Левицкая Е.А., Пасикова Т.А.

**Особенности правового
статуса детей, оставшихся
без попечения родителей**
монография

ISBN 978-5-4480-0070-6

**Тамбов
2016**

ukonf.com/mon

Левицкая Е.А., Пасикова Т.А.

Особенности правового статуса детей, оставшихся без попечения родителей: монография. Тамбов: ООО «Консалтинговая компания Юком», 2016. 74 с.

ISBN 978-5-4480-0070-6

DOI: 10.17117/mon.2016.10.02

<https://ukonf.com/doc/mon.2016.10.02.pdf>

РИНЦ: <http://elibrary.ru/item.asp?id=27295630>

Рецензенты:

Скиба Андрей Петрович, доктор юридических наук, доцент

Прохоров Алексей Юрьевич, кандидат юридических наук

Информация об авторах:

Левицкая Елена Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент

Пасикова Татьяна Алексеевна, кандидат юридических наук

В монографии на основании действующего законодательства и правоприменительной практики рассматриваются особенности определения статуса несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, способы защиты их прав и законных интересов, характеризуется роль органов опеки и попечительства в деятельности по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обозначаются правовые и практические проблемы обеспечения прав данной категории несовершеннолетних.

Предназначена для преподавателей, студентов, магистрантов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для практических работников, деятельность которых связана с защитой прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Информация об издании предоставлена в систему Российского индекса научного цитирования – **РИНЦ** по договору № 856-08/2013К.

Электронная версия опубликована в **Электронной библиотеке** (свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС 77-57716) и находится в свободном доступе на сайте: **ukonf.com/mon**

Монография. Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 4,63. Тираж 500 экз.

Издательство ООО «Консалтинговая компания Юком»

Адрес редакции: Россия, 392000, г. Тамбов, а/я 44

E-mail: mon@ukonf.com

© 2016, Левицкая Е.А., Пасикова Т.А.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Общая характеристика правового регулирования статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	10
1.1. Особенности определения статуса несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей.....	10
1.2. Проблемы и перспективы развития основных направлений защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	20
2. Система средств правовой охраны детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	24
2.1. Роль органов опеки и попечительства в деятельности по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	24
2.2. Анализ современных гарантии, предоставляемых государством в целях защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	36
2.3. Правовые и практические проблемы обеспечения прав детей, оставшихся без попечения родителей	41
3. Реализация механизмов обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и пути их совершенствования	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	70

ВВЕДЕНИЕ

Защита прав и интересов несовершеннолетних детей – приоритетная задача любого государства. Такие события последних лет в нашей стране и во всем мире как вооруженные конфликты, экономический и политический кризисы, обнаружили несовершенство существующей системы охраны прав детей и необходимость разработки комплекса мер для улучшения ситуации. Повышение качества заботы о детях, в том числе о детях-сиротах, напрямую связано и является обязательным условием формирования правового, социального государства, где на первом месте по значимости находится человек, личность, и его права.

Универсальная природа прав человека проявляется в том, что они принадлежат всем людям. В Преамбуле Всеобщей декларации прав человека указывается, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных, неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.¹ В Конституции Российской Федерации за государством также закрепляются подобные цели и задачи.²

При вступлении в Совет Европы Россия признала континентальную систему защиты прав человека, а российские граждане получили возможность обращаться за восстановлением нарушенных прав в Европейский суд.

Таким образом, Россия, прошедшая через глубокие реформы и сложные переломные моменты в истории становления института защиты гражданских прав, пошла по пути кардинального изменения социума и последовала примеру высокоразвитых стран.

К сожалению, несмотря на значительные преобразования российской правозащитной системы, имеют место и негативные явления, которые попирают права и свободы человека, игнорируют достоинство и честь гражданина, обнаруживают неуважение к человеческой личности.

¹Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей Генеральной Ассамблее ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998 г. 10. дек. № 235.

² Конституция Российской Федерации, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993, с учетом поправок от 21 июля 2014 года // Российская газета. 1993 г. 25 дек. №237.

Согласно Докладу уполномоченного по правам человека в РФ за 2014, 2015 год³, можно сделать вывод, что социально-правовая сфера детства находится в кризисном состоянии. Проблема защиты детей вследствие отсутствия своевременных мер для ее устранения приобретает общегосударственные масштабы. Ни обществом, ни государством не уделяется должное внимание данному вопросу. В результате недостаточности действия или бездействия сфера социальной защиты детства оказалась в упадке: растет число социальных сирот, беспризорных и безнадзорных детей, повышается преступность среди несовершеннолетних, все большее распространение получают пьянство, наркомания и другие формы девиантного поведения, увеличивается количество неблагополучных семей. Но самое страшное в том, что эти процессы происходят на фоне равнодушия и даже жестокости окружающих: общественности, взрослых и образовательной среды, а также неэффективности системы защиты конституционных прав детей.

Итак, в современной России остро встают проблемы сиротства и детской беспризорности. Также высоки темпы роста социальных сирот, то есть детей, чьи родители живы, но не заботятся о своих детях.

Так одной из самых распространенных категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, являются дела о лишении родительских прав. К сожалению, из года в год количество их остается стабильно высоким.

На основании данных официального сайта судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2014 год было рассмотрено 54133 заявления о лишении родительских прав, из них по 42179 требования были удовлетворены. Данные за 2013 год – 56801 дел было рассмотрено, 44459 закончились удовлетворением требований. За 2012 год 59475 дел было рассмотрено, требования удовлетворены по 47663. В 2011 году – 63228 дела было рассмотрено, по 51874 требования были удовлетворены.⁴

При сохранении подобной ситуации, отсутствии необходимых мер, существует вполне вероятный вариант развития России, в котором значительная часть общества не будет иметь представления о благополучной семье и семейных ценностях.

Повышение актуальности и практической значимости проблем, связанных с защитой прав детей, обозначаются на уровне Президента и Правительства РФ, получают отражение в международных договорах, федеральных целевых программах, посланиях Президента, запросах Государственной

³ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank>

⁴ Статистические данные работы судов общей юрисдикции.
URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=951>

Думы. Так президентом в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. указывается, что: «Мы должны всецело поддержать институты, которые являются носителями традиционных ценностей, исторически доказали свою способность передавать их из поколения в поколение...»⁵.

Повышенное внимание к данным вопросам на самом высшем уровне свидетельствует о необходимости их теоретического осмысления, анализа существующих практических трудностей и выработки путей их устранения.

Описанные выше проблемы обуславливают необходимость проведения исследования института по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Правовой и социальный статус ребенка является определяющим инструментом, при помощи которого регулируются и выбираются способы, меры воздействия и пределы вмешательства государства в личную сферу детства и семьи, возможности участия ребенка в жизни общества, устанавливаются правовые гарантии защиты и реализации прав и свобод ребенка и его семьи.

Именно в детском возрасте в сознании человека формируются важнейшие ценностные понятия, закладываются основы правосознания, появляется ощущение защищенности прав и интересов, а также приходит осознание того, что человек должен нести ответственность за свои действия и невыполнение обязанностей, следовательно, и взрослые могут быть наказаны за нарушение прав, чести, достоинства и интересов ребенка.

Несмотря на свою актуальность, данная проблематика недостаточно разработана в существующих научных работах. Это вызвано отсутствием согласованности между теоретической и практической стороной вопроса формирования и функционирования правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Для построения качественно нового государства и результативной правовой системы необходимо учитывать не только российский, но и глобальный теоретический и практический опыт.

Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности темы исследования, служит основой и причиной ее выбора и подтверждают актуальность ее научной разработки с целью создания эффективной модели правового статуса ребенка-сироты в Российской Федерации и совокупности теоретических и практических знаний о нем.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря. № 260.

В процессе исследования проблем совершенствования правовых основ регулирования социального статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей будут рассмотрены вопросы, связанные со становлением и наполнением значением понятия социального статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защитой прав и интересов детей. На данный момент исследуемая область регламентируется рядом фундаментальных правовых актов, таких как: Конвенция о правах ребенка⁶, Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁷, «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁸, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁹ и др. Во время работы над тематикой было выявлено, что проблема защиты прав и интересов осиротевших детей с учетом постоянного изменения нормативной базы недостаточно исследована в соответствующей литературе. Отдельные аспекты вопроса рассматриваются, в частности, в работах Михеевой Л.Ю, Антокольской М.А., Нечаевой А.М., Пчелинцевой Л.М. и других. Статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как объект самостоятельного исследования в теоретической науке представлен недостаточно.

Цель данной работы – выявить, актуализировать и обозначить способы разрешения теоретических и практических проблем, связанных с установлением правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализацией и защитой их личностных и имущественных прав на примере работы органов опеки и попечительства, выработка и обоснование предложений по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

В процессе написания данной работы был проведен анализ нормативно-правовых актов РФ, а именно Конституции РФ; нормативно-правовых

⁶ Конвенция о правах ребенка (Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года).

⁷ Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». // Российская газета. 1996 г. 13 июня. № 113.

⁸ Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в ред. от 28 ноября 2015 года // Российская газета. 1996 г. 15 августа. № 154

⁹ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120 в ред. от 26 апреля 2016 года.

актов международного уровня, прежде всего Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов о гражданских и иных правах¹⁰, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹¹, Конвенции ООН о правах ребенка, Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей¹², документов специализированных учреждений ООН, Детского фонда ООН, Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также норм различных отраслей российского права, связанных с регулированием правового статуса и форм устройства детей.

Эмпирической базой исследования явились отчеты о деятельности Уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в Ростовской области, статистические материалы, результаты психологических, социологических и иных исследований, обобщение правоприменительной практики органов и организаций, участвующих в охране прав детей.

Теоретическая и практическая значимость авторского исследования заключается в следующих моментах:

- обоснованы положения, развивающие и дополняющие разделы науки семейного и гражданского права, посвященные защите и охране прав детей;
- обобщены и соотнесены теория и практика, что позволяет проследить основные этапы и направления развития правового регулирования охраны и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- проведен системный междисциплинарный анализ охраны и защиты прав детей, в первую очередь оставшихся без попечения родителей, позволяющий выявить влияние ряда отраслей российского права на регламентацию данной сферы;
- обозначены возможные направления совершенствования действующего законодательства Российской Федерации, в том числе на региональном уровне.

¹⁰ *Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Организацией Объединённых Наций, 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года).*

¹¹ *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 3 января 1976 года).*

¹² *Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30 сентября 2000 года).*

– выявлены рекомендации, которые могут быть применены государственными органами и иными организациями, в обязанности которых входит решение проблем в сфере детства, а также органами местного самоуправления и различными организациями, учреждениями, системой профилактики в целом.

Таким образом, проведенное авторами исследование позволяет более детально проанализировать систему охраны прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и также указать на их ценность в качестве неотъемлемой составляющей демократического и правового государства.

1. Общая характеристика правового регулирования статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

1.1. Особенности определения статуса несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей

В ст. 1 Конвенции ООН о правах ребенка указывается, что «ребенком является каждое человеческое существо до достижения восемнадцатилетнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее».

Такие нормативно правовые акты как СК РФ¹³, ГК РФ¹⁴, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»¹⁵ в отношении несовершеннолетних используют такие термины как «ребенок», «лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет», «малолетний» (несовершеннолетний, не достигший четырнадцати лет), «не полностью дееспособный гражданин». При этом само понятие детей, оставшихся без попечения родителей, на нормативном уровне впервые было закреплено ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 года №159. Согласно указанному нормативно-правовому акту, «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,

¹³ Семейный Кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ в ред. от 30 декабря 2015 года // Российская газета. 1996 г. 27 января. № 17.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ в ред. от 31 января 2016 года // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 37.

¹⁵ Федеральный закон от 24.апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Российская газета. 2008 г. 28 апреля. № 17.

отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений и в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке»; «лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей и имеют в соответствии с настоящим Федеральным законом право на дополнительные гарантии по социальной поддержке».

Установление четких критериев безусловно оказало положительное влияние на правоприменительную практику в отношении данной социальной группы.

Указанный правовой акт не только дает определение понятия дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Как можно видеть, в нем перечисляются основные ситуации, в которых ребенок может столкнуться с нарушением его прав, когда он нуждается в дополнительных средствах и способах защиты, например, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, дети-инвалиды, дети с ограниченными возможностями здоровья, дети-жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов и другие категории. Согласно изменившимся положениям ч. 1 ст. 121 СК РФ, под данное понятие также попадают дети, чьи родители своими действиями создают угрозу их жизни, здоровью, препятствуют их нормальному воспитанию и развитию.

В противоположность другим нормативно-правовым актам, СК РФ объединяет в понятие «детей, оставшихся без попечения родителей» детей, у которых умерли оба или единственный родитель, то есть детей-сирот, и детей, которые остались без родительского попечения по иным основаниям. К этим причинам можно отнести лишение родительских прав, признание родителей недееспособными, болезнь, длительное отсутствие и т. д. При этом поведение родителей может быть как виновным, так и невиновным.

Такая позиция оправдывается отсутствием существенных различий в правовом регулировании отношений с участием обеих категорий несовершеннолетних. Так, сироты передаются в первую очередь на усыновление или удочерение, другие дети – под опеку, в том числе в приемную семью. При усыновлении оставшегося без родительского попечения ребенка, родители которого живы, в некоторых случаях возможны определенные ограничения, но на этом различия в правовом статусе заканчиваются.

Для исследования правового статуса таких несовершеннолетних необходимо обозначить принятые в юридической науке базовые правовые категории.

«Статус – абстрактный многозначный термин, в общем смысле обозначающий совокупность стабильных значений параметров объекта или субъекта»¹⁶. С упрощённой точки зрения, статус объекта или субъекта – это его состояние либо позиция, ранг в любой иерархии, структуре, системе.

Специалистами по гражданскому праву предложено множество вариантов определения правового статуса, что указывает на сложность и неоднозначность понятия. В наиболее простой формулировке он определяется как «система признанных и гарантированных государством (законодательно установленных) прав, свобод и обязанностей, а также законных интересов человека как субъекта права», «установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей»¹⁷. Права, свободы и обязанности являются основными составляющими правового статуса личности, а законные интересы можно обозначить в качестве дополнительных или производных. Правовой статус личности выражает материально обусловленную свободу личности, ее положения и возможности в социуме. Содержание правового статуса в целом определяет рамки поведения лица по отношению к окружающим, их социальным общностям, границы его активной жизнедеятельности и самовыражения.

Чтобы раскрыть понятие правового статуса личности более подробно и обеспечить его более глубокое понимание, необходимо обратиться к обозначению его основных составляющих элементов – правоспособности, дееспособности и деликтоспособности.

Российские законодательные документы под понятием правоспособности (ст.17 ГК РФ) понимают способность иметь права и одновременно с этим нести гражданские обязанности. Каждый человек, начиная с появления на свет и заканчивая смертью, наделяется потенциальным правообладанием. Как видно уже из самого определения правоспособности, она неразрывно связана с действиями и возможностью приобретать и осуществлять гражданские права (ст. 21 ГК РФ).

То есть способность лица действовать по собственной воле и согласно своим желаниям в пределах, ограниченных содержанием правоспособности, как и собственно сама правоспособность, традиционно рассматривается в науке с разных позиций: в качестве субъективного права, социально-юридической способности лица и определенного юридического состояния гражданина.

Понятие дееспособности образуется следующими элементами:

– способность к самостоятельному совершению правомерных юридически значимых действий, включая способность заключать сделки и заниматься предпринимательской деятельностью;

²⁶ Пронин А. А. Социально-правовая защита детства в Российской Федерации // Мир библиографии. 2015. № 4. С. 53.

¹⁷ Там же. С. 58.

– способность быть субъектом гражданско-правовой ответственности в рамках как договорных, так и внедоговорных обязательств.

Законодательные документы устанавливают пределы дееспособности граждан и стадии её формирования. Также наделенный полной дееспособностью субъект в предусмотренных законом случаях и строго по решению суда может быть ограничен в дееспособности либо же полностью её лишен.

По общему правилу субъекты могут приобретать гражданские права и обязанности, пользоваться и распоряжаться ими, действуя самостоятельно и в рамках закона. Если лицо лишается или ограничивается в своей дееспособности, это должно восполняться другим динамическим элементом, аналогичным гражданской дееспособности.

Законодательство предусматривает возможность содействия не полностью дееспособному лицу (в данном случае – ребенку, достигшему возраста 14 лет) со стороны дееспособного лица. Например, дееспособное лицо может заменять своей деятельностью действия не полностью дееспособного субъекта, то есть ребенка до 14 лет, в интересах последнего и осуществлять гражданско-правовые сделки от имени и при согласии недееспособного лица.

