

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Алтайский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра гражданского права

Выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей
(магистерская диссертация)

Выполнила магистрант
3 курса 343-мз группы заочного
отделения

Плешкова Ольга Александровна

Научный руководитель
доцент кафедры гражданского
права, канд. юр. нау
Воронина С.В.

Допустить к защите
зав. кафедрой гражданского права, доктор
юр. наук, профессор
Филиппова
Татьяна Аркадьевна
«__» _____ 2017 г.

Выпускная квалификационная
работа защищена
«__» _____ 2017 г.
Оценка _____
Председатель ГЭК

Барнаул 2017

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы выявления и учета детей, оставшихся без попечения родителей	7
1.1. Правовое обеспечение защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей.....	7
1.2. Выявление детей, оставшихся без попечения родителей	19
1.3. Система учета детей, оставшихся без попечения родителей.....	29
Глава 2. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.....	36
2.1. Усыновление как приоритетная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей	36
2.2.Опека и попечительство над детьми, оставшихся без попечения родителей	50
2.3. Приемная семья	62
2.4. Иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей...	71
Глава 3. Нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей в процессе их выявления и устройства	79
Заключение	89
Список использованных источников	91
Приложение № 1	101
Приложение № 2	102

Введение

Актуальность выбранной темы. В соответствии со ст.54 Семейного кодекса РФ, каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. Однако это не всегда возможно. Родители умирают, пропадают без вести, их лишают родительских прав и ограничивают в них. В этих случаях ребенок остается вне семьи, без попечения родителей.

Вопросы выявления, учета и устройства детей, оставшихся без попечения родителей, исторически привлекали внимание государства и общественности. В последние годы данная проблема приобрела особую актуальность. Взять хотя бы нашумевший на весь мир, случай с мальчиком Артемом Савельевым, который был усыновлен американкой Торри Хансен, а потом отослан ею обратно в Россию. Даже один пострадавший ребенок – это много. Если ребенок пострадал в приемной семье, то государственные органы должны исправить ситуацию, значит система устройства детей, оставшихся без попечения родителей несовершенна¹.

В настоящее время в Российской Федерации наметилась тенденция по увеличению устройства детей, оставшихся без попечения родителей. По оперативной информации муниципальных районов и городских округов Алтайского края в 2015 году устроено на воспитание в семьи граждан детей, лишенных родительского попечения, на 11,2% больше, чем в 2014 году (в 2014 году – 975 детей, в 2015 году – 1084 ребенка). Соотношение устроенных детей к выявленным составляет 108,5 %. Это привело к снижению числа детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, на 15,4 % (с 1899 до 1606 детей)².

Указанная статистика позволяет сделать вывод, что Российское государство в последние годы уделяет необходимое внимание приоритетной форме устройства ребенка в семью, реализуя государственную политику по

¹ Голос Америки: Усыновление из России [Электронный ресурс]//www.voanews.com- загл. с экрана

² Информационное письмо Администрации Алтайского края [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairregion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

оказанию содействия в устройстве детей в России, оставшихся без родительского попечения³.

Существующая система форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, не может реально противодействовать наметившейся социально негативной тенденции увеличения количества таких детей.

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 2015 год было рассмотрено 54133 заявления о лишении родительских прав, из них по 42179 требования были удовлетворены. Данные за 2014 год: 56801 дел было рассмотрено, 44459 закончились удовлетворением требований. За 2013 год 59475 дел было рассмотрено, требования удовлетворены по 47663. В 2012 году 63228 дела было рассмотрено, по 51874 требования были удовлетворены⁴.

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

³ Российские дети в иностранных семьях // Российская газета №5355(276) от 07 декабря 2010 г.

⁴ Статистические данные работы судов общей юрисдикции. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного суда РФ: 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.

Совершенствование существующей системы выявления, учета и устройства детей, оставшихся без попечения родителей, направленное на обеспечение и гармонизацию интересов ребенка и лица, взявшего его на воспитание, является одной из актуальных задач реформирования современного законодательства.

Действующее законодательство в данной сфере носит достаточно несовершенный характер. Несмотря на большое количество нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, многие из них носят общий характер, некоторые противоречат друг другу, в них не всегда даются ответы на возникающие вопросы практики, что не способствует эффективности их применения и решению стоящих перед обществом задач.