Упомянутые выше действия могут быть осуществлены только в рамках законного представительства. Оно возникает как в силу наступления определенного юридического события – рождение ребенка и его последующая регистрация в соответствующих органах наделяет родителей статусом законного представителя, так и в силу акта уполномоченного органа, в первую очередь органов опеки и попечительства.

В некоторых случаях осуществление опекунских (попечительских) функций возможно и на основании фактического положения дел – так администрация учреждений социальной защиты населения, воспитательных, лечебных учреждений и иных подобных учреждений выполняет обязанности опекуна (попечителя) в отношении находящихся в них детей без издания специального акта об этом (ч. 1 ст. 147 СК РФ).

В качестве опекунов или попечителей не могут назначаться лица, с действующим на момент рассмотрения их кандидатуры в органе опеки и попечительства лишением или ограничением в родительских правах.

Не могут быть опекунами и попечителями лица, страдающие хроническим алкоголизмом или наркоманией, так как они не в состоянии справиться со своими обязанностями в силу самого характера заболевания.

Что касается других лиц, страдающих заболеваниями, при которых граждане не могут принять ребенка на воспитание в свою семью, то перечень таких заболеваний указан в Постановлении Правительства РФ от 14.02.2013 № 117¹⁸.

Так, например Судебная коллегия по гражданским делам Курского областного суда рассмотрела в открытом судебном заседании 6 апреля 2016 года гражданское дело по иску Шевцовой И.К. к Игнатенко М.К. о признании локально-нормативного акта незаконным, об обжаловании действий и возложении обязанностей, поступившее по апелляционной жалобе истца на решение Железногорского городского суда Курской области от 13 января 2016 года, которым постановлено:

«Шевцовой И.К. в удовлетворении исковых требований к Игнатенко М.К. о признании незаконными Постановления администрации «Об отобрании несовершеннолетнего Шевцова К.Н. у опекуна Шевцовой И.К.» и Постановления администрации «Об освобождении Шевцовой И.К. от исполнения обязанностей опекуна в отношении Шевцова К.Н. и прекращении выплаты денежных средств на его содержание», возложении обязанности принять решение об установлении опеки над несовершеннолетним, отобрании несовершеннолетнего из приемной семьи и передачи его Шевцова И.К. – отказать». Ссылка заявителя Шевцова И.К. на то, что она прошла медицинское освидетельствование и ей выдали справку о том, что у нее не имеется психопатологий, отклоняется судебной коллегией, поскольку в материалах дела имеется заключение врачебной комиссии, где ей установлен психиатрический диагноз. Решение Железногорского городского суда Курской области от 13 января 2016 года оставить без изменения, а апелляционную жалобу истца – без удовлетворения¹⁹.

Опекунами не назначаются лица, имеющие или имевшие судимость.

Щёкинский районный суд Тульской области рассмотрев административное дело № 2а-1446/2016 по административному исковому заявлению Ф. об оспаривании заключения Министерства труда и социальной защиты Тульской области о невозможности быть опекуном. Ф. обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании заключения Министерства труда и социальной защиты Тульской области о невозможности быть опекуном. Как следует из материалов дела, начальником территориального отдела по Тепло-Огаревскому району Министерства труда и социальной защиты Тульской области П. вынесено заключение органа опеки и

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2013 г. № 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью» // Собрание законодательства РФ от 9 сентября 2013 г. № 36. ст. 4577.

¹⁹ Постановление Судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда по делу от 6 апреля 2016 года.

URL: <https://rospravosudie.com/court-kurskij-oblastnoj-sud-kurskaya-oblast-s/act-519702547/>

попечительства о невозможности гражданина быть опекуном. Основанием указано, то, что согласно СК РФ не могут быть назначены опекунами (попечителями) лица, имеющие или имевшие судимость, подвергшиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (ст. 146 СК РФ). Ф. был осужден за преступление против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности, преступление против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения. Административное исковое заявление оставить без удовлетворения²⁰.

Стать опекуном или попечителем можно только выразив активное желание или, как минимум, согласие. Учитывая особые отношения, которые будут связывать в дальнейшем опекуна (попечителя) и подопечного во внимание принимаются морально-нравственные качества кандидата, его способность к выполнению фактически родительских обязанностей, а также, по возможности, отношения, сложившиеся у него с будущим подопечным. Может учитываться также желание самого подопечного (п. 3 ст. 35 ГК РФ, п. 3 ст. 10 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве»). Так ребенок по достижении 10 лет опрашивается по поводу кандидатуры будущего опекуна. Также в соответствии с п. 2 ст. 146 СК РФ должно учитываться отношение к ребенку членов семьи кандидата в опекуны (попечители).

Несовершеннолетние, помещенные под опеку, вправе получать причитающиеся им выплаты различного характера, в том числе алименты, а также социальные выплаты – пенсии, пособия и т.д. Содержание ребенка дополнительно может производиться и за счет части его имущества, переданного по договору о доверительном управлении имуществом. Такое управление осуществляется под строгим контролем органов опеки и попечительства, которые отслеживают расходование средств, принадлежащих подопечному, и создание условий по его надлежащему содержанию.

Все остальное имущество несовершеннолетнего подопечного передается опекуну (попечителю) по описи, составляемой в порядке, установленном ст. 18 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве». Принятие имущества подопечного должно быть осуществлено не позднее 3 дней с момента возникновения опеки (попечительства).

Принимая имущество подопечного, опекун(попечитель) возлагает на себя обязанности заботиться о его как фактической, так и юридической сохранности. Для этого опекун получает возможность действовать как в материальной, так и в процессуальной сфере.

По истечении каждого года нахождения имущества подопечного у опекуна, опекуны и попечители обязаны в письменной форме отчитываться перед органом опеки и попечительства. В отчете должно быть отражено текущее состояние имущества, порядок и результаты управления им. Если иное

²⁰ Решение Щекинского районного суда Тульской области по делу № 2а-1446/2016.

URL: <https://rospravosudie.com/court-shhekinskij-rajonnij-sud-tulskaya-oblast-s/act-523745843/>

не установлено договором о возмездном осуществлении опеки и попечительства, такой отчет предоставляется до 1 февраля текущего года.

Законодательство, а также акт об установлении опеки и попечительства или договор об осуществлении опеки и попечительства, могут фиксировать действия, которые опекун (попечитель) не вправе осуществлять как со всем имуществом подопечного, так и с отдельными его частями.

П. 3 ст. 37 ГК РФ гласит, что опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование, а также представлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом опекуна или попечителя и их близкими родственниками.

На основе анализа ст. 37 ГК РФ и ст.ст. 19-21 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» можно выделить три уровня запретов и ограничений, касающихся совершения опекуном сделок с имуществом подопечного:

- сделки, совершение которых вообще не допускается;
- сделки, совершение которых допускается только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства;
- сделки с недвижимым имуществом, совершение которых даже с разрешения органов опеки и попечительства допускается лишь в исключительных случаях.

Опекун вправе вносить денежные средства подопечного, а попечитель вправе давать согласие на внесение денежных средств подопечного только в кредитные организации, не менее половины акций (долей) которых принадлежат РФ. Расходование денежных средств подопечного, внесенных в кредитные организации, осуществляется с соблюдением положений гражданского законодательства о дееспособности граждан и положений п.1 ст. 37 ГК РФ. Опекун не вправе заключать кредитный договор и договор займа от имени подопечного, выступающего заемщиком, а попечитель не вправе давать согласие на заключение таких договоров, за исключением случаев, если получение займа требуется в целях содержания подопечного или обеспечения его жилым помещением.

Опекун не вправе заключать договор о передаче имущества подопечного в пользование, а попечитель не вправе давать согласие на заключение такого договора, если срок пользования имуществом превышает пять лет. В исключительных случаях заключение договора о передаче имущества подопечного в пользование на срок более чем пять лет допускается с предварительного разрешения органа опеки и попечительства при наличии обстоятельств, свидетельствующих об особой выгоде такого договора, если федеральным законом не установлен иной предельный срок.

Недвижимое имущество, принадлежащее подопечному, не подлежит отчуждению, за исключением:

1) принудительного обращения взыскания по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом, в том числе при обращении взыскания на предмет залога;

2) отчуждения по договору ренты, если такой договор совершается к выгоде подопечного;

3) отчуждения по договору мены, если такой договор совершается к выгоде подопечного;

4) отчуждения жилого дома, квартиры, части жилого дома или квартиры, принадлежащих подопечному, при перемене места жительства подопечного;

5) отчуждения недвижимого имущества в исключительных случаях (необходимость оплаты дорогостоящего лечения и другое), если этого требуют интересы подопечного.

Данные сделки с недвижимостью, принадлежащей подопечному, совершаются при обязательном предварительном разрешении органов опеки и попечительства.

При обнаружении факта отчуждения жилого помещения подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства этот орган обязан незамедлительно обратиться в суд с требованием о расторжении договора, за исключением случаев, если такой договор заключен к выгоде подопечного²¹. При расторжении договора имущество, принадлежавшее подопечному, подлежит возврату, а убытки, причиненные сторонам, возмещаются опекуном (попечителем) в полном объеме. Опекун без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать, а попечитель не вправе давать согласие на совершение любых сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества подопечного.

Опекун, полностью заменяя несовершеннолетнего в обороте, наделен и большим объемом обязанностей и соответственно на него возлагается и повышенная ответственность.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей опекуны и попечители могут быть привлечены к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности.

Естественно, что самым распространенным на практике является привлечение опекунов и попечителей к имущественной ответственности. В соответствии с гражданским и семейным законодательством они отвечают по сделкам, совершенным от имени подопечного, а также за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по управлению и охране переданного им имущества подопечного.

²¹Пасикова Т.А. О расширении роли суда и судейского усмотрения в гражданских правоотношениях проектом изменений в ГК РФ. // Российское право на современном этапе. Сборник по итогам VII международной научно-практической конференции. Москва: Юрист, 2012. С. 109.

Специфический характер носит такая мера ответственности, как отстранение опекуна или попечителя от исполнения возложенных на него обязанностей. Применение данной меры ограничивает объем как настоящей, так и будущей гражданской и семейной правоспособности лица. Лицо, в отношении которого было применено отстранение от осуществления опеки и попечительства, в последствии не только не может назначаться опекуном или попечителем, но и лишается возможности принять ребенка на воспитание в свою семью.

Правовое положение опекунов и попечителей урегулировано в современном законодательстве достаточно детально.

Следует отметить, что существует точка зрения, согласно которой попечительство нельзя считать полноценным законным представительством, так как попечитель лишь содействует подопечному в реализации им своих прав и исполнении обязанностей, а также охраняет от возможного нанесения вреда со стороны третьих лиц. Тогда как опекун полностью заменяет своей деятельностью действия подопечного, связанные с осуществлением гарантированных Конституцией прав и гражданских обязанностей, попечитель только контролирует деятельность своего подопечного. Он не заменяет воспитанника в гражданском обороте, а оказывает помощь в создании условий для полноценного и самостоятельного участия в нем. Более того, он не выступает в роли его законного представителя в гражданских правоотношениях при совершении сделок с участием подопечного и его имущества. Контрольная функция попечителя реализуется благодаря согласию, предоставленного со стороны подопечного, на совершения сделки²².

Различия в правовом положении попечителей и опекунов можно найти уже в дореволюционном законодательстве. Юридическое соучастие, то есть деятельность попечителей, определяется как «вмешательство одного лица при заключении сделки другим, которое юридически необходимо для возникновения этой сделки». Ключевое отличие юридических соучастников вообще от представителя заключается в том, что первые не заключают сами сделки, а только принимают в ней участие, без которого она не может быть признана действительной. Фактически представитель совершается все необходимые для возникновения данного правового акта действия. Как юридический соучастник, так и представитель по характеру своей деятельности выражают свою собственную волю, а не передают объявления чужой воли. При этом воля представителя играет решающую роль в вопросе о возникновении сделки, тогда как воля юридического соучастника несет дополняющую, по предписанию закона, функцию.

²² Ершов В.А. *Опека и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан.* Москва, 2008.

Несмотря на нормативное закрепление, в юридической литературе отсутствует единообразие понятия дееспособности несовершеннолетних, различные авторы используют такие определения, как частичная²³, ограниченная или относительная дееспособность²⁴. Согласно Закону об опеке, ребенок любой возраста обладает «неполной» дееспособностью. Положения Гражданского кодекса наделяют детей старше шести лет определенным объемом дееспособности, который увеличивается по достижении ребенком возраста 14 лет, а полная дееспособность возникает у гражданина в возрасте 18 лет. Вопрос о наличии дееспособности у ребенка, не достигшего шестилетнего возраста, все еще является объектом дискуссий.

Некоторые исследователи в качестве самостоятельной юридической категории выделяют семейную правоспособность и дееспособность, отмечая, что отсутствие данного термина в СК РФ «скорее указывает не на наличие единых понятий (семейной и гражданской правоспособности и дееспособности), а на недостатки правового регулирования»²⁵.

Ими отмечается тот факт, что именно в рамках семейной правоспособности ребенок до 14 лет имеет право обратиться за защитой своих прав в органы опеки и попечительства, а мнение ребенка, достигшего десятилетнего возраста, может быть решающим в вопросах усыновления, изменения имени и других подобных ситуациях. Кроме того, в рамках семейной правоспособности и дееспособности могут реализовываться следующие права ребенка: знать своих родителей, контактировать с ними, выбирать место жительства по достижении определенного возраста, вступать в брак по достижении брачного возраста, осуществлять права несовершеннолетних родителей. Признание за ребенком дееспособности в семейном праве не наделяет его аналогичным объемом дееспособности в других сферах. В свою очередь досрочное признание лица полностью дееспособным в гражданском праве (при эмансипации) не влечет автоматического полного формирования его семейной дееспособности. То есть даже полностью дееспособное с точки зрения гражданского права лицо, эмансипированное в соответствии с ГК РФ, не может приобрести статус усыновителя, опекуна и попечителя до достижения возраста 18 лет.

Лица, заменяющие родителей, – попечители, опекуны, усыновители, приемные родители, патронатные воспитатели, органы опеки и попечительства – являются законными представителями ребенка, пока он не достигнет возраста 14 лет. Позднее они этот статус утрачивают, если законом

²³ Мамаева А.К. «Правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 4. С. 35.

²⁴ Наруцкая Н. В. Историко-правовой анализ несемейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей // Молодой ученый. 2012. №6. С. 310-315.

²⁵ Нечаева А.М. Семейное право: учебник для академического бакалавриата. 7-е издание, перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2015. С. 110.

не оговариваются какие-либо особые условия, и остаются субъектами, призванными содействовать реализации прав и исполнению обязанностей несовершеннолетних.

1.2. Проблемы и перспективы развития основных направлений защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В Декларации прав человека закреплено, что «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона». Данный принцип обязывает государство создать эффективную систему защиты прав и свобод каждого гражданина в равной степени. Таким образом, обуславливается необходимость развития и усовершенствования правозащитной деятельности. Конституция Российской Федерации также ставит на первое место права и интересы личности и гарантирует их соблюдение.

Не следует отождествлять правозащитную и правоохранительную деятельность. Фундаментальным отличием является то, что правоохранительная деятельность, а равно и уполномоченные органы публичной власти, которые ее совершают, ставят перед собой задачу предотвращения правонарушений. Другими словами, правоохранительная деятельность – это особый вид правовой деятельности. Особенностью является тот факт, что государство уполномочивает эти органы на их правоохранительную деятельность; они применяют меры государственного воздействия, которые предусматриваются соответствующими законами и в установленном законом процессуальном порядке, – их исполнение является обязательным для соответствующих должностных лиц и всех граждан. Именно этим они отличаются от других организаций, которые занимаются правозащитной деятельностью, хотя она также оказывает положительное воздействие и может согласовываться с работой правоохранительных учреждений.

Если говорить о правозащитной деятельности как о юридически эффективном воздействии, осуществляемом только компетентными уполномоченными субъектами, то можно выделить следующие присущие ей признаки:

- нацеленность на восстановление прав, которые были нарушены;
- использование только правовых и законных средств для защиты прав.

Таким образом, деятельность по защите прав – это комплексная работа определенных субъектов правозащитной структуры России.

Правозащитная деятельность может осуществляться посредством государственных органов или создания общественных объединений.

Деятельность и распространение влияния правозащитных движений и других организаций, которые занимаются защитой прав человека, может делиться по территориальному признаку.

В свою очередь, деятельность по защите прав также представляет собой систему, которая функционирует на двух уровнях:

- федеральный, то есть воздействие происходит на уровне всей страны;

- региональный, когда их действия касаются только определенного региона²⁶.

На сегодняшний день во всех регионах России учреждены и функционируют государственные институты, которые призваны обеспечивать соблюдение прав и свобод человека. К ним относятся суды, правоохранительные органы, различные государственные учреждения по рассмотрению обращений граждан, региональные уполномоченные по правам человека, ребенка, комиссии по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Но как показывает практика, создание только специализированных государственных правозащитных органов не приносит желаемого результата и не влечет за собой повышения уровня защищенности граждан.

Поэтому в настоящее время необходимо уделять больше внимание вопросу предоставления защиты прав граждан общественными организациями.

В правовой системе Российской Федерации существует огромное количество узаконенных конституционных и международных, неконституционных институтов, направленных на защиту прав человека. Сейчас каждый человек может обратиться в Европейский суд, чтобы самостоятельно отстаивать свои права.

С целью защиты прав граждан все чаще создаются некоммерческие организации. Примерами могут служить известный екатеринбургский фонд «Город без наркотиков», общественное движение «Доброе дело», «Благотворительный фонд содействия семье, защиты материнства и детства «Наследие», правозащитный центр «Мемориал» и многие другие. В последнее время данное движение показывает значительный прогресс – меняется характер дел и растет процент случаев, когда защитить права граждан действительно удастся.

Отметим, что для эффективной правозащитной деятельности необходимо сотрудничество государственных и негосударственных институтов.

Модернизация деятельности по защите прав человека и повышение ее эффективности предполагает принятие следующих мер³²:

²⁶ Урумова Т.О. *Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Урумова Т.О. Москва, 2009. С. 16.*

Во-первых, необходимо повышать уровень правовой сознательности граждан: люди должны знать свои права и активно их защищать.

Во-вторых, следует ликвидировать существующие «пробелы» в законодательстве, тем самым снизив вероятность нарушения прав человека до минимума.

В-третьих, нужно ограничить вмешательство государственных органов при осуществлении правозащитной деятельности. Они должны всячески содействовать деятельности негосударственных и некоммерческих правозащитных организаций, а не препятствовать, как происходит зачастую в современности. Количество правозащитных организаций не свидетельствует об уровне развития проблемы нарушения прав в государстве. Для сравнения – в США численность организаций, направленных на защиты интересов и прав различных групп населения, в два раза превышает их число в России, но при этом их правоприменительная практика находится в большем порядке.

При осуществлении правозащитной деятельности государственными органами основным методом должен быть институт медиации, развивающийся в последние годы в России. Медиация представляет собой способ урегулирования споров и ведение переговоров между заявителем и нарушителем прав с помощью третьей стороны – посредника, или медиатора. Медиатор разъясняет содержание норм о правах граждан, дает необходимые рекомендации о восстановлении прав и свобод человека. Таким образом, осуществляется правозащитная деятельность, основанная на методе убеждения.

Правозащитные организации осуществляют контроль, в том числе за деятельностью государственных органов. Если посмотреть на осуществление этого порядка в западных странах, то можно заметить, что там каждый прокурор или чиновник контролируется, а правозащитные организации сообщают общественности о допущенных нарушениях. В результате устанавливается правопорядок. Если в нашем государстве разовьется такое же сильное правозащитное движение, тогда и у нас система по защите прав граждан будет работать эффективнее, а число нарушений сократится. Можно заключить, что возможности и сила правозащитного движения напрямую зависят от свободы в государстве, и наоборот. Чтобы права граждан соблюдались, само общество должно контролировать власть на предмет соблюдения ею же предписанных законов.

Кроме общественного надзора и информационного обеспечения, есть и другие мероприятия, способствующие укреплению значения прав и свобод граждан. Можно отметить проведение круглых столов или конференций для обсуждения актуальных вопросов, постановки насущных проблем и поиск их решений, а также флешмобов – массовых акции, в рамках которых

большие группы людей собираются в общественном месте и выполняют заранее установленные действия в поддержку чего-либо или против государственных мер.

Правозащитная деятельность оказывается неотъемлемым условием для формирования гражданского общества в России. Можно сделать вывод, что основу гражданского общества должны составлять неполитические общественные объединения, осуществляющие правовую защиту граждан.

На региональном уровне из-за сложной социальной и экономической обстановки правозащитная деятельность государственных органов оказывается стабилизирующим моментом. Следовательно, только совместные действия специализированных институтов государственной власти и общественных организаций может привести к эффективной правовой защите. Защита прав человека требует качественной нормативной правовой базы, однако ее создание должно подкрепляться разработкой механизмов для содействия граждан в процессе защиты их прав и свобод.

В последние годы в мировой практике появился дополнительный аппарат, позволяющий обеспечить целенаправленную защиту прав ребенка. Им является институт Уполномоченного по правам ребенка.

Опыт работы Уполномоченных по правам ребенка на территории субъектов Российской Федерации показал, что проблема нарушения прав детей стоит достаточно остро. Этим обуславливается актуальность и целесообразность создания на территории Российской Федерации такой должности, как уполномоченный по правам ребенка. Это должно привести к образованию совершенно новой формы правовой защиты детей.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов детей, признания и соблюдения этих прав, свобод и законных интересов органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, организациями, законодателями учреждены должности Уполномоченных по правам ребенка.

2. Система средств правовой охраны детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

2.1. Роль органов опеки и попечительства в деятельности по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Юридические принципы деятельности по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, отражены в шестом разделе СК РФ, в ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»²⁷, в Порядке формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием²⁸, и других нормативно-правовых документах.

Прежде всего, правовой основой рассматриваемой деятельности является четкое определение понятия «ребенок, оставшийся без попечения родителей». В СК РФ данный термин не определен, но из п. 1 ст. 121 следует, что к числу таких детей относится каждый ребенок, по каким-либо причинам лишившийся родительского попечения: ухода, охраны, воспитания и заботы.

В законодательстве перечисляются наиболее распространенные ситуации, когда дети остаются без родительского попечения: смерть родителей, лишение их родительских прав, ограничение их в родительских правах, признание родителей недееспособными, болезнь родителей, их длительное отсутствие, уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, включая отказ родителей забрать своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социального обслуживания населения и иных подобных учреждений.

К сожалению, бывают ситуации, когда ребенок по вине или недосмотру родителей не ходит в школу, лишается медицинской помощи, остается без ухода и питания. Все перечисленные выше факты формируют особое фактическое и правовое состояние, которое можно описать как «ребенок, оставшийся без попечения родителей».

²⁷ Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

²⁸ Приказ Минобрнауки России от 17 февраля 2015 № 101 // «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

Указанный статус может быть приобретен также вследствие отнятия ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, в случаях непосредственной угрозы его жизни или здоровью (ст. 77 СК РФ) и помещения обозначенных лиц в места лишения свободы. Перечисление случаев, когда ребенок может остаться без родительского попечения, можно продолжать, поскольку жизненные обстоятельства весьма разнообразны.

Родители несут огромную ответственность за жизнь, воспитание, защиту прав и интересов ребенка, они обязаны заботиться о его здоровье, а также нравственном, психическом и физическом развитии (ст. 63, 64, 80 СК РФ). Неисполнение родителями своих обязанностей может привести к негативным последствиям, таким как заболевания ребенка, совершение ребенком правонарушений и др.

Ребенок-сирота и ребенок, оставшийся без попечения родителей, являются разными юридическими понятиями. В ст. 1 ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» указывается, что дети-сироты – это лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель.

Факт отсутствия попечения родителей в соответствии с действующим законодательством не требует судебного установления, но наличие вступившего в законную силу судебного решения о лишении или ограничении родительских прав единственного родителя, о признании его недееспособным или безвестно отсутствующим само по себе свидетельствует о том, что ребенок остался без попечения родителей.

В законодательстве одновременно употребляются термины «устройство детей» и «воспитание детей», что требует пояснений. Гл. 18 СК РФ называется «Выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей», однако в наименовании раздела шестого Кодекса использован иной оборот – «формы воспитания детей». Это несоответствие является всего лишь редакционным недочетом. Если обратиться к этому моменту подробнее, то можно отметить, что воспитание в качестве процесса влияния личность ребенка не подразумевает под собой весь круг обязанностей усыновителей, опекунов или попечителей. Их деятельность оказывается гораздо обширнее и включает в себя обязанность представлять и защищать права и интересы несовершеннолетнего, например, в случае необходимости обращаться в суд для защиты ребенка, орган социальной защиты для получения льгот и другие действия, которые попросту не входят в такое узкое понятие, как «воспитание». Отсюда следует, что содержание понятия «устройство детей, оставшихся без попечения родителей» оказывается более широким и включает в себя «воспитание»²⁹.

²⁹ Дубровина И.В., Лисина М.И. Особенности психического развития детей в семье и вне семьи. Возрастные особенности психического развития детей – М.: Педагогика, 2002. С. 22.

Устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей, – один из видов социальной заботы (заботы государства и общества о людях). Оно подразумевает под собой закрепление специальным органом за ребенком лица или нескольких лиц, которые обязываются предпринимать в продолжение определенного срока или без указания одного фактически и (или) юридические действия, имеющие своей целью удовлетворения потребностей ребенка, и гарантировать соблюдение его законных прав и интересов.

«Устройство ребенка» – это юридическое понятие. В первую очередь, это связывается с тем, что главной целью устройства является защита прав и интересов несовершеннолетнего. А это значит, что закрепление за ребенком опекуна или иного обязанного лица может быть обложено только в установленные законом формы. Кроме того, важным признаком устройства является участие в процессе уполномоченных на то органов государственной власти или местного самоуправления.

Способы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения, являются юридическими конструкциями, которые закрепляют на постоянной или временной основе за ребенком лицо, которое будет нести за него ответственность, выполнять обязанности законного представителя и гарантировать соблюдение его прав и интересов. Формы устройства могут различаться и зависеть от различных сторонних факторов, таких как национальные традиции, экономическая, политическая или демографическая ситуация.

В отношении детей, оставшихся без попечения родителей, может быть применена передача в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью или в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, в патронатную семью) - п. 1 ст. 123 СК РФ. Если таковая возможность отсутствует, то дети пристраиваются в специальные организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к их числу относятся:

- воспитательные учреждения, в том числе детские дома семейного типа;
- лечебные учреждения;
- учреждения социальной защиты населения и др.

Обычно, если родители временно не могут осуществлять заботу о своем ребенке, они устраивают его к родственникам или иным лицам, а в редких случаях – даже в государственные воспитательные учреждения. В случае различных жизненных обстоятельств, зачастую не зависящих от воли родителей, – смерть, тяжелая болезнь, несчастные случаи, дети, особенно те, у кого нет других близких родственников, могут попасть в угрожающее положение.

Наиболее удручающим оказывается тот факт, что некоторые родители уклоняются от выполнения своих обязанностей, бросают своих детей, ущемляют их права, создают своими действиями опасность для жизни ребенка и другие подобные ситуации. Негативное влияние на сферу детства может оказывать нестабильная экономическая и политическая ситуация в стране, наплыв беженцев, рост преступности – все это приводит к появлению детей, нуждающихся в немедленной помощи, в связи с отсутствием родительского попечения, независимо от причин отсутствия такового. В связи с этим своевременное обнаружение детей, оставшихся без родительского попечения, постановка их на учет и принятие мер по обеспечению защиты их жизни, прав и интересов оказывается необходимым.

Решение этих проблем находится в компетенции органов опеки и попечительства – на них возложена ответственность за принятия мер по выявлению, устройству и последующему контролю условий жизни детей. Причем в настоящее время, с целью снижения числа злоупотреблений и нарушений при устройстве детей в семьи, право на осуществление профессиональной деятельности по выявлению и устройству таких детей имеют только органы опеки и попечительства.

Однако, согласно п.1. ст. 122 СК РФ, все должностные лица, учреждения (дошкольные образовательные, общеобразовательные, медицинские и др.), организации и граждане обязаны информировать органы опеки и попечительства о детях, оставшихся без попечения родителей, по месту их фактического нахождения. Но органам опеки и попечительства необходимо понимать, что такая деятельность других органов не заменяет их обязанности.

Так, Апелляционным определением Верховного суда Республики Бурятия от 02.12.2015 по делу № 33-4942/2015 установлено, что до достижения совершеннолетнего возраста гражданин С. не был постановлен в установленном порядке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении по категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 123 СК РФ). Администрация вечерней школы и лицея не предприняли никаких мер по постановке истца на данный учет.

Гарантированная социальная поддержка в виде обеспечения жилой площадью истцом не реализована по той причине, что органами, ведущими учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разрешающими вопросы их социальной поддержки, не выполнены возложенные на них полномочия. Представитель администрации указанные обстоятельства признал. Невыполнение органами, разрешающими вопросы по социальной поддержке детей-сирот, возложенных на них полномочий необходимо расценить как обстоятельства, по которым истец не смог своевременно реализовать право на получение жилого помещения. При этом достижение истцом 23-летнего возраста само по себе основанием для отказа в удовлетворении иска являться не может. Таким образом, суд удовлетворил требования истца

о восстановлении срока для принятия истца на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилого помещения, обязав администрацию поставить истца на учет нуждающихся в жилом помещении, предоставляемом по договорам найма специализированных жилых помещений детям-сиротам³⁰.

Зачастую также выполнение подобных действий выпадает на долю органов дознания и предварительного следствия, производящих арест родителей; медицинских учреждений, которые первыми получают сведения о несчастных случаях и заболеваниях родителей; дошкольных и образовательных учреждениях, в которых дети учатся.

В настоящее время органом опеки и попечительства должен быть специально созданный и наделенный особой компетенцией орган исполнительной власти субъекта РФ. Именоданному органу переданы все основные функции в сфере опеки и попечительства. Но, учитывая длительный опыт прошлых лет, законом разрешено в ряде случаев передавать полномочия по опеке и попечительству органам местного самоуправления.

Как правило, функции в области опеки и попечительства возлагаются: в отношении несовершеннолетних – на отделы (управления) образования; в отношении недееспособных – на отделы (управления) здравоохранения либо социальной защиты населения.

В итоге в РФ сохранилась ситуация, при которой полномочия в сфере опеки и попечительства в субъектах РФ реализуются органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления в разном их сочетании.

Так например, в Курганской области полномочия по опеке и попечительству возложены на специально созданный орган исполнительной власти, чья компетенция установлена Законом Курганской области от 1 декабря 2008 г. № 415 «Об опеке и попечительстве на территории Курганской области»³¹.

В других субъектах, например в Ростовской области, полномочия по опеке и попечительству распределены между органом исполнительной власти субъекта и органами местного самоуправления.

Таким образом, в субъектах Федерации, где опека и попечительство является компетенцией единого, специально созданного органа исполнительной власти, органы опеки и попечительства следует считать созданными. В данном случае в таких субъектах отдельная передача

³⁰ Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 02.12.2015 по делу № 33-4942/2015.

URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/7640388>

³¹ Закон Курганской области «Об опеке и попечительстве на территории Курганской области» от 01 декабря 2008г. № 415 // Новый мир. № 90. 2008.09 декабря.

полномочий по опеке и попечительству на муниципальный уровень представляется нецелесообразной.

Сложившаяся ситуация с разными способами организации органов опеки и попечительства является не самой эффективной. Одной из основных идей реформирования института опеки и попечительства, завершившейся принятием ФЗ «Об опеке и попечительстве», была идея оптимизации системы органов опеки и попечительства, уточнение их компетенции и порядка деятельности. В итоге фактически эта цель достигнута не была, а реформирование на данный момент завершилось формально-юридической заменой уровня формирования таких органов с местного на региональный. В большинстве же субъектов конкретная реализация функций органов опеки и попечительства по прежнему осуществляется целым конгломератом местных органов и учреждений.

При таком положении вещей, чтобы узнать, какое именно подразделение органов опеки и попечительства правомочно осуществлять решение тех или иных вопросов, связанных с воспитанием детей, в том числе устройство детей, оставшихся без попечения родителей, нужно установить соответствие между законодательством региона, уставом и иными актами муниципального образования. Представляется, что назрела необходимость создания единой Федеральной службы опеки, попечительства и патроната и ее региональных подразделений, которая взяла бы на себя весь комплекс функций органов опеки и попечительства и осуществляла бы как координацию деятельности, так и контроль за деятельностью территориальных подразделений по всей России.