При написании магистерской работы использовались труды таких ученых, как Е.М. Белогорской, А.М. Беляковой, Я.Р. Веберса, Е.М. Ворожейкина, А.Г. Гойхбарга, Н.М. Ершовой, В.Н. Забродиной, И.М. Кузнецовой, А.М. Нечаевой, А.И. Пергамент, В.А. Рясенцева, Д.М. Чечота, В.П. Шахматова и других ученых.

Объектом исследования являются общественные отношения, определяющие выявление и учет детей, оставшихся без попечения родителей, формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и проблемы защиты прав и интересов субъектов этих отношений.

Предметом исследования выступают нормы семейного законодательства регулирующие выявление, учет и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, научная и специальная литература по теме исследования, материалы правоприменительной практики.

Цели и задачи исследования.

Цель работы состоит в анализе выявления, системы учета и отдельных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Задачами исследования являются:

- раскрыть правовое обеспечение защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей;
- проанализировать порядок выявления детей, оставшихся без попечения родителей;
- рассмотреть систему учета детей, оставшихся без попечения родителей;
- исследовать порядок усыновления как приоритетной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- изучить опеку и попечительство над детьми, оставшихся без попечения родителей;
- дать характеристику приемной семье;
- проанализировать иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- выявить нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей в процессе их выявления и устройства.

В ходе работы были использованы такие методы, как: диалектический, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный и другие методы научного исследования.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1 Теоретико-правовые основы выявления и учета детей, оставшихся без попечения родителей

1.1 Правовое обеспечение защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей

Права ребенка в Российской Федерации закреплены в ряде нормативных правовых актов и в целом законодательно обеспечены. Проблема в том, что они носят декларативный характер.

Очень много государственных гарантий, которые сейчас есть и действуют на федеральном уровне, перекладывается на плечи субъектов Российской Федерации, и каждый субъект уже сам устанавливает, что он может предоставить той или иной категории детей, исходя из своих финансовых возможностей.

В этой связи заслуживает всесторонней поддержки мнение профессора А. Бастрыкина о том, что «нельзя ссылаться на недостаток финансирования и кризис. Недопустима ситуация, когда ребенок боится возвращаться из школы домой или выйти во двор. Нет времени ждать выполнения программ, которые рассчитаны на десятилетия. Решать проблемы защиты детей годами - непозволительная роскошь. Нужно, чтобы уже сейчас каждый ребенок чувствовал заботу и уверенность в завтрашнем дне»⁶.

Правовые основы совершения действий по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, заложены в разд. VI Семейного кодекса⁷, в Федеральном законе «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»⁸, в Правилах ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления

⁶ Бастрыкин А. На защите прав несовершеннолетних // Законность. 2011. № 9. С. 2-18.

⁷ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015)// Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. ст. 16.

⁸ О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015)// Собрание законодательства РФ. 2001. № 17. Ст. 1643.

контроля за его формированием и использованием⁹, а также в иных нормативных правовых актах.

Легального определения понятия «ребенок, оставшийся без попечения родителей» Семейный кодекс не дает, однако из его п. 1 ст. 121 следует, что к числу таких детей относится каждый ребенок, по каким-либо причинам лишившийся родительского попечения - ухода, охраны, воспитания, заботы. Законодатель лишь перечисляет несколько распространенных случаев, когда дети остаются без попечения родителей: 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, в том числе отказ родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений. Возникают, к сожалению, ситуации, когда дети не посещают школу, не получают по вине родителей медицинской помощи, оставлены без ухода и питания. Эти юридические факты порождают особое правовое состояние - ребенок становится «оставшимся без попечения родителей».

Статус ребенка, оставшегося без попечения родителей, приобретает также при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, в случаях непосредственной угрозы его жизни или здоровью (ст. 77 СК), при пребывании родителей в местах лишения свободы. Перечень случаев, в которых ребенок может остаться без родительского попечения, не является, да и не может быть закрытым. Это связано с тем, что содержание юридических обязанностей родителей по отношению к детям чрезвычайно широко (ст. 63, 64, 80 СК), а их неисполнение может привести к различным негативным результатам: заболевание ребенка, совершение ребенком правонарушения и пр.

Ребенок-сирота и ребенок, оставшийся без попечения родителей, – разные юридические понятия. В ст. 1 Федерального закона «О дополнительных

⁹ О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием: Постановление Правительства РФ от 04.04.2002 № 217 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1434.

гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁰ определено, 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, хотя, например, наличие вступившего в законную силу судебного решения о лишении единственного родителя родительских прав или об ограничении его родительских прав, о признании его недееспособным или безвестно отсутствующим само по себе, безусловно, свидетельствует о том, что ребенок остался без попечения родителей.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. провозглашено, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17, ч. 1)¹¹. Материнство и детство, семья согласно Конституции находятся под защитой государства (ст. 38), которое создает социально-экономические и правовые предпосылки для нормального воспитания, развития и образования детей. Государственная политика в данной области, закреплённая в Конституции Российской Федерации, соответствует положениям международно-правовых актов, в частности Конвенции о правах ребенка¹².

Конвенция о правах ребенка нацелена на изменение, обновление, усовершенствование национального законодательства в соответствии с ее принципами и нормами. О пристальном внимании законодательных и исполнительных органов власти России к реализации Конвенции свидетельствуют многочисленные нормативные акты последних лет, в которых находит конкретное воплощение идея защиты прав ребенка.

¹⁰ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 №159-ФЗ (ред. от 28.12.2016)// Собрание законодательства РФ.1996. № 52. Ст. 5880.

¹¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ.2014. № 32. ст. 890.

¹² Конвенция о правах ребенка// Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.

Особо важное значение для обеспечения прав ребенка с учетом положений Конвенции о правах ребенка имело принятие в 1995 г. Семейного кодекса Российской Федерации.

Кодекс содержит специальную главу «Права несовершеннолетних детей», которая устанавливает право ребенка жить и воспитываться в семье, право ребенка на защиту, выражение своего мнения, охрану имущественных прав, защиту интересов ребенка в случае ненадлежащего с ним обращения, а также на защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей. Кодекс определяет формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, устанавливает процедуры выявления и устройства таких детей, включая судебную, вводит новый институт семейного воспитания этой категории детей - приемную семью. Кодекс построен на принципах уважения прав родителей, равенстве прав и обязанностей отца и матери.

Включению норм Конвенции о правах ребенка в национальное законодательство России способствовало принятие Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹³, от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Перечень мер по защите прав детей значительно расширился в связи с принятием Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁴ и Уголовного кодекса Российской Федерации¹⁵.

24 июля 1998 г. был принят Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка»¹⁶. Законом устанавливаются основные гарантии прав и законных интересов ребенка, вводятся понятия «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «социальная адаптация ребенка», «социальная

¹³ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301

¹⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954

¹⁶ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

реабилитация ребенка», «социальные службы для детей», «социальная инфраструктура для детей» (ст. 1). В Законе определены цели государственной политики в интересах детей, в частности формирование правовых основ гарантий прав ребенка, содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, реализации личности ребенка в интересах общества, а также принципы государственной политики в интересах детей (ст. 4).

В целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной аналитической информацией о положении детей в Российской Федерации и тенденциях его изменения ежегодно разрабатывается и представляется Правительством Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации Государственный доклад о положении детей в Российской Федерации (ст. 22).

Порядок его разработки, распространения, в том числе опубликования, определяется Постановлением Правительства РФ от 28.03.2012 № 248 «О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации»¹⁷.

В основу правовой базы всей системы профилактической и реабилитационной работы по преодолению ситуации с детской безнадзорностью и беспризорностью положена концептуальная установка на неприемлемость, непродуктивность административно-карательного подхода к детям, социализация которых оказалась деформированной по вине взрослых, на необходимость гарантирования ребенку реального права на достойную форму существования в здоровой социальной среде, на защиту прав и интересов, незамедлительное решение его проблем, оказание социальной и иной помощи.

Начало развитию действующей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в том числе развитию сети учреждений для социальной реабилитации несовершеннолетних) было положено Указом

¹⁷ О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 248 (ред. от 12.11.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 14. Ст. 1648.

Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав». Утратил силу с 2006 г.

На современном этапе развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ведущую роль играет Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁸. Законом определены органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основные направления их деятельности в данной сфере, установлена ответственность федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации в сфере организации профилактики детской безнадзорности и беспризорности.