Также следует признать справедливым мнение Кострова Н.М. о том, что «из поля зрения как ученых, так и практических работников выпал всего один вопрос, но имеющий очень важное значение – более детальное обеспечение интересов ребенка, находящегося под попечением родителей»³².

СК РФ наделяет органы опеки и попечительства различными полномочиями, которые они осуществляют в отношении всех детей, как находящихся под попечением родителей, так и оставшихся без такого попечения. Однако и при нормативно-правовом регулировании, и в деятельности органов опеки и попечительства акцент делается именно на обеспечении интересов детей, лишившихся попечения родителей. Признавая большую опасность, которую представляет для несовершеннолетнего нахождение без родительского попечения, не стоит сбрасывать со счетов и необходимость защиты прав детей, находящихся под родительским попечением. Особенно, когда такое попечение носит формальный характер и при живых родителях ребенок фактически является

³² Гражданское право. Том 1: учебник / С.А. Степанов, под ред. 2-е издание. Москва: Проспект, 2016. С. 113.

сиротой. По мнению некоторых авторов, изменить данную ситуацию возможно следующим образом: во-первых, путем создания специального подразделения в структуре органа опеки и попечительства, а именно отдела охраны и защиты прав детства; во-вторых, в Положении о деятельности такого отдела необходимо четко определить основания, пределы и формы вмешательства данного органа в отношения между родителями и детьми и полномочия по обеспечению прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей³³.

Таким образом, введение предлагаемых положений должно обеспечить наиболее эффективную систему организации со стороны государства деятельности по защите прав и интересов всех детей.

Задачи, полномочия и обязанности, исполняемые органами опеки и попечительства установлены в ст.7 – 9 Закона об опеке и попечительстве.

Перечень полномочий органов опеки и попечительства, как и перечень их задач, не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов РФ на них могут быть возложены и иные полномочия. В рамках своих полномочий органы опеки и попечительства издают акты, которые могут быть оспорены заинтересованными лицами в судебном порядке.

Деятельность органов опеки и попечительства в соответствии с п. 5 ст. 6 и ст. 27 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» находится под контролем, так, контроль за деятельностью этих органов и разработку методических материалов по вопросам опеки и попечительства осуществляет уполномоченный Правительством Российской Федерации орган исполнительной власти Российской Федерации.

При разрешении споров о воспитании детей, в частности контролируется:

- соблюдение порядка проведения органом опеки и попечительства обследования условий жизни ребенка, составления акта обследования и выдачи заключения при рассмотрении споров, связанных с воспитанием детей;

- соблюдение порядка принятия органом опеки и попечительства решений, касающихся разрешения разногласий между родителями ребенка, между родителями и родственниками ребенка, между опекуном ребенка и несовершеннолетними родителями ребенка, связанных с воспитанием детей.

Следует согласиться с мнением Ильиной О.Ю., которая предлагает подразделить направления деятельности органов опеки и попечительства в сфере семейных правоотношений с участием детей на следующие сферы:

³³ Степанян А.С. Правовое регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03 Москва, 2007. С. 112.

1. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей;

2. Защита прав и интересов детей, находящихся под попечением родителей³⁴.

Характеристика полномочий органов опеки и попечительства по защите прав и интересов несовершеннолетних детей, находящихся под попечением родителей, позволяет обозначить ряд проблем, связанных с необходимостью установления источника и способов получения информации о противоречии, возникшем между интересами родителей и детей. Применение по аналогии ст. 122 СК РФ допускает возможность получения такой информации от должностных лиц образовательных, лечебных и иных учреждений, других граждан, располагающих сведениями подобного характера. Согласно п. 2 ст. 56 СК РФ при нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет – в суд. Таким образом, информация может поступать и непосредственно от ребенка.

Противоречие между интересами родителей и ребенка может быть выявлено и при разрешении органом опеки и попечительства разногласий между родителями ребенка по вопросам, касающимся воспитания и образования ребенка (п. 2 ст. 65 СК РФ).

Также проблемные вопросы касаются критериев, которыми руководствуются органы опеки и попечительства, констатируя наличие противоречий между интересами родителей и детей. Следует признать, что в таких ситуациях главенствующую роль играет субъективизм сотрудника органа опеки и попечительства, поскольку установить какие-либо параметры соответствия (или несоответствия) интересов весьма затруднительно. Таким образом компетентность и профессионализм сотрудников данных органов очень важны.

Следует отметить, что именно своевременное обнаружение и регистрация детей, утративших по тем или иным причинам родительское попечение, является необходимым условием для оказания им надлежащей поддержки. В соответствии со ст. 122 СК РФ решением этих вопросов должны заниматься органы опеки и попечительства по фактическому месту нахождения детей. Разумеется, что для этого они должны иметь полное представление о сложившейся ситуации и обладать максимально подробной и достоверной информацией о ребенке, который может находиться в самых разных

³⁴ Ильина О.Ю. *Интересы ребенка в семейном праве Российской Федерации*. М.: Городец, 2006. С. 57.

учреждениях и организациях. По большей части необходимая информация хранится в образовательных учреждениях, которые посещают дети, в медицинских заведениях по месту лечения (смерти) родителей, в жилищных органах по месту проживания семьи, в ЗАГСе по месту государственной регистрации рождения ребенка и смерти родителей, а в случае заключения родителей под стражу – в органах предварительного следствия и прокуратуры³⁶. Не исключены ситуации, когда выявление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, происходит в ходе мероприятий по регистрации вынужденных переселенцев. В таких случаях органами миграционной службы проводится анкетирование этих детей с заполнением опросного листа, после чего дети-сироты передаются в ведение органов опеки и попечительства.

Факт утраты ребенком родительского попечения может оказаться известным любому гражданину, не обязательно находящемуся при исполнении служебных обязанностей. Например, узнать о том, что ребенку нужна помощь, могут соседи, друзья, знакомые и родные родителей. Не каждый гражданин способен предпринять необходимые меры, чтобы помочь ребенку, однако, согласно закону, он может сообщить об этом в ближайший орган опеки и попечительства.

Бывают ситуации, когда сами родители из-за отсутствия возможности воспитывать своих несовершеннолетних детей (в связи с отъездом на работу в иностранное государство, длительной болезнью и т.д.) могут обратиться в органы опеки и попечительства с просьбой об устройстве детей.

Органы опеки и попечительства, получив сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны, согласно п. 1 ст. 122 СК РФ, в течение трех дней обследовать условия жизни детей, то есть проверить достоверность поступившей информации об утрате детьми попечения родителей – изучить соответствующие документы, опросить окружающих и т. д. Одновременно с этим органы опеки и попечительства устанавливают факт возможного наличия у ребенка родственников и их местонахождение. Если подтверждается отсутствие попечения родителей или их родственников, органы должны обеспечить защиту прав и интересов ребенка (включая охрану принадлежащего ему имущества и закрепление за ребенком занимаемой им жилой площади), а также его временное устройство, пока не решится вопрос дальнейшего содержания и воспитания, что может выражаться не только в передаче ребенка родственникам, но и в помещении его в воспитательные учреждения.

Все дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, должны быть учтены и зарегистрированы, а сведения о них занесены в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Согласно п. 3 ст. 122 СК РФ, порядок формирования соответствующей базы данных должен определяться федеральным законом.

В Российской Федерации действует Порядок формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

На начальной стадии, после того как органы опеки и попечительства рассмотрели жизненное положение ребенка и подтвердили отсутствие попечения родителей, данные о ребенке регистрируются в журнале первичного учета установленной формы. Если в продолжение месяца после регистрации ребенок не был устроен в семью, органы опеки и попечительства заполняет на него анкету установленной формы, копия которой передается для постановки ребенка на региональный учет в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ.

Ст. 54 СК РФ к правам ребенка относит его право жить и воспитываться в семье, насколько это представляется возможным. Таким образом, семейное воспитание детей, лишившихся родительского попечения, является приоритетной формой по п. 1 ст. 123 СК РФ. К данной категории относится передача на усыновление, под опеку (попечительство) или в приемную семью. И только в случае отсутствия возможности устроить ребенка в семью закон допускает его передачу в специальные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. Тип выбираемого учреждения зависит от возраста и состояния здоровья ребенка. При этом органы опеки и попечительства не освобождаются от обязанности подыскивать для него усыновителей, опекунов (попечителей) или приемную семью.

Ранее закон не проводил различий между устройством ребенка в приемную семью и помещением его в специализированное детское учреждение. Впервые приоритетность семейных форм содержания и воспитания детей-сирот и детей, утративших родительское попечение, и необходимость отказа от прерогативы государственных воспитательных учреждений обозначаются в СК РФ. Закрепление в данном документе положения о приоритете семейных форм воспитания детей, бесспорно, имеет принципиальный характер. Оно имеет своей целью гарантировать соблюдение прав несовершеннолетних, так как воспитание в семейной атмосфере имеет преимущества, как в плане материально-бытовых условий жизни, так и других интересов ребенка. Кроме того, именно такая форма воспитания позволяет осуществить индивидуальный подход к каждому ребенку с учетом его личностных, психических, физических, национальных и иных особенностей, а также заложить нравственные основы и идеалы для формирования собственной семьи в будущем. Не случайно абз. 3 п. 1 ст. 123 СК РФ определено, что при устройстве ребенка, оставшегося без попечения родителей, должны учитываться его национальность, родной язык, вероисповедание, культурная принадлежность, возможность предоставления преемственности воспитания, что соответствует требованиям п. 2 ст. 20 Конвенции о правах ребенка.

При устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства обязаны представить все необходимые документы.

С целью устройства детей, находящихся в домах ребенка исправительных колоний, допускается краткосрочный выезд осужденных женщин, их матерей, за пределы мест лишения свободы в отпуск сроком до семи суток (без учета времени пребывания в дороге). При этом рассматривается возможность устройства ребенка, как у его родных, так и в государственный детский дом.

Пока не будет вынесено решение о дальнейшем устройстве, ребенок может временно помещаться в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации: социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, социальном приюте для детей и подростков, центре социальной помощи детям, оставшимся без попечения родителей. В этих учреждениях ребенка не только обеспечивают местом для проживания, едой и одеждой, но и оказывают необходимую поддержку в преодолении трудной жизненной ситуации, а также медико-социальную помощь.

Далее, согласно указаниям органов опеки и попечительства, ребенок передается из перечисленных организаций на усыновление, под опеку (попечительство), в приемную семью или государственное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При этом в п. 2 ст. 123 СК РФ указывается, что пока не будет определена наиболее приемлемая форма устройства ребенка, органы опеки и попечительства временно принимают на себя обязанности по законному представительству его прав и интересов³⁵.

Существующее законодательство предусматривает специальную административную процедуру, в ходе которой выявляются и ставятся на учет дети, оставшиеся без попечения родителей. Выявление и учет таких детей – задача государственного уровня, благодаря осуществлению которой каждому ребенку, оказавшемуся в угрожающем положении, гарантируется оказание необходимой помощи. Кроме того, данная процедура позволяет грамотно планировать выделяемые бюджетные средства на устройство детей, оставшихся без родительского попечения.

Пошагово описать данную процедуру можно следующим образом:

1. В орган опеки и попечительства поступает информация о случае лишения ребенка родительского попечения по каким-либо причинам.

³⁵ Геллер М.В. Реализация и защита права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье по законодательству Российской Федерации: Автореф. Дис. канд. юрид. наук: Геллер М.В. Москва, 2007. С. 11.

Чаще всего сотрудники органов опеки и попечительства самостоятельно узнают о подобных ситуациях во время исполнения своих служебных обязанностей. Как уже упоминалось выше, должностные лица различных учреждений (дошкольных образовательных, общеобразовательных, медицинских и других) и другие граждане по закону обязаны предоставлять известную им информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей. Но так как неисполнение этой обязанности не влечет за собой какого-либо наказания, должностные лица и обычные граждане ежедневно равнодушно проходят мимо детей, нуждающихся в помощи, не рассматривая участие в их судьбе в качестве своего гражданского или профессионального долга. Представляется, что необходимо разработать комплекс мер, способствующих своевременному поступлению подобной информации в орган опеки и попечительства.

2. В соответствии с п. 6 Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей органы опеки и попечительства в течение трех дней с момента получения сведений о ребенке, оставшемся без попечения родителей, обязаны исследовать условия, в которых проживает ребенок, и, подтвердив факт отсутствия родительского попечения, зарегистрировать его в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, орган опеки и попечительства должен принять на себя обязательства законного представителя ребенка и обеспечить защиту прав и интересов ребенка, пока решается вопрос о его устройстве.

С того момента, как органы опеки и попечительства получили сведения о ребенке, оставшимся без попечения родителей, и зарегистрировали их, им предоставляется время для устройства ребенка сроком в один месяц.

3. Если за это время ребенку не удалось найти приемную семью, его самого помещают в государственное воспитательное учреждение, а данные о нем передаются для регистрации в региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Подобные учреждения создаются на территории каждого субъекта Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»).

Региональный оператор предпринимает попытки устройства ребенка в семью граждан, проживающих на территории данного региона, в продолжение следующего месяца.

4. В случае если за месяц не удалось найти приемную семью для ребенка, оставшегося без попечения родителей, в данном регионе, то сведения о нем регистрируются в федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Хранит и предоставляет информацию, содержащуюся

в федеральном банке данных о детях, федеральный оператор – федеральный орган исполнительной власти, назначаемый Правительством РФ.

При этом передача сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, в ведение регионального или федерального оператора не снимает ответственности с местных органов опеки и попечительства, то есть они продолжают работать в этом направлении и искать возможные варианты для устройства ребенка в приемную семью.

Таким образом, в Российской Федерации устроен механизм выявления, регистрации и учета детей, оставшихся без попечения родителей. Он позволяет расширить круг поиска потенциальной приемной семьи для ребенка, оставшегося без попечения родителей, от регионального до федерального уровня, и тем самым увеличить вероятность его устройства в семью. Кроме того, в базе государственного банка данных также содержится информация о семьях, желающих принять детей на воспитание.

Как отмечалось выше, дети, лишившиеся родительского попечения, получают особый правовой статус, подразумевающий:

- право на устройство в приемную семью (абз. 3 п. 2 ст. 54 СК РФ);
- учет в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей;
- право на разнообразные социальные льготы и гарантии (Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

Естественно, важнейшим является право ребенка, оставшегося без родительского попечения, на устройство в семью, так как это одно из основных прав детей вообще – жить и воспитываться в семье.

2.2. Анализ современных гарантии, предоставляемых государством в целях защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Основным направлением деятельности в области правовой защиты детства является гарантия прав детей во всех сферах их жизнедеятельности в соответствии с требованиями, указанными в Конвенции ООН о правах ребенка и Конституции Российской Федерации. При этом охватываются абсолютно все сферы жизнедеятельности ребенка: воспитание, образование, медицинское обслуживание, трудовая занятость, социальное обеспечение и др.

По различным причинам многие дети лишаются родительского попечения и становятся сиротами.

Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» выделяет детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, в отдельную категорию нуждающихся в усиленной защите со стороны государственных органов, – детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Среди специальных нормативно-правовых актов, предусматривающих социальную защиту детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, необходимо выделить Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Положения федерального законодательства наделяют органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по регулированию сферы социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при строгом следовании положениям Конституции РФ по распределению обязанностей между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На основе предоставленных прав, последние разрабатывают и принимают законы и иные нормативно-правовые акты, касающиеся разных сторон процесса обеспечения социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, они вправе заниматься вопросами организации и функционирования органов местного самоуправления, в обязанности которых входит опека и попечительство над детьми, оставшимися без попечения родителей (п. 2 ст. 121 СК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 123 СК РФ субъекты Российской Федерации имеют право учреждать новые формы устройства детей. Примером может послужить введение патронатной формы воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Чтобы обеспечить ребенка надлежащими условиями проживания, принимаются нормативные правовые акты, которые устанавливают необходимый размер заработной платы родителей, собирающихся взять в семью ребенка-сироту, а также вводятся льготы для приемных семей.

Многие субъекты Российской Федерации реализуют дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В качестве примера можно привести предоставление бесплатного проезда в общественном транспорте, возможности посещения подготовительных курсов для поступления в колледж, училище или вуз, выплата повышенной стипендии, а также пособий на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей. В большинстве субъектов РФ детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставляются особые права в жилищной сфере.