В целях улучшения положения детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, принято Постановление Правительства РФ от 07.11.2005 № 659 «Об утверждении норм материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях, несовершеннолетних, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях - специальных профессиональных училищах открытого и закрытого типа и федеральном государственном учреждении «Сергиево Посадский детский дом слепоглухих Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию»¹⁹

¹⁸ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ.1999. № 26. Ст. 3177.

¹⁹ Об утверждении норм материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях, несовершеннолетних, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях - специальных профессиональных училищах открытого и закрытого типа и федеральном государственном учреждении «Сергиево Посадский детский дом слепоглухих Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию»: Постановление Правительства РФ от 07.11.2005 № 659 // Собрание законодательства РФ.2005. № 46. Ст. 4675.

Указанным документом в несколько раз увеличено ежегодное пособие, выплачиваемое детям в период обучения для приобретения учебной литературы и письменных принадлежностей; нормы материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, распространены на детей, передаваемых в приемные семьи и детские дома семейного типа.

Для создания эффективной централизованной системы учета детей, оставшихся без попечения родителей, и граждан, желающих принять детей на воспитание в семьи, а также для оказания содействия в устройстве детей на воспитание в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и в соответствии с требованиями Семейного кодекса Российской Федерации принят Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» .

Данным Законом введены понятия государственного, федерального и регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, определены федеральный и региональные операторы соответствующих банков данных. Согласно Закону, государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, является совокупностью информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов Российской Федерации (региональный банк данных) и на федеральном уровне (федеральный банк данных), а также информационных технологий, реализующих процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и предоставления гражданам документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семьи в соответствии с действующим законодательством.

Учитывая, что усыновление является наиболее предпочтительной формой семейного устройства детей-сирот, а также чрезвычайную значимость усыновления для всей последующей жизни ребенка, процесс усыновления должен пристально контролироваться, в том числе и для предотвращения

злоупотреблений в этой сфере. Для обеспечения этого процесса Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 217 утверждены «Правила ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием».

Согласно указанному акту формируются государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, представляющий собой совокупность информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов Российской Федерации и на федеральном уровне, а также информационные технологии, обеспечивающие предоставление гражданам, желающим принять детей на воспитание в свои семьи, документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семьи.

В целях развития различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 124 утверждено Положение о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части²⁰. К концу 2015 г. число таких воспитанников-подростков превысило 1200 человек и продолжает увеличиваться, что особенно важно для нормального социального становления мальчиков из неблагополучных и неполных семей.

Жилищным кодексом РФ²¹ предусматриваются такие меры в области защиты детства, как, например, предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей (п. 2 ч. 2 ст. 57).

В субъектах Российской Федерации (с учетом их социально-экономического положения) дополнительно к федеральным законам

²⁰ Об утверждении Положения о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия: Постановление Правительства РФ от 14.02.2000 № 124 (ред. от 10.09.2016) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 8. Ст. 962.

²¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14

принимаются региональные законодательные акты, направленные на защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей проживающих в данных территориях.

Так, в Алтайском крае сопровождение замещающего семейного устройства в Алтайском крае осуществляется в соответствии с Положением об организации сопровождения замещающих семей в Алтайском крае, утвержденным приказом Главного управления образования и молодежной политики Алтайского края (далее – «Главное управление») от 03.07.2015 № 1224 «Об организации сопровождения замещающих семей в Алтайском крае»²². Данным приказом также утверждено примерное положение о службе сопровождения замещающих семей организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и иные документы, регламентирующие деятельность по сопровождению замещающих семей в регионе.

Подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, в Алтайском крае организована в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Администрации Алтайского края от 24.08.2012 № 442, программой, утвержденной приказом Главного управления от 29.08.2012 № 3318 и разработанной с учетом требований к её содержанию согласно приказу Министерства образования и науки Российской Федерации от 20.08.2012 № 623.

В соответствии с законом Алтайского края от 10.04.2007 № 29-ЗС «О порядке и размере выплаты денежных средств детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье»²³ размер денежных средств детям-сиротам на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье ежегодно

²² Об организации сопровождения замещающих семей в Алтайском крае: Положение Главного управления образования и молодежной политики Алтайского края от 03.07.2015 № 1224 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altaregion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

²³ О порядке и размере выплаты денежных средств детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье: Закон Алтайского края от 10.04.2007 № 29-ЗС [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altaregion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

утверждается законом Алтайского края о краевом бюджете, исходя из величины прожиточного минимума на детей, установленного на момент формирования краевого бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, с учетом районного коэффициента. Действие данного закона распространяется на постоянно проживающих на территории Алтайского края подопечных.

Вознаграждение приемным родителям выплачивается в соответствии с законом Алтайского края №110-ЗС от 25.12.2009 «О вознаграждении приемных родителей»²⁴. Согласно условиям договора о приемной семье сумма вознаграждения может выплачиваться одному из родителей либо обоим в определяемой ими пропорции.

Согласно приказу Главного управления от 31.07.2015 № 1316 «Об утверждении порядка организации кризисного сопровождения замещающих семей в Алтайском крае»²⁵ в случае возникновения затруднительного положения в замещающей семье, вызванное противоречием между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя, создающего опасность освобождения или отстранения опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, специалист опеки и попечительства совместно со службой сопровождения замещающих семей организации для детей-сирот организуют кризисное сопровождение замещающей семьи, обеспечивают проведение психолого-медико-социального обследования замещающей семьи на базе организации для детей-сирот или по месту жительства замещающей семьи.

В соответствии с законом Алтайского края от 31.12.2004 № 72-ЗС «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае»²⁶ детям-сиротам и

²⁴ О вознаграждении приемных родителей: Закон Алтайского края №110-ЗС от 25.12.2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altaregion22.ru/> дата обращения 15.12.2016 г.

²⁵ Об утверждении порядка организации кризисного сопровождения замещающих семей в Алтайском крае: Приказ Главного управления образования и молодежной политики Алтайского края от 31.07.2015 № 1316 // Оpub. не был.

²⁶ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 31.12.2004 № 72-ЗС [Электронный ресурс] //

детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивается право на обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также право на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих без взимания платы.

Во исполнение приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15.02.2013 № 72н «О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации», приказа Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 27.02.2015 № 71 «О проведении в Алтайском крае диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации»²⁷ организована и проводится диспансеризация детей указанной категории.

В соответствии с законом Алтайского края от 31.12.2004 № 72-ЗС «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае» детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивается право на обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также право на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих без взимания платы.

Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altaregion22.ru/> дата обращения 15.12.2016 г.

²⁷ О проведении в Алтайском крае диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации: Приказ Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 27.02.2015 № 71 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altaregion22.ru/> дата обращения 15.12.2016 г.

Расчет общего объема субвенций, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, осуществляется на основании методики расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, согласно приложению к указанному закону.

Таким образом, в заключении параграфа можно сделать вывод, что 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», в Порядке формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием, 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.

1.2 Выявление детей, оставшихся без попечения родителей

Общество и государство не могут быть безучастными к судьбе детей, оставшихся без попечения родителей. Лишившись естественного семейного окружения и заботы со стороны родителей и близких родственников, эти дети находятся в тяжелой жизненной ситуации, в связи с чем в законодательстве установлены особые, дополнительные юридические гарантии защиты их прав и охраняемых законом интересов.

Своевременное выявление и учет детей, утративших по тем или иным причинам родительское попечение, является необходимой предпосылкой оказания им соответствующей помощи.

В случае утраты ребенком попечения со стороны родителей должностные лица учреждений (дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, лечебных учреждений и других учреждений) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, указанных в п. 1 ст. 121 СК, как предусмотрено в п. 1 ст. 122 СК, «обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей»²⁸.

К таким должностным лицам относятся руководители образовательных, лечебных учреждений, работники органов внутренних дел, куда поступила информация о ребенке, другие лица, в частности инспекторы комиссий по делам несовершеннолетних.

Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и обязанности их должностных лиц определяются Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних²⁹.

²⁸ Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / В.В. Андропов, Н.Г. Валеева, Е.С. Гетман и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С.154.

²⁹ Косова О. Передача детей, оставшихся без попечения родителей, на семейное воспитание // Законность. 2010. № 4. С. 47 - 51.

СК (ч. 3 п. 1 ст. 121) запрещает осуществление деятельности по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, любым юридическим или физическим лицам, кроме органов опеки и попечительства.