Органами государственной власти отдельных субъектов Федерации осуществляются программы, которые имеют своей целью предотвращение

социального сиротства, способствуют социализации и интеграции детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, направлены на предоставление им медицинской помощи и оздоровительные мероприятия.

Более того, существует ряд нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на организацию социальных учреждений, порядка предоставления социальных и медицинских услуг, создания комиссий по защите детей и профилактики безнадзорности. В рамках реализации своих полномочий региональные органы власти принимают нормативно-правовые акты и по иным вопросам, касающимся поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно нормам международного права, дети, временно или постоянно лишенные семейного окружения или не способные более находиться в таком окружении, имеют право на особую защиту и помощь со стороны государства (ст. 20 Конвенции о правах ребенка). В Российской Федерации задачей первоочередной важности является создание условий для полноценного физического, интеллектуального, нравственного, духовного и социального развития детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовка их к будущей самостоятельной жизни в современном социуме. Для этого предпринимаются различные меры на разных государственных уровнях, нацеленных на осуществление государственной политики по отношению к детям, оставшимся без попечения родителей, и обеспечение их социальной защищенности, получение профессионального образования, трудоустройство и существование в обществе как полноценного его члена.

Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предписывает органам государственной власти предпринимать ряд действий для поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, пока им не исполнится 23 года.

Во-первых, для осуществления права на образование гражданам, нуждающимся в социальной помощи, государство полностью или частично принимает на себя расходы на их содержание в период обучения. Федеральный закон «Об образовании»³⁶ предусматривает прием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных испытаний для обучения в рамках имеющих аккредитацию образовательных программ.

Лица данной категории числятся на полном государственном обеспечении вплоть до окончания ими государственного или муниципального учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования. Кроме того, им выплачивается повышенная стипендия, размер которой

³⁶ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012г. № 273-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

не менее чем на 50% больше по сравнению с установленной в данном образовательном учреждении стипендией, и ежегодное пособие на покупку необходимой учебной литературы и письменных принадлежностей в объеме трехмесячной стипендии.

В области труда и занятости задачей государства является предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей равных возможностей в осуществлении права на труд и выбор профессии. Для этого предпринимаются следующие меры: проведение различных целевых мероприятий, в том числе профессиональной подготовки, предоставление квот, поощрение работодателей к устройству на работу именно этих граждан и резервирование отдельных видов работ (профессий) для их трудоустройства.

В сфере охраны здоровья дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатное медицинское обслуживание и оперативное оказание медицинской помощи в любом государственном и муниципальном лечебно-профилактическом учреждении. Данной категории нуждающихся предоставляется бесплатные услуги по диспансеризации, оздоровлению, регулярные медицинские осмотры за счет выделяемых на эти цели бюджетных средств. Кроме того, они имеют право на получение бесплатных путевок в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные лагеря, а также санаторно-курортные учреждения при наличии показаний здоровья с бесплатным проездом к месту отдыха или лечения и обратно.

Одной из наиболее существенных проблем, с которыми сталкиваются в жилищной сфере выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, становится реализация права на жилище. Поэтому на законном уровне предусматриваются следующие направления защиты жилищных прав данной категории граждан:

- закрепление жилья за ребенком на момент его нахождения в государственном воспитательном учреждении;
- предоставление жилья и контролирование его фактического использования до наступления совершеннолетия выпускников;
- контроль при заключении сделок, касающихся жилой площади, принадлежащей несовершеннолетним выпускникам.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), имевшие закрепленное жилое помещение, не теряют на него права в течение всего периода нахождения в воспитательном учреждении, службы в армии, пребывания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы. А лица, за которыми не закреплено жилое помещение, имеют право на его получение вне очереди. Причем оно должно быть равноценной ранее занимаемой ими (или их родителями) жилой площади и соответствовать установленным социальным и санитарным нормам.

Законодательство предписывает необходимость предварительного одобрения со стороны органов опеки и попечительства совершаемых сделок в отношении приватизированных жилых помещений, находящихся в собственности детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей³⁷. Под это требование попадают также жилые помещения, в которых несовершеннолетние временно отсутствуют, однако на момент приватизации имеют на это жилое помещение равные с собственником либо нанимателем права.

Рассмотрение каждого вопроса об отчуждении жилой площади, заключении и изменении всевозможных договоров, косвенно или напрямую затрагивающем законные права и интересы несовершеннолетних, которые лишены родительского попечения, проживают в приемной семье или в государственных учреждениях любых форм, а также выпускников данных заведений, следует проводить коллективно, учитывая мнение законных представителей самих несовершеннолетних, на заседаниях комиссий (советов) по охране прав детей, в том числе органов, на которые возложены функции по опеке, попечительству в отношении несовершеннолетних.

Для наиболее действенной защиты жилищных прав несовершеннолетних, находящихся вне родительского попечения, независимо от формы их устройства, их законные представители (опекуны, попечители, администрация соответствующего учреждения) в случае, когда несовершеннолетние остались проживать в жилом помещении одни, обязаны в трехмесячный срок с момента устройства ребенка оформить договор передачи жилого помещения в собственность ребенка (приватизировать) и, при продолжительном отсутствии там несовершеннолетнего, принять меры для его использования в интересах ребенка.

К сожалению, даже при наличии закрепленной площади у выпускников государственных воспитательных учреждений, жилищный вопрос не всегда остается решенным, поскольку при возвращении в ранее закрепленные за ними жилые помещения дальнейшая нормальная жизнь не всегда гарантирована. Очень часто выпускники вновь попадают в асоциальное окружение лиц, лишенных родительских прав, страдающих от алкоголизма и наркомании, ведущих аморальный образ жизни, психически нездоровых, а также в жилые помещения, несоответствующие санитарным и техническим требованиям³⁸. Кроме того, доверие выпускников детских государственных

³⁷ Левицкая Е.А., Пенькова И.Г. «Общая характеристика источников правового регулирования отношений по защите имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. Р-н-Д, 2015. С.144-148.

³⁸ Чефранова Е.А. Правовое регулирование имущественных отношений с участием несовершеннолетних членов семьи. Защита прав ребенка в современной России/Под ред. А.М.Нечаевой. М.: ИГП РАН, 2005.

учреждений в первые годы выпуска находится под угрозой влияния криминальных элементов и других недобропорядочных лиц, поскольку первые не адаптированы к условиям самостоятельной жизни, а получаемая ими заработная плата не дает возможности оплачивать полностью расходы по содержанию жилого помещения. Последние же путем злоупотребления доверием сирот добиваются совершения ими сделок по обмену, приватизации и последующему отчуждению занимаемых жилых помещений или ухудшению их жилищных условий. Подобная ситуация способствует увеличению числа лиц, лишаящихся постоянного места жительства, занимающихся бродяжничеством, попрошайничеством и совершением правонарушений.

Представляется, что первоначально целесообразно заключать с выпускниками детских учреждений договор о безвозмездном пользовании жилыми помещениями сроком до пяти лет, и только по истечении данного срока переоформлять его в надлежащем порядке на договор социального найма. В этом случае подобный порядок предотвращает возможность утраты выпускником жилого помещения в период первых пяти лет самостоятельной жизни.

Важно заметить, что Федеральный закон включает в себя разработку и реализацию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. И в большинстве регионов Российской Федерации такие программы существуют.

2.3. Правовые и практические проблемы обеспечения прав детей, оставшихся без попечения родителей

Российская семья не смогла остаться вне влияния кризиса экономики и современного общества. Вслед за спадом уровня жизни, девальвацией моральных ценностей, ростом агрессивности в обществе увеличивается частота и острота внутренних кризисов в семьях, самостоятельное преодоление которых часто попросту невозможно. Совокупность этих факторов в конечном итоге привела к вопросу создания системы ранней помощи семье, когда ее еще можно спасти.

Уже на начальных стадиях стоит проблема выявления неблагополучия. В современных семьях наблюдаются такие негативные явления, как: детоубийства, детский суицид, проституция, недостаточное внимание родителей, приводящее детей к жизни на улице. Бездзорные и беспризорные дети вовлекаются под отрицательное влияние и нередко становятся участниками различных правонарушений.

Исходя из данных Уполномоченного по правам ребенка при президенте РФ, в последнее десятилетие число детей, пострадавших от рук соб-

ственных родителей, возросло в 1,7 раза. Если в 2002 году их количество составляло 2269 человек, то в 2011 году можно отметить уже 4091 подобный случай. Согласно официальной статистике Министерства внутренних дел Российской Федерации, за период с 2010 по 2011 год зарегистрировано 268 случаев убийства новорожденных их собственными матерями. Примерно столько же детей убито родителями через некоторое время после рождения. Причем обрисовывается ужасающая тенденция: свыше половины подобных преступлений совершаются самыми близкими ребенку людьми – его родителями. Россия находится в пятерке стран с самым высоким показателем смерти детей по вине их родителей, – вместе с Венесуэлой, ЮАР, Колумбией и Ямайкой³⁹.

В наше время профилактика семейного неблагополучия на ранних стадиях является важной проблемой. Десятилетие назад проблема материальной помощи малообеспеченным семьям была на первом месте, то сейчас по мере улучшения социальной ситуации, вопрос материального обеспечения отходит на второй план и более актуальной становится профилактика семейных дисфункций. В наше время не существует определенных методов работы с семьей, в России так и не появился единый механизм выявления семейного неблагополучия. Обстановка касательно детских самоубийств в России все так же крайне неблагополучна. На 100 тысяч детского населения насчитывается 19,8 случаев суицидов. Подавляющее количество детских суицидов и детоубийств исходят из неблагополучных явлений в семье и различных психических расстройств.

Социальная поддержка семьям и несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении, направлена на оказание адресной помощи только для тех, кто за ней обратился в заявительной форме, либо по предписанию других объектов профилактики. Программа социальной реабилитации и индивидуальная профилактическая работа осуществляется в соответствии с социальным паспортом. Дети определяются в социально-реабилитационные центры. Ожидается, что в этот период проблемы семьи должны быть решены родителями, но в большинстве случаев они представляют собой безработных, страдающих алкоголизмом и не подлежащих реабилитации. Исходя из этого, частой мерой является лишение родительских прав. С увеличением уровня семейных проблем растет отстранение семейных проблем от внешнего мира, пропадают коммуникативные связи с обществом, разрушаются детско-родительские отношения.

Очевидно, нужны превентивные меры, которые позволят выявить проблемы в семьях еще на ранних стадиях.

В современной социальной структуре отсутствует служба, которая могла бы взять на себя осуществление подобных функций. Все осложняется

³⁹ Работа в пустую: сирот не становится меньше // Социальная педагогика. 2009. №4. С.113.

тем, что одним из главных правовых принципов семейного (и не только семейного) законодательства является принцип охраны права на частную жизнь и недопустимости вмешательства в дела семьи до тех пор, пока не возникла реальная угроза жизни и здоровью ее членов.

Создание и производительность деятельности соответствующей службы напрямую зависит от разработки надлежащих правовых оснований для ее деятельности, то есть установки объективных критериев для проведения вмешательства на первоначальных стадиях. Сложно спорить с мнением разработчиков о «Новой модели организации работы органов местного самоуправления по опеке и попечительству над детьми», состоящим в том, что именно уровень органов местного самоуправления или учреждения, подотчетного органам местного самоуправления, является наиболее допустимой моделью для работы подобной инстанции⁴⁰.

Частым нарушением муниципальных структур в области опеки и попечительства является отсутствие статуса ребенка, оставшегося без попечения родителей, у детей, находящихся в учреждениях для детей-сирот, которых родители практически не посещали.

Подобная ситуация проявляется в случаях проживания ребенка в учреждении для детей-сирот, при существующих родителях, которые его не посещают. Если учреждение не способствует процессу лишения родителей родительских прав с последующим закреплением жилья за таким ребенком, то ребенок заведомо теряет статус ребенка, лишенного опеки родителей.

Так, например, Прокурор 3-го района обратился в суд с исковым заявлением в интересах С.А.

Требования мотивированы необходимостью восстановления прав С.А., на обеспечение жилым помещением по договору найма специализированного жилого помещения, поскольку мать последнего С.Н. была лишена родительских прав решением 3-го районного суда, а отец отказался от воспитания сына.

С.А. был помещен в ГОУ ..., где воспитывался.

Из письма заместителя Министра социальной защиты населения РБ следует, что С.А. в списках детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на получение жилого помещения, не значится.

Прокурор полагает, что вследствие бездействия органов местного самоуправления С.А. не был включен в список детей оставшихся без попечения родителей, имеющих право на получение жилого помещения, статус лица, оставшегося без попечения родителей, не приобрел, своевременно не был поставлен на учет в качестве нуждающегося в обеспечении жильем.

Истец С.А. пояснил, что до... года жил с семьей – отчимом, матерью и двумя братьями – в с. <...>. В <...> году, когда отчим ушел из семьи, он остался

⁴⁰ Тростанецкая Г. Социальные сироты в нашем обществе // Социальная педагогика. 2014. № 4. С. 3-8.

жить с матерью, злоупотреблявшей спиртными напитками, которую в последующем лишили родительских прав.... года истец был определен в <...> детский дом, где он жил до... года. За все время пребывания в детском доме, отец к нему не приезжал, материальной помощи не оказывал. Какую-либо помощь в жизнеустройстве после детского дома отец также не оказывал, жить в своем доме, в с. <...>, не предлагал. С вопросом о предоставлении ему жилья вместо разрушенной квартиры в <...> он обращался в <...> администрацию, где ему предложили компенсацию в размере <...> рублей, от которой он отказался. С заявлением о постановке на учет в качестве лица, нуждающегося в жилом помещении, в администрацию он не обращался, поскольку не знал о том, что имеет право на жилье как лицо, оставшееся без попечения родителей.

Когда он обратился, из органа опеки и попечительства МО «Б-й район» ему пришел ответ об отсутствии оснований для обеспечения жилым помещением в связи с достижением им предельного двадцатитрехлетнего возраста, предусмотренного для реализации права на жилье.

Представитель ответчика АМО «Б-й район» У. возражала против удовлетворения иска, полагала истцом не представлено доказательств уважительности причин пропуска срока для обращения с заявлением о принятии на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилого помещения до достижения 23 лет. Кроме того, отец истца жив, не лишен родительских прав, соответственно С.А. не относится к категории лиц, оставшихся без попечения родителей.

Судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что С.А. в силу закона может быть отнесен к категории детей, оставшихся без попечения родителей.

Так, положения абз. 3 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» закрепляют для целей данного Закона понятие «дети, оставшиеся без попечения родителей» и определяют круг лиц, которые относятся к данной категории.

В соответствии с указанной нормой, к детям, оставшимся без попечения родителей, относятся лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), объявлением их умершими, установлением судом факта утраты лицом попечения родителей, отбыванием родителями 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 своих детей или от за-

щиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, а также в случае, если единственный родитель или оба родителя неизвестны, в иных случаях признания детей оставшимися без попечения родителей в установленном законом порядке.

При этом приведенный выше перечень, определяющий, в каких именно случаях дети относятся к категории оставшихся без попечения родителей, не является исчерпывающим.

В соответствии с ч. 1 ст. 121 СК РФ защита прав и интересов детей в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства.

Факт утраты истцом попечения родителей судом был установлен при разрешении настоящего спора.

С учетом приведенных норм судебная коллегия приходит к выводу о том, что, разрешая спор, суд первой инстанции удовлетворяя требования прокурора, сделал правильный вывод о том, что С.А. вправе претендовать на предоставление ему для проживания жилого помещения специализированного жилищного фонда. При этом суд фактически исходил из наличия у истца статуса ребенка, оставшегося без попечения родителей, поскольку его мать в... году была лишена родительских прав в него на основании решения суда, а отец участия в его жизни отказался.

Таким образом, судебной коллегией отклоняются как несостоятельные доводы заявителя жалобы заявителя об отсутствии у С.А. статуса ребенка, оставшегося без попечения родителей, в связи с чем, у истца отсутствует право на обеспечение жилым помещением.

Также наблюдаются следующие нарушения прав: проживание в учреждении оплачивается из пенсии ребенка (в то время как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, находятся на полном государственном обеспечении); не предоставляется жилье по достижению 18 лет; появляется угроза утраты прав на жилье, в котором он родился, при совершении сделок с недвижимым имуществом родителями; отсутствие льгот.

В то время как на самом деле ребенок не получает поддержку родителей и в реальности является ребенком, оставшимся без попечения родителей.