Так, Конституционный суд РФ в своем определении указал, что в силу конституционных требований федеральный законодатель, реализуя свои полномочия в сфере семейного законодательства, а именно осуществляя правовое регулирование отношений, связанных с защитой семьи, материнства, отцовства и детства, а также с социальной защитой (статья 72, пункты «ж» и «к» части 1, Конституции Российской Федерации), вправе отнести вопросы опеки и попечительства над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, к вопросам муниципального уровня, и с этой точки зрения пункт 1 статьи 34 ГК Российской Федерации и пункт 2 статьи 121 Семейного кодекса Российской Федерации, поэтому данная норма не рассматривается как противоречащая Конституции Российской Федерации³⁰.

Законодательство РФ предусматривает различные виды ответственности за нарушение этого правила. Согласно ст. 5.37 КоАП «...незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда»³¹.

Более того, незаконная деятельность, связанная с устройством несовершеннолетних, может быть уголовно наказуемой. «Незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи, совершенные неоднократно или из корыстных побуждений, - наказываются штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за

³⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности пункта 1 статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 121 Семейного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 06.02.2004 № 52-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5. С.5

³¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016)// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

период до трех месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до шести месяцев»³². Названные меры вполне оправданы и справедливы. Однако нельзя полагать, что забота о выявлении нуждающихся в помощи детей должна быть возложена только на органы опеки и попечительства.

Современное состояние детской беспризорности требует особого контроля за информацией о таких детях, который в масштабах государства еще не установлен.

В связи с участвовавшими обращениями региональных операторов государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей (далее - государственный банк данных о детях) Минобрнауки выпустило информационное письмо, где дает разъяснения законодательства Российской Федерации в части применения норм по выявлению и учету детей, оставшихся без попечения родителей³³.

Относительно выявления безнадзорных и беспризорных детей. Понятия «беспризорного и безнадзорного ребенка» определены Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»:

- безнадзорный - несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц;

- беспризорный - безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

Порядок действий органов опеки и попечительства при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью действиями или бездействиями родителей или законных представителей установлен статьей 77 Семейного

³² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 295.

³³ О применении норм по выявлению и учету детей, оставшихся без попечения родителей: Письмо Минобрнауки России от 02.09.2016 № 07-3765 // Вестник образования. 2016. № 19. С.87.

кодекса Российской Федерации. При отобрании ребенка орган опеки и попечительства обязан незамедлительно уведомить прокурора, обеспечить временное устройство ребенка (к примеру, в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, либо под опеку (попечительство)) и в течение семи дней после вынесения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо в случае, если законом субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами, подписанного главой муниципального образования акта об отобрании ребенка обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав.

Согласно пункту 8 Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17 февраля 2015 г. № 101 (далее - Порядок)³⁴, регистрация данных о ребенке в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется, в том числе при наличии акта органа опеки и попечительства об отобрании ребенка.

Учитывая изложенное, акт выявления и учета беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего является основанием для оказания социальной, психологической и иной помощи несовершеннолетнему, его родителям (законным представителям) в ликвидации трудной жизненной ситуации, а не основанием для принятия в административном порядке органами опеки и попечительства решения об отнесении ребенка к категории оставшегося без попечения родителей, а также мер по устройству его на воспитание в семье посторонних граждан.

В том случае, если родители (единственный родитель) ребенка не изменили своего отношения к содержанию, воспитанию и образованию ребенка после проведения индивидуальной профилактической работы, органы опеки и

³⁴ Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Приказ Минобрнауки России от 17.02.2015 № 101 (ред. от 17.03.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2015.

попечительства обращаются в суд с заявлением о лишении родительских прав либо о признании причин неуважительными в случаях непроживания родителей (единственного родителя) совместно с ребенком более шести месяцев и уклонения от его воспитания и содержания. При этом акт выявления и учета беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего не может являться единственным основанием для принятия судом решения о признании причин неуважительными в случаях непроживания родителей (единственного родителя) совместно с ребенком более шести месяцев и уклонения от его воспитания и содержания, т.к. суду должны быть предоставлены материалы обо всем периоде.

Пунктом 8 Порядка предусмотрена регистрация данных о ребенке, как оставшемся без попечения родителей, в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при наличии решения суда о признании причин неуважительными в случаях непроживания родителя(ей) совместно с ребенком более шести месяцев и уклонения от его воспитания и содержания.