Необходимо учесть еще один важный момент. При направлении ребенка в орган для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей возможен случай, когда его родители не лишаются своих прав, но в реальности свободны от обязательств в касательно своего ребенка. Они не испытывают тягость воспитания и вполне могут переложить его материально обеспечение на государственные структуры. Это лишь способствует безответственному отношению родителей к своим детям, возрастанию явления «социального сиротства», нарушению социальных гарантий касательно других детей и их родителей.

Дополнительной причиной такого поведения органов опеки и попечительства является взгляд о том, что не стоит лишать таких родителей родительских прав. В обществе считается, что лучше такие родители, чем отсутствие каких-либо. Подобное мнение, конечно, имеет свой смысл и с определенной точки зрения справедливо. Но, учитывая, что в конечном итоге, по большому счету, этим оправдывается нарушение конституционного права наиболее незащитной категории граждан на жилище, то мы должны принять, что такой подход не вполне обоснован и целесообразен.

Скорее всего, адекватно будет в такой ситуации говорить об алиментных обязательствах родителей, если ребенок постоянно находится в государственных социальных учреждениях и, следовательно, на полном государственном обеспечении, и все же будет принято решение не лишать таких родителей родительских прав.

Существуют факты нарушения требований законодательства при передаче несовершеннолетних на воспитание в семьи граждан, работе с лицами, желающими воспитывать детей. От кандидатов в усыновители, опекуны (попечители) не требуются все необходимые документы, не проводятся осмотр их жилищно-бытовых условий, не берутся в учет сведения о состоянии здоровья, не исследуются данные о наличии таких диагнозов, как наркомания, алкоголизм. Отдельного упоминания заслуживает отраженная в судебной практике проблема лишения ребенка права на семейное воспитание и отказа в устройстве ребенка в семью, в частности, при рассмотрении

дел об установлении усыновления, со ссылкой на нарушение уполномоченными органами порядка и сроков постановки его на учет в соответствующий банк данных о детях, нуждающихся в устройстве⁴¹.

Уполномоченными структурами не осуществляется надлежащий надзор за уровнем проживания детей в замещающих семьях, исполнением опекунами (попечителями), приемными родителями обязанностей по защите их прав, тратой средств, положенных на содержание несовершеннолетних. Доходит до того, что лица, находящиеся под опекой, после достижения ими совершеннолетия получают суммы задолженности по пособиям, выплачиваемые опекуну на его содержание.

Работа органов опеки и попечительства по защите жилищных прав несовершеннолетних не до конца соответствует запрашиваемым требованиям. В том числе не проводится сбор информации о состоянии закрепленного за детьми жилья, его статусе и эксплуатации, не принимаются меры к сохранности. Вместе с тем, свыше 400 жилых помещений, отведенных детям-сиротам и детям, оставшимися без попечения родителей, пребывают в непригодном для проживания состоянии.

Руководство интернатных учреждений, как законные представители детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не исполняют в необходимой мере свои обязанности по взысканию алиментов и выполнению судебных решений, контролю сохранности жилья. В учреждениях не выполняются существующие стандарты обеспечения детей одеждой, обувью, питанием и мягким инвентарем.

При конфликте прав ребенка, с одной стороны, и прав приемных родителей и органов опеки и попечительства – с другой, по сути дела, сводится на нет возможность реальной защиты прав и законных интересов детей. Для защиты возможно оперировать только к органам прокуратуры, которым станет известно о нарушении прав детей. По мнению некоторых авторов такая ситуация создает необходимость пересмотра системы органов опеки и попечительства, с тем, чтобы возможность защиты прав детей не замыкалась только лишь непосредственно на органе опеки и попечительства⁴².

⁴¹ Левицкая Е.А. Учет иностранных усыновителей и детей, оставшихся без попечения родителей: правоприменительный аспект. // Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Наука и образование в XXI веке». Тамбов, 2013. С. 58-60.

Левицкая Е.А., Правовое значение порядка организации первичного, регионального и федерального учета детей, оставшихся без попечения родителей, в практике иностранных усыновлений // Актуальные проблемы семьи, материнства и детства в РФ: правовой аспект.: Материалы научно-практической конференции (31 мая 2012г.); Отв. ред. Е.С.Путилина, Н.Б.Смоленский. Ростов-н/Д: РТА, Рост. филиал, 2012. С.14-21.

⁴² Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства // Семейное и жилищное право. 2007. № 4. С.32.

Рост уровня государственности объективно предполагает неизбежность преобразования и внесения основательных поправок в структуре российского права, в том числе в отношении совершенствования правового института опеки и попечительства, ценность которого определяется необходимостью восполнения недостающей или утраченной дееспособности у некоторых категорий граждан, защиту их прав и интересов.

Государственная семейная политика в основе своей должна найти отклик в целом ряде законопроектов, которые сопряжены с регулированием данной сферы. Сюда можно отнести семейное, жилищное, уголовное и административное законодательства, блок, связанный с трудовым и налоговым законодательством, а также законодательством о социальном обеспечении.

В направлении обобщения и согласования существовавших разрозненных стандартов регулирования опеки и попечительства в едином нормативно-правовом акте, который содержит принципы и цели регулирования рассматриваемого института и включал нормы, необходимые для комплексного регулирования вопросов в данной сфере уже были предприняты определенные шаги – принятие Федерального закона от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Его принятие обуславливается развитием конституционных положений и определяет направления реформирования законодательства о защите законных прав и интересов граждан в данной сфере общественных отношений.

Принятие Закона о попечительстве создало необходимость добавления соответствующих поправок и дополнений в действующее законодательство (Гражданский (часть первая), Жилищный⁴³ и Семейный кодексы РФ).

В СК РФ содержится глава 18 «Выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей», допускающая их передачу в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», если нет возможности обеспечить ребенку проживание в приемной семье, усыновление или опеку (попечительство). Введенная в 2008 году в Семейный кодекс глава 22 посвящена самостоятельному регулированию вопросов устройства детей в специальные организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривает возможность передавать детей на временное воспитание в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. При этом такая временная передача не относится к формам устройства ребенка в семью и осуществляется по распоряжению администрации данного учреждения в интересах ребенка, в целях обеспечения индивидуального подхода к его воспитанию и гармоничного развития. Таким образом, ребенок может помещаться в семью на время каникул, выходных и нерабочих праздничных дней, согласно п. 3 ст. 155.2 Семейного кодекса РФ.

⁴³ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Аналогичные меры в области систематизации и обобщения законодательства должны быть предприняты, как видится, относительно других форм устройства детей на воспитание.

3. Реализация механизмов обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и пути их совершенствования

Защита прав и интересов ребенка в современной России является актуальной проблемой, которая вызвана явным неблагополучием несовершеннолетних как в обществе, так и в семье. Мировой общественностью признается факт того, что для гармоничного и полноценного развития личности ребенок должен расти в семье, в атмосфере любви, заботы и понимания.

Конституция Российской Федерации утверждает приоритет прав, интересов и благосостояния детей во всех сферах государственной деятельности и гарантирует поддержку семьи, детства, материнства и отцовства со стороны государства и общества. Более того, Российская Федерация приняла на себя обязательства по исполнению Конвенции о правах ребенка, которая обуславливает необходимость уделять особое внимание вопросу детства и детям как одной из самых незащищенных социальных групп и относиться к ним как к личностям и членам общества, наделенными определенными правами.

Вопрос сиротства поднимается и рассматривается в ряде федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, направленных на решение данной проблемы. В их число входят:

- Семейный кодекс РФ;
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;
- Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и другие.

Согласно действующему законодательству, статус ребенка-сироты и ребенка, оставшегося без попечения родителей, присваивается несовершеннолетнему при наличии документального подтверждения отсутствия попечения обоих или единственного родителя, в силу их смерти, лишения родительских прав, ограничения в родительских правах, признания родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных учреждениях, объявлением их умершими, отбывания ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождения в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказа родителей

взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений и в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке.

В профессиональной деятельности специалистов, в чьи функции входит защита прав и законных интересов несовершеннолетних, регулярно встречаются сложные случаи, когда оформление и получение документов, подтверждающих отсутствие родительского попечения, является большой проблемой.

Одна из проблем заложена в законодательстве, регламентирующем регистрацию факта рождения, а именно в главе 2 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»⁴⁴ и ее можно проиллюстрировать на следующем примере.

Так, на территории Н-го района г. Ростова-на-Дону расположен МУЗ «Родильный дом №5», в наблюдательном отделении которого принимаются женщины со всей Ростовской области, не состоящие на акушерском учете и не имеющие документов.

Законом об актах гражданского состояния предусмотрена регистрация факта рождения ребенка у женщины, не имеющей документов, удостоверяющих личность, при наличии лица, которое подтвердит ее личность.

В апреле 2015 года в наблюдательное отделение поступила гражданка, без документов, удостоверяющих ее личность, представившаяся гражданкой Д. На следующий день родила мальчика. Получив медицинскую справку о рождении, и в сопровождении паспортизированного лица цыганской внешности, факт рождения ребенка был зарегистрирован в отделении ЗАГС с присвоением несовершеннолетнему фамилии Д., и внесением сведений о матери.

Перед выпиской из медицинского учреждения роженица сообщила, что ее настоящая фамилия Е., и она договорилась с людьми цыганской национальности о передаче им своего ребенка. Гражданка Е. забирать ребенка из родильного отделения отказалась. Да и сделать бы этого уже не смогла т.к. в свидетельство о рождении несовершеннолетнего в графе «мать» были внесены сведения о гр. Д. Сотрудниками родильного отделения были вызваны сотрудники полиции и органов опеки.

Для предотвращения передачи родившегося ребенка посторонним лицам, было вынесено распоряжение об отобрании несовершеннолетнего ребенка у гр. Д. в порядке ст. 77 Семейного Кодекса РФ. В кратчайшие сроки органами опеки и попечительства МКУ «Отдел образования Н-го района г. Ро-

⁴⁴ Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ с изм. и доп. от 28 ноября 2015 года «Об актах гражданского состояния» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 47. Ст. 5340.

стова-на-Дону» было подано исковое заявление об оспаривании материнства и об исключении из актовой записи сведений о матери несовершеннолетнего ребенка.

В связи с тем, что ни одно лицо в данной ситуации не имело документа, удостоверяющего личность, подтвержденного места регистрации или проживания, судебное разбирательство длилось несколько месяцев. Пояснения по делу могли дать только работники медицинского учреждения, специалисты (по опеки и попечительству) и инспектор ПДН ОП -2 УМВД России по г. Ростову-на-Дону.

Более 6 месяцев несовершеннолетний Д., в силу отсутствия установленного социального статуса не мог реализовать своего права на воспитание в семье.

Другой проблемой становится применение ст. 17 ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» и ст. 48 СК РФ.

Граждане, ведущий асоциальный образ жизни, в большинстве случаев, не заботятся о соответствии своих документов реальной ситуации жизни. Так женщины, состоящие в зарегистрированном браке, давно потерявшие связь с супругом, рожают детей, при этом в установленном порядке пишут согласие на усыновление своего ребенка, оставляют его в медицинском учреждении. Согласно действующему законодательству, сведения об отце несовершеннолетнего вносятся в свидетельство о рождении на основании свидетельства о заключении брака, при том, что имеется информация, что супруг женщины не является биологическим родителем, сам гражданин, или его родственники не обращаются в органы ЗАГС с заявлением о регистрации рождения ребенка.

Отсутствие сведений о местонахождении второго родителя не дает возможности передать ребенка на воспитание в семью.

В некоторых случаях, розыскные мероприятия помогают установить место нахождения граждан, сведения о которых значатся в свидетельстве о рождении.

В практике имели место случаи, что люди, сведения о которых значились в свидетельстве о рождении, оказывались умершими длительное время назад, находились за пределами РФ и никто из супругов, длительный срок не пересекал границы РФ, находились в местах лишения свободы, либо просто отказывались оказывать содействие и помощь государственным органам в приведении в соответствие документов ребенка реальной ситуации.

Длительные судебные разбирательства затягивают процесс передачи ребенка в семью, нарушая права и законные интересы ребенка, обрекая его на проживание в казенном учреждении.

На территории муниципального образования располагается железнодорожный вокзал, который является крупным транспортным узлом междугороднего значения. На территории вокзала периодически обосновываются

лица без определенного места жительства, некоторые из них имеют с собой несовершеннолетних детей.

В феврале 2015 года сотрудниками транспортной полиции был обнаружен мальчик, на вид 3-4 лет, по имени Сережа. Ребенок сидел в зале ожидания один, без сопровождения взрослых. В одежде ребенка был обнаружен паспорт женщины по фамилии И., паспорт был выдан отделением полиции Свердловской области.

В связи с тем, что ребенок был обнаружен на территории Н-го района г. Ростова-на-Дону и был помещен в ГБУ СОН РО «Социальный приют для детей и подростков «Дом Надежды» специалистами по опеке и попечительству МКУ «Отдел образования Н-го района г. Ростова-на-Дону» были предприняты меры по розыску матери несовершеннолетнего.

В ответах, полученных из отделения полиции, органов опеки и попечительства города Свердловской области значилось, что гражданка И. имеет несовершеннолетнюю дочь, которая находится под опекой своей тети, мать несовершеннолетней значится в розыске и признана решением суда безвестно отсутствующей.

В архивах отделов ЗАГС Свердловской области отсутствовали сведения о регистрации факта рождения ребенка мужского пола гражданкой И. В архиве ЗАГС Ростовской области были обнаружены сведения о регистрации факта рождения ребенка мужского пола гражданкой И, но данные сведения были изменены на основании решения суда об усыновлении.

Специалистами по опеке был сделан запрос в органы опеки на территории, которой производилось усыновление, в результате проверки было установлено, что это еще один ребенок, рожденный данной гражданкой ранее и оставленный в родильном отделении Б-го района Ростовской области, который в дальнейшем был усыновлен.

Все факты, ставшие известными в результате поиска матери ребенка, не подтверждали и не опровергали, что именно данная гражданка является законным представителем Сергея.

Сам мальчик очень мало помнил и мог рассказать о своей маме, называл имя женщины, которое было указано в паспорте. Сергей обладал настолько маленьким запасом знаний и сведений об окружающем мире, что не мог рассказать, где он жил раньше, были ли у него родители, родственники, когда он родился и сколько ему лет.

Биологическая экспертиза позволила определить, что Сергею 4-5 лет.

Документы, собранные в процессе поиска законного представителя и действующее законодательство, позволило обратиться специалистам по опеке и попечительству в суд с заявлением об установлении факта рождения несовершеннолетнего ребенка.

На установление всех фактов данного дела, выполнение запросов, проведения расследования ушло более 4-х месяцев, на рассмотрение дела в судебном порядке и вступление решение в законную силу еще столько же.

В результате ребенок находился в государственном учреждении почти год.

Факт отсутствия документального подтверждения лишения родительского попечения не позволил передать ребенка на воспитание в семьи граждан, не позволил определить его в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей постоянного пребывания, что позволило бы ребенку получить более широкий спектр государственных гарантий.

Таким образом, в законе недостаточно четко и конкретно прописаны условия выдачи медицинского свидетельства о рождении женщине, не предъявившей документов, удостоверяющих личность. Для проверки и контроля соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, представляется необходимым информирование специалистов органов опеки о фактах рождения ребенка у женщины, не имеющей документов.

Формальное соблюдение норм ст. 17 ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», ст. 48 Семейного Кодекса РФ, существенно нарушает права ребенка. При наличии заявления матери об отсутствии брачных отношений с зарегистрированным супругом, при отсутствии заявления лица, являющимся супругом в органы ЗАГС о рождении ребенка, целесообразно рассматривать вопрос о внесении сведений об отце несовершеннолетнего ребенка в судебном порядке.

Еще одной проблемой, отражающей реалии сегодняшнего дня, и особенности социально-политической ситуации в России и в мире, является вопрос миграции. Являясь огромной страной, Россия граничит с множеством других государств. Поэтому вопрос миграции в нашей стране всегда был и остается острой проблемой нашего общества. Вопрос миграции можно рассматривать как позитивное явление, так и негативное, но сегодня, особенно с учетом ситуации в мире и в ближнем зарубежье, он приобрел максимально острый оттенок.. Поэтому безусловно, ряд вопросов, касающихся несовершеннолетних детей из числа мигрантов заслуживают тщательного рассмотрения и внимания.

Несовершеннолетние дети мигрантов – это дети в первую очередь, а мигранты – только во вторую, поддержка, в которой они нуждаются, не должна зависеть от их миграционного статуса.

Правовую основу для положения мигрантов в России составляют международные правовые акты универсального характера, к которым присоединилась Российская Федерация, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Порядок учета и

устройства детей, оставшихся без попечения родителей, с зарубежным гражданством, включая находящихся на воспитании в семьях российских граждан, фиксируется положениями статей 32-37 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 года, статьями 121-123 и 145 – 155.3 Семейного Кодекса Российской Федерации, ФЗ от 24.04.2008 г. №48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» подпунктом 2 пункта 3 статьи 14 Федерального закона от 24 июня 1999 г. №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», а также иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок выявления и устройства детей, оставшихся без попечения родителей, детей и семей, находящихся в социально-опасном положении, предоставления им государственной поддержки.

В зависимости и с учетом причины можно выделить добровольную и вынужденную миграцию. Добровольная миграция вызвана добровольным желанием покинуть место постоянного проживания, часто для поиска лучших условий жизни, в поисках высокооплачиваемой работы. Большое число добровольных мигрантов составляют трудовые мигранты, жители стран Азии, Таджикистана и Узбекистана, прибывающие в Россию с целью заработка. Если ранее, в поисках работы в Россию ехали в основном мужчины, то в настоящее время вслед за ними едут женщины и дети.

Основная проблема, связанная с несовершеннолетними детьми трудовых мигрантов – это условия их проживания и содержания. Ни для кого не секрет, что часто мигранты проживают в том же месте, где и работают – стройки, бараки. В худшем случае – подвалы, заброшенные помещения, одно помещение на несколько десятков человек.

Такие условия содержания и воспитания несовершеннолетних делают невозможным их полноценное развитие, воспитание, обучение.

В то время, пока мужья выполняют тяжелую работу, жены трудовых мигрантов зарабатывают деньги, как умеют. Зачастую, орудием зарабатывания становятся их несовершеннолетние дети, которых используют для попрошайничества, исполнения песен в городском транспорте и др.

Например, на одном из рынков города Ростова-на-Дону у гражданки, жительницы Таджикистана были отобраны по акту полиции малолетние дети в возрасте 3-х и 1,5 лет, т.к. женщина и дети занимались попрошайничеством, у женщины отсутствовали документы на детей. Дети были помещены в лечебно учреждение, а на женщину составлен протокол об административном правонарушении по ст. 5.35 КоАП РФ⁴⁵, мать была вызвана на комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

⁴⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ с изм. и доп. от 13 мая 2016 года // Российская газета. 2001 г. 31 дек. № 256.

На заседании комиссии с родителями была проведена профилактическая беседа о недопустимости подобного поведения. При обследовании жилья, в котором проживает семья, было установлено, что в адресе отсутствуют удобства, отсутствуют оборудованные спальные места для несовершеннолетних. Кроме этого в адресе обнаружены еще 4 несовершеннолетних ребенка школьного возраста, которые так же приехали с родителями. Дети не посещают учебные заведения. Ситуация о данной семье была донесена до сведений органов УФМС. Дети были возвращены в семью после проведения повторной проверки условий проживания и приобретения отдельных спальных мест для детей.

Проведение профилактической работы с семьями такой категории нецелесообразно в связи с тем, что они ведут кочевой образ жизни, работу не удастся построить на системной основе, работа с такими семьями затрудняется различиями в менталитете, жизненном укладе, семейных традициях.

Вынужденная миграция, связанная с обстоятельствами, поставившими человека в необходимость покинуть место постоянного проживания, например, военные действия, расовые преследования или по признаку вероисповедания, стихийные бедствия, техногенные катастрофы.

Поток беженцев с юго-востока Украины хлынул в Российскую Федерацию в апреле 2014 года после начала боевых действий в Донецкой и Луганской областях. В тот момент российские власти еще не представляли, сколь огромен окажется наплыв мигрантов.

Сначала беженцы прибывали и останавливались исключительно в приграничных регионах – одним из них стала Ростовская область. Но очень быстро стало понятно, что уместить и обустроить такое число мигранты только в этих областях просто невозможно. Беженцы начинают перемещаться внутри страны – в регионы, на их взгляд, наиболее комфортные для проживания. Помимо проблемы приема, обустройства и предоставления необходимой материальной, медицинской и другой помощи переселенцам, местным властям предстояло решить не менее важный вопрос их легализации. Тогда чиновники приняли решение о серьезном изменении миграционных норм, которые всегда были очень жесткими для тех, кто обращался за убежищем в России. Данная процедура могла длиться до трех месяцев без какой-либо гарантии на положительный результат.

Так, бабушка двух несовершеннолетних детей – беженцев из Луганской области, является их опекуном в связи с тем, что мать детей умерла, сведения об отце детей в свидетельстве о рождении отсутствуют. Однако, бабушка не успела взять с собой все необходимые документы, подтверждающие ее статус опекуна.

Имея статус детей-сирот, поставить детей на учет для осуществления государственной поддержки детей данной категории, на территории РФ не представляется возможным. Согласно действующему законодательству, для

постановки на учет и выплаты пособия на содержание несовершеннолетнего подопечного, опекуну необходимо предоставить в органы опеки и попечительства по месту проживания личное дело подопечного, документы, подтверждающие отсутствие родителей, а также документы, подтверждающие статус законного представителя, справку о прекращении выплат по прежнему месту жительства.

В связи со сложившейся обстановкой на территории Украины, опекуны не могут поехать в свои территориальные органы опеки и получить там личные дела подопечных и необходимые документы.

По причине отсутствия необходимых документов, дети, оставшиеся без попечения родителей из числа вынужденных мигрантов не получают гарантий, предусмотренных государством РФ (пособия, пенсии, бесплатный проезд, оздоровление) и фактически остаются без средств к существованию.

Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей, не могут пользоваться бесплатной медицинской помощью, существуют проблемы с предоставлением специализированной медицинской помощи и помещением детей в больницы, а также с проведением медицинских реабилитационных мероприятий (санаторное лечение), за исключением скорой медицинской помощи. На детей-жителей иностранных государств полис ОМС не выдается, опекунам, законным представителям предлагается приобрести платный полис.

При вынужденной миграции, гражданам и детям оказывается консультативная, юридическая, психологическая, педагогическая, медицинская, финансовая помощь силами социально-ориентированных некоммерческих организаций, но она не всегда носит системный характер.

Гражданам, добровольно прибывшим на территорию РФ, при возникновении сложных жизненных ситуаций, чаще всего предлагают вернуться на родину.

Наличие интенсивных миграционных процессов в России требует особого внимания к наблюдению за состоянием детей из семей различных категорий мигрантов. На данный момент не предусмотрено ведение ведомственной статистики по несовершеннолетним в системе УФМС, другие ведомства имеют статистическую информацию, показания которой могут значительно отличаться от реальной ситуации. Поэтому предоставляется возможной только приблизительная оценка детского компонента в структуре миграции.

В Российской Федерации разработана и хорошо реализуется система межведомственного взаимодействия по профилактике беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних, работают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, где представители всех структур и ведомств рассматривают проблемы защиты прав детей.

Взаимодействие служб УФМС и системы профилактики по сопровождению и комплексной поддержке и помощи детям и семьям из числа мигрантов, при грамотном сотрудничестве, может носить плодотворный характер.

Существует ряд причин, по которым защита прав и законных интересов несовершеннолетних на государственном уровне носит неэффективный характер:

1. Вопросы «воспитания, образования, здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты (включая социальное обеспечение)» относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пп. «е» и «ж» п.1 ст.72 Конституции РФ и пп. «д» и «е» п.1 ст.2 Федеративного Договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»⁴⁶). Данный подход в целом отвечает мировым стандартам распределения властных полномочий в странах с федеративной формой государственного устройства. Однако в контексте российской действительности это означает, что федеральная власть вследствие ограниченности своих полномочий неспособна разработать соответствующие политические и правовые меры, которые бы предоставляли комплексное решение проблемы сиротства. С другой стороны, в государственном аппарате отсутствует целостная скоординированная система для борьбы с проблемой безнадзорности и сиротства по причине отсутствия эффективных механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами, а также низким уровнем правового обеспечения решений последних. В итоге многие региональные инициативы оказываются непрактичными и приносят скорее негативные, чем позитивные, результаты⁴⁷.

2. Еще одним фактором, который весьма негативно сказывается на складывающуюся ситуацию в сфере борьбы с безнадзорностью и сиротством, оказывается традиционно низкая культура взаимодействия между различными министерствами практически на всех уровнях. Среди государственных учреждений, участвующих в реализации политики в интересующей нас области, следует отметить Министерство образования РФ, Министерство труда и социального развития РФ, Министерство здравоохранения РФ. Взаимодействие между указанными министерствами встречает организационные трудности, из-за чего проведение единой государственной политики оказывается весьма затруднительным.

⁴⁶ Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» от 31 марта 1992г. /Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

⁴⁷ Пронин А. А. Социально-правовая защита детства в Российской Федерации // Мир библиографии. 2015. № 4. С. 53-58.

3. Следует обратить внимание на господство консервативных подходов в системе государственных воспитательных учреждений. Их концепция была разработана еще в первые годы советской власти и соответствовала стандартам нелегкого военного времени, то есть рассчитывалась на поддержание минимальных жизненных условий для круглых сирот. В тот момент не ставились вопросы сохранения семьи, помощи родителям, не существовало индивидуального подхода к потребностям и личности каждого ребенка. К сожалению, разработке новых форм и способов работы в системе государственных воспитательных учреждений не уделяется должного внимания. Как правило, дети помещаются в детские дома интернатного типа, руководители которых автоматически получают весь объем прав государственного опекуна и всю связанную с этим ответственность. Процент последующего устройства этих детей в семьи (приемные семьи, передачу под опеку, усыновление) крайне невысок. Выпускники таких детских домов испытывают значительные трудности при последующих попытках интегрироваться в общество.

4. Необходимо также указать на отсутствие практики сотрудничества государственных органов и учреждений с общественными организациями. Государственные органы в подавляющем большинстве случаев отказываются от частной или общественной инициативы и содействия, которые могли бы принести значительную пользу обществу. По этой причине большинство общественных организаций, специализирующихся на защите прав и интересов детей, не получают поддержки у органов опеки и попечительства, а негосударственные дома существуют на полулегальных основаниях⁴⁸.

Для того чтобы изменить ситуацию в лучшую сторону и добиться значительных позитивных результатов, потребуются сильная политическая воля, комплексный (ориентированный в первую очередь на интересы ребенка) подход и надлежащее правовое обеспечение предпринимаемых шагов.

Обязательным условием для того, чтобы достичь реальных результатов в борьбе с безнадзорностью и сиротством, становится кардинальное изменение места и роли органов исполнительной власти и местного самоуправления в системе органов, контролирующей соблюдение прав и интересов детства. В свою очередь, это требует предоставления региональным органам опеки и попечительства новых полномочий и обязанностей, которые бы обеспечивали данным учреждениям качественно другую роль в государственной системе, нацеленной на борьбу с сиротством. Именно на уровне органов опеки и попечительства необходимо организовать эффективный контроль соблюдения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, деятельности учреждений, в которых такие дети направляются, и

⁴⁸ Ярмухамедов Р. Социальная поддержка детей-сирот // Законность. 2006. № 11. С. 30-31.

предоставленных условий содержания в зависимости от форм устройства, а также разработать механизм быстрого и эффективного пресечения нарушений прав воспитанников.

Все вышеперечисленное потребует осуществления следующих действий:

- разработки и принятия ряда согласованных между собой нормативных актов, устанавливающих правовые основы деятельности органов местного самоуправления как на федеральном (федеральные законы), так и на региональном уровне (законы субъектов федерации);

- создание необходимой материально-финансовой базы, которая бы обеспечивала адекватное финансовое обеспечение для эффективного выполнения органами местного самоуправления возложенных на них обязанностей. Это потребует пересмотра долей налоговых поступлений, направляемых в федеральный, региональные и местные бюджеты, оптимизацию управления местными налогами и обязательной нормализации бюджетных отношений для целевого использования средств, выделяемых из федерального бюджета на финансирование соответствующих органов местного самоуправления;

Кроме того, необходимо разработать типовые (рамочные) законы и подзаконные акты, который могут использоваться для принятия их на базе региональный или местных актов, для правовой поддержки указанных выше процессов.

Несоответствие форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, предъявляемым к ним сегодня требованиям – очевидно. Однако поиску новых форм и методов устройства, а также усовершенствованию педагогических моделей, препятствует жесткость правовых конструкций, которые устанавливаются Семейным кодексом РФ. Данным документом, помимо традиционных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, таких как усыновление, передача под опеку и устройство в государственные воспитательные учреждения, оговаривается также возможность передачи в приемную семью. Однако указанные правовые конструкции не вполне рассчитаны на такие формы устройства, как передача под патронатное воспитание, установление социального патроната и устройство в негосударственный детский дом. Законодательство, регулирующее выплату пособий и иных форм поддержки детей, также разрабатывалось согласно с традиционными формами устройства, а значит, устарело и не может быть использовано с усовершенствованными формами устройства⁴⁹.

Все это обуславливает необходимость соответствующих изменений в Семейном кодексе РФ для обеспечения большей гибкости в рассмотрении

⁴⁹ Геллер М.В. Внесудебный порядок защиты права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье в современном российском законодательстве // Семейное и жилищное право. 2006. №2. С.15-18.

отдельных случаев устройства детей, оставшихся без попечения родителей, закрепления ведущей роли за органами опеки и попечительства в вопросе контроля соблюдения конституционных прав и интересов таких детей. Преобразования также должны коснуться соответствующих федеральных и региональных нормативных актов, которые управляют оказанием финансовой и других видов помощи лицам, занимающимся устройством и воспитанием таких детей.

Также следует обратить внимание на обязательность проведения институциональной реформы государственных органов, занимающихся реализацией прав детей, оставшихся без попечения родителей, и контролем деятельности различных учреждений, осуществляющих воспитание и содержание таких детей. Как уже было отмечено выше, главная роль в деле защиты прав и интересов детей, оставшихся без родительского попечения, должна отводиться органам опеки и попечительства. Именно они должны принимать все необходимые решения относительно обращения в суд, назначения опекуна, устройства ребенка в воспитательное учреждение или передачу в приемную семью или под патронатное воспитание. Но все вышесказанное ни в коей мере не означает, что все иные государственные органы могут отстраниться от решения указанных задач. Принципиальное распределение сфер регулирования между Министерством образования, Министерством здравоохранения и Министерством труда и социального развития сложилось в значительной степени исторически и не вызывает особых возражений. Однако в системе государственных учреждений все еще присутствуют элементы своеобразного местничества, когда министерства предпочитают не координировать свою политику, а единолично управлять и контролировать подведомственные им учреждения.

Таким образом, представляется, что имеется настоятельная потребность в кардинальной перестройке указанных ведомств с целью повысить эффективности их контрольных функций и обеспечить их соответствие тому высокому уровню, который общество предъявляет к ним сегодня.

Необходимо разработать и согласовать межведомственную систему контроля, когда-то или иное учреждение в процессе своей деятельности находится под согласованным контролем нескольких ведомств, независимо от своей ведомственной принадлежности. Причем контроль над функционированием такого рода учреждений не должен быть слишком отягчающим, и в то же время эффективно предупреждать возможность различного рода злоупотреблений, в особенности относящихся к целевому использованию бюджетных средств.

Несмотря на уже существующие значительные продвижения в сфере реформирования экономики, российскому обществу предстоит пройти еще долгий путь для построения гражданского общества. Показателем того, как

российская бюрократия относится к идее построения гражданского общества, является нежелание сотрудничать и принимать помощь от общественных, некоммерческих организаций и других государственных образований.

Особенно четко указанная тенденция прослеживается в достаточно неоднозначных попытках интеграции негосударственных воспитательных учреждений в общую систему учреждений, осуществляющих содержание и воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, или детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, что также является одной из требующих решения проблем в области повышения гарантий охраны прав детей, оставшихся без попечения родителей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ст. 54 СК РФ к правам ребенка относит его право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно. Отсюда п. 1 ст. 123 СК РФ установлен несомненный приоритет форм семейного воспитания детей, лишившихся родительского попечения. Во все времена в России поддерживалась концепция приоритетного устройства детей в семье, так как только в семейной атмосфере можно передать ребенку опыт построения здоровых человеческих отношений – те базовые знания, которые должны помочь оставшемуся без попечения родителей маленькому человеку в будущем устроить собственную судьбу.