Относительно детей, родители (единственный родитель) которых находятся на длительном лечении.

Пунктом 8 Порядка утвержден перечень документов, свидетельствующих об обстоятельствах утраты (отсутствия) над ребенком попечения его родителей (единственного родителя). Данный перечень не является закрытым в силу того, что статьей 121 Семейного кодекса Российской Федерации не предусмотрен закрытый перечень причин отсутствия родительского попечения.

В соответствии со статьей 121 Семейного кодекса Российской Федерации в случае болезни родителей защита прав и интересов детей возлагается на орган опеки и попечительства. Однако, законодательством Российской Федерации не установлен перечень заболеваний, при которых родители несовершеннолетнего не могут осуществлять свои права и нести обязанности.

В связи с этим орган опеки и попечительства не имеет возможности в административном порядке принять решение, при наличии какого именно

заболевания родители (единственный родитель) не могут осуществлять свои права и обязанности. Данный вопрос должен решаться в судебном порядке.

Так, законодательством Российской Федерации предусмотрено, что в случае, если:

- оставление ребенка с родителями (одним из них) опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие), допускается ограничение родительских прав (статья 73 Семейного кодекса Российской Федерации);

- гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан недееспособным (статья 29 Гражданского кодекса Российской Федерации);

- в несудебном порядке получить документальное подтверждение факта отсутствия родительского попечения над ребенком не представляется возможным, то на основании подпункта 10 пункта 2 статьи 264 и статьи 265 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации факт отсутствия родительского попечения над ребенком устанавливается судом.

Особенно часто сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, оказываются в органах дознания и предварительного следствия, производящих арест родителей; медицинских учреждениях, которые первыми получают сведения о несчастных случаях и заболеваниях родителей; дошкольных и образовательных учреждениях, которые посещают дети; жилищных органах по месту проживания несовершеннолетних детей и их родителей, органах загса по месту государственной регистрации смерти родителей несовершеннолетних или их рождения. Так, первоначальные сведения о подкинутых (найденных) детях появляются при государственной регистрации их рождения по заявлению медицинской, воспитательной организации или организации социальной защиты населения, в которую помещен ребенок, органа опеки и попечительства. Выявление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, происходит и при регистрации вынужденных переселенцев.

Территориальными органами миграционной службы проводится опрос таких детей с заключением опросного листа, после чего дети передаются органам опеки и попечительства³⁵.

Проведение мероприятий по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, входит также в компетенцию центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей, Примерное положение о которых разработано в соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Исходя из вышеизложенного, представляется оправданным возложение обязанности по выявлению детей, оставшихся без родительского попечения, не только на органы опеки и попечительства, которые в основном только собирают сведения о таких детях, но и на должностных лиц иных учреждений. В связи с этим следовало бы изменить ч. 3 п. 1 ст. 121 СК, запрещающую выявлять детей, оставшихся без попечения родителей, любым юридическим и физическим лицам, кроме органов опеки и попечительства, уточнив и дополнив ее словами следующего содержания: «Деятельность по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется органами опеки и попечительства и другими специально уполномоченными должностными лицами. Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, другими юридическими и физическими лицами, кроме органов опеки и попечительства, не допускается».

В принятом в 1999 г. Федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» был сделан акцент на усиление социозащитного направления. Идеологически это, конечно, правильно, но, к сожалению, оказалось преждевременным, в результате органы внутренних дел практически устранились от профилактики детской безнадзорности, за ними осталась работа лишь с правонарушителями. Вместе с тем именно полиция, могла бы сыграть ведущую роль в проблеме выявления детей, оставшихся без попечения родителей.

³⁵ Нечаева А.М. Семейное право: актуальные проблемы теории и практики. М.: Юрайт-Издат, 2013. С.43.

Положительно зарекомендовала себя практика проведения операций по выявлению беспризорников (органами внутренних дел) «Забота», «Беглец», «Подросток», «Опасный возраст». Например, в результате операции «Табор», проведенной милицией общественной безопасности, было выявлено 5,2 тысячи детей, эксплуатируемых цыганами³⁶.

В системе МВД России необходимо создать специализированные подразделения по делам несовершеннолетних, закрепив за ними, в частности, и функции по выявлению детей, оставшихся без родительского попечения. Возможно, в этой части следует внести