Самым ценным для несовершеннолетнего ребенка является его кровная семья, все силы государства, общества должны быть направлены на сохранение семьи для каждого ребенка, на профилактику и реабилитацию семейных проблем.

Сегодняшняя система защиты прав детей уходит корнями в далекое прошлое страны. Многие проблемы, которые существуют в институте органов опеки и попечительства, защиты прав несовершеннолетних обусловлены трудностями и проблемами, существовавшими и ранее.

Как уже отмечалось выше, дети лишаются родительского попечения в результате различных жизненных ситуаций, как зависящих от воли родителей (например, отказ матери взять своих детей из родильных и иных учреждений), так и происходящих помимо их воли (несчастный случай, внезапная смерть).

Как правило, ответственные, заботящиеся о детях родители, предвидя проблемы самостоятельной заботы о них, на данное время определяют детей к родственникам или иным лицам, а в некоторых случаях и в государственные учреждения. Но в случае наступления непредвиденных обстоятельств, лишаящих детей родительского попечения, дети могут оказаться в ситуации, представляющей опасность для их жизни и здоровья.

Усиление нестабильности в стране, рост числа беженцев, лиц, не имеющих определенного места жительства, рост преступности привели к увеличению числа детей, внезапно оставшихся без попечения родителей или

находящихся в угрожающей ситуации в результате злоупотребления родителями своими родительскими правами и нуждающихся в немедленной помощи. В связи с этим своевременное обнаружение детей, оставшихся без родительского попечения, и принятие мер к их защите весьма актуальны.

Решение этих проблем возложено на систему органов опеки и попечительства.

Если сохранить кровную семью не представилось возможным, наилучшим способом защитить его права и интересы будет передача несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей в замещающую семью. Право ребенка на воспитание в семье в случае утраты родительского попечения обеспечивается органом опеки и попечительства, который при выборе форм устройства такого ребенка отдает предпочтение, прежде всего, семейным формам воспитания: передача на усыновление, под опеку (попечительство) или в приемную семью. И только при отсутствии возможности передать ребенка в семью закон допускает его направление в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. Тип выбираемого учреждения зависит от возраста и состояния здоровья ребенка.

Однако не стоит забывать, что подобные формы устройства не снимают раз и навсегда вопрос об устройстве ребенка в семью, поскольку именно семейное воспитание детей в максимальной степени соответствует их интересам, позволяет учитывать индивидуальные особенности каждого ребенка и обеспечивает возможность формирования полноценной личности. Именно семейные формы воспитания детей соответствуют как основным тенденциям развития международного права, так и внутригосударственной семейной политике и фундаментальным принципам основных отраслей российского права, в первую очередь, права семейного.

Согласно действующему законодательству передать ребенка на воспитание в семью граждан или в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей постоянного пребывания, возможно только после сбора документов, подтверждающих правовую обоснованность его статуса, т.е. документов об отсутствии родительской опеки. В монографии рассмотрены случаи, в которых невозможно подтвердить отсутствие родителей документально, в предусмотренный законом месячный срок, что ведет к оставлению несовершеннолетних на долгое время в приютах, больницах, центрах временного содержания, в ожидании приведения их документов в соответствие. Данная ситуация в целом создает правовую неопределенность и невозможность обеспечения прав несовершеннолетнего, закрепленных на самом высшем уровне. Пробелы в действующем семейном зако-

нодательстве не только затягивают вопрос жизнеустройства ребенка, оставшегося без попечения родителей, но и затрудняют получение ребенком государственных гарантий, предусмотренных законодательством, что, безусловно, заслуживает пристального внимания со стороны законодателя.

Органы власти, исполняющие функции органов опеки и попечительства в муниципальных образованиях ограничены в своих действиях рамками норм, правил, регламентами, разработанными на основании действующего законодательства. С одной стороны, четкое и последовательное исполнение законов, предписанных норм и правил эффективно и правильно. Но, сфера защиты прав семьи и детства настолько непредсказуема и многогранна, что описать все случаи и возможные ситуации законодатели не могут. Довольно часто случаются ситуации, когда в конкретной ситуации стандартные меры не дают должного результата, расследование случая и поиск выхода занимает долгое время.

В монографии рассмотрены правовые и социальные причины, по которым дети остаются без попечения родителей, обязанности государства по защите прав и интересов ребенка, оставшегося без попечения родителей, способы жизнеустройства такого ребенка, а также пробелы и противоречия правового регулирования, которые препятствуют установлению в максимально короткое время социального статуса ребенка и устройства его в семью.

В качестве целей проведения исследования были поставлены выявление, актуализация и поиск путей разрешения теоретических и практических проблем, связанных с установлением социального статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализации и защите их личностных и имущественных прав на примере работы органов опеки и попечительства. Был проведен анализ законодательной базы, посвященной защите прав семьи и детства, анализ международных правовых актов и их соотношение с российским законодательством.

Авторами исследованы подходы к характеристике прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гарантии, предоставляемые государством в рамках особого комплекса правоотношений с участием детей.

В законодательстве, направленном на защиту прав и интересов детей широко представлен механизм выявления, жизнеустройства и охраны прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но механизм применения данных правовых актов однозначно предполагает наличие документального подтверждения отсутствия родительского попечения. Специалисты, чья деятельность направлена на охрану прав детей, повседневно

в своей профессиональной практике сталкиваются с ситуациями, когда документальное оформление отсутствия родительского попечения затягивается на длительный срок, что препятствует реализации фундаментальных принципов семейного права.

Рассмотренные авторами правовые и практические проблемы обеспечения прав детей, оставшихся без попечения родителей, непосредственно сказываются на возможностях фактической реализации прав и интересов детей, нуждающихся в помощи, поддержке и защите со стороны государства и общества, способах и правовых средствах обеспечения конституционного механизма защиты прав таких несовершеннолетних и основаны на многогранности определения их правового статуса.

На основе выявленных противоречий, пробелов в действующем законодательстве, имеющейся правоприменительной практики, случаев, связанных с установлением социального статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разработаны рекомендации по совершенствованию механизмов реализации и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что при наличии законодательного механизма вопрос выявления ребенка, оставшегося без попечения родителей, в настоящее время остается малоэффективным. Многие осведомленные о подобных фактах лица не сообщают своевременно в органы опеки и попечительства о случаях оставления ребенка, в том числе на их попечение по тем или иным причинам, т.к. боятся, что государственные органы заберут у них ребенка, отдадут его в детский дом. Данное заблуждение порождают и активно поддерживают средства массовой информации. Ближайшие родственники многие годы содержат ребенка, в нарушение действующего законодательства, лишают ребенка права на надлежащую защиту и поддержку государства в результате своей правовой безграмотности. Большой процент таких семей, воспитывающих ребенка без попечения родителей, без оформления надлежащих документов, выявляется в период оформления ребенка в учебное заведение, оформление гражданства, паспорта и т.д. Развеять данные мифы возможно путем правового просвещения граждан, на собраниях в дошкольных учреждениях, школах, в рамках мероприятий органов власти и местного самоуправления. Следует обратить внимание и на закрепление обязанности сообщать о ставших известными фактах нарушения прав детей лицами, на которых непосредственно не возложены соответствующие функции.

Авторами не исключается идея целесообразности создания попечительских советов, которые бы были правомочны выносить решения в отно-

шении конкретных случаев, конкретных несовершеннолетних детей, исключительно руководствуясь их интересами и правами, которые бы не противоречили законам, но позволяли устранить пробелы в правовых актах до вынесения судебных решений. В состав участников должны быть включены представители различных систем и ведомств, школьные уполномоченные по правам детей, медиаторы, что предотвратило бы допущение юридических ошибок, произвола со стороны представителей государственных органов, а также коррупционной составляющей.

Требуют внимания и меры по совершенствованию взаимодействия между органами системы профилактики. Довольно часто, каждый из органов обособлено работает эффективно, имеет хорошие показатели своей деятельности, но их совместная деятельность, направленная на улучшение благополучия несовершеннолетних даже в рамках одного муниципального образования, оставляет желать лучшего.

Обязательным условием для того, чтобы достичь действительных результатов в борьбе с безнадзорностью и сиротством, становится кардинальное изменение места и роли органов опеки и попечительства в системе органов, контролирующей соблюдение прав и интересов детства, что требует предоставление региональным органам опеки и попечительства новых полномочий и обязанностей, которые бы обеспечивали данным учреждениям качественно другую роль в государственной системе, нацеленной на борьбу с сиротством. Именно на уровне органов опеки и попечительства необходимо организовать эффективный контроль соблюдения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, деятельности учреждений, в которых такие дети направляются, и предоставленных условий содержания в зависимости от форм устройства, а также разработать механизм быстрого и эффективного пресечения нарушений прав воспитанников. Все вышеперечисленное потребует осуществления следующих действий:

- организация и проведение мероприятий, повышающих правовую грамотность населения: мероприятия для населения в муниципальных образованиях, дошкольных и образовательных учреждениях, социальные ролики и телепередачи, просветительские мероприятия органов государственной власти и местного самоуправления;

- разработка и внедрение комплексных программ, направленных на преодоление кризисных ситуаций в семьях с несовершеннолетними детьми;

- разработка рамочных актов, регламентов взаимодействия между государственными органами и представителями некоммерческих организаций, представляющих систему органов профилактики.

Для устранения пробелов и противоречий в законодательстве предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в Семейный Кодекс

Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ и Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» с учетом разнообразия жизненных ситуаций, в которых соблюдение 30-дневного срока устройства несовершеннолетнего на воспитание в семью или в государственное учреждение оказывается невозможным.

Также представляется необходимым в ст. 17 ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» и ст. 48 Семейного Кодекса РФ учесть возможность производить регистрацию факта рождения несовершеннолетнего при наличии заявления матери об отсутствии брачных отношений с зарегистрированным супругом, при отсутствии заявления лица, являющимся супругом в органы ЗАГС о рождении ребенка, без указания сведений об отце, но с соответствующей пометкой в актовой записи о рождении.

Реализация указанных задач потребует финансовых затрат и организационных усилий, прежде всего, от федеральных органов власти, однако, в качестве конечного результата видится устранение ряда препятствий и повышение гарантий реализации закрепленных законодательством прав детей, оставшихся без попечения родителей.

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

ВС – Верховный Суд;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

абз. – абзац;

п. – пункт;

гл. – глава;

КоАП РФ – кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

ЗАГС – органы записи актов гражданского состояния;

МБУЗ – муниципальное бюджетное учреждения здравоохранения;

МКУ – муниципальное казенное учреждение;

ОМС – обязательное медицинское страхование;

ООН – Организация Объединённых Наций;

ОП УМВД – отдел полиции Управления министерства внутренних дел;

ПДН – подразделение по делам несовершеннолетних;

РФ – Российская Федерация;

ст. – статья;

СК РФ – Семейный кодекс Российской Федерации;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

США – Соединенные Штаты Америки;

УФМС – Управление федеральной миграционной службы;

ФЗ РФ – Федеральный закон Российской Федерации;

ч. – часть.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998 г. 10. дек. № 235.

2. Конституция Российской Федерации, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993, с учетом поправок от 21 июля 2014 года // Российская газета. 1993 г. 25 дек. №237.

3. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank>

4. Статистические данные работы судов общей юрисдикции. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=951>

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря. № 260.

6. Конвенция о правах ребенка (Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года).

7. Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». // Российская газета. 1996 г. 13 июня. № 113.

8. Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в ред. от 28 ноября 2015 года // Российская газета. 1996 г. 15 августа. № 154

9. Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120 в ред. от 26 апреля 216 года.

10. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Организацией Объединённых Наций, 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года).

11. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 3 января 1976 года).

12. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30 сентября 2000 года).

13. Семейный Кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ в ред. от 30 декабря 2015 года // Российская газета. 1996 г. 27 января. № 17.

14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ в ред. от 31 января 2016 года // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 37.

15. Федеральный закон от 24.апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Российская газета. 2008 г. 28 апреля. № 17.

16. 26 Пронин А. А. Социально-правовая защита детства в Российской Федерации // Мир библиографии. 2015. № 4. С. 53.

17. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2013 г. № 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью» //Собрание законодательства РФ от 9 сентября 2013 г. № 36. ст. 4577.

18. Постановление Судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда по делу от 6 апреля 2016 года.

URL: <https://rospravosudie.com/court-kurskij-oblastnoj-sud-kurskaya-oblast-s/act-519702547/>

19. Решение Щекинского районного суда Тульской области по делу № 2а-1446/2016.

URL: <https://rospravosudie.com/court-shhekinskij-rajonnyj-sud-tulskaya-oblast-s/act-523745843/>

20. Пасикова Т.А.О расширении роли суда и судейского усмотрения в гражданских правоотношениях проектом изменений в ГК РФ. // Российское право на современном этапе. Сборник по итогам VII международной научно-практической конференции. Москва: Юрист, 2012. С. 109.

21. Ершов В.А. Опека и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. Москва, 2008.

22. Мамаева А.К. «Правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 4. С. 35.

23. Наруцкая Н. В. Историко-правовой анализ несемейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей // Молодой ученый. 2012. №6. С. 310-315.
24. Нечаева А.М. Семейное право: учебник для академического бакалавриата. 7-е издание, перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2015. С. 110.
25. Урумова Т.О. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми: Автореф. дис. канд. юрид. наук: Урумова Т.О. Москва, 2009. С. 16.
26. Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».
27. Приказ Минобрнауки России от 17 февраля 2015 № 101 // «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей»
28. Дубровина И.В., Лисина М.И. Особенности психического развития детей в семье и вне семьи. Возрастные особенности психического развития детей. М.: Педагогика, 2002. С. 22.
29. Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 02.12.2015 по делу № 33-4942/2015.
URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/bsr/case/7640388>
30. Закон Курганской области «Об опеке и попечительстве на территории Курганской области» от 01 декабря 2008г. № 415 //Новый мир. № 90. 2008.09 декабря.
31. Гражданское право. Том 1: учебник / С.А. Степанов, под ред. 2-е издание. Москва : Проспект, 2016. С.113.
32. Степанян А.С. Правовое регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.03 Москва, 2007. С. 112.
33. Ильина О.Ю. Интересы ребенка в семейном праве Российской Федерации. М.: Городец, 2006. С. 57.
34. Геллер М.В. Реализация и защита права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье по законодательству Российской Федерации: Автореф. Дис. канд. юрид. наук: Геллер М.В. Москва, 2007. С. 11.
35. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

36. Левицкая Е.А., Пенькова И.Г. «Общая характеристика источников правового регулирования отношений по защите имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. Р-н-Д, 2015. С.144-148.

37. Чефранова Е.А. Правовое регулирование имущественных отношений с участием несовершеннолетних членов семьи. Защита прав ребенка в современной России/Под ред. А.М.Нечаевой. М.: ИГП РАН, 2005.

38. Работа в пустую: сирот не становится меньше // Социальная педагогика. 2009. №4. С.113.

39. Тростанецкая Г. Социальные сироты в нашем обществе // Социальная педагогика. 2014. № 4. С. 3-8.

40. Левицкая Е.А. Учет иностранных усыновителей и детей, оставшихся без попечения родителей: правоприменительный аспект. // Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Наука и образование в XXI веке». Тамбов, 2013. С. 58-60.

41. Левицкая Е.А. Правовое значение порядка организации первичного, регионального и федерального учета детей, оставшихся без попечения родителей, в практике иностранных усыновлений // Актуальные проблемы семьи, материнства и детства в РФ: правовой аспект.: Материалы научно-практической конференции (31 мая 2012г.); Отв. ред. Е.С.Путилина, Н.Б.Смоленский. Ростов-н/Д: РТА, Рост. филиал, 2012. С.14-21.

42. Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства // Семейное и жилищное право. 2007. № 4. С.32.

43. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

44. Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ с изм. и доп. от 28 ноября 2015 года «Об актах гражданского состояния» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 47. Ст. 5340.

45. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ с изм. и доп. от 13 мая 2016 года // Российская газета. 2001 г. 31 дек. № 256.

46. Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»от 31 марта 1992г. /Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

47. Пронин А. А. Социально-правовая защита детства в Российской Федерации // Мир библиографии. 2015. № 4. С. 53-58.

48. Ярмухамедов Р. Социальная поддержка детей-сирот // Законность. 2006. № 11. С. 30-31.

49. Геллер М.В. Внесудебный порядок защиты права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье в современном российском законодательстве // Семейное и жилищное право. 2006. №2. С.15-18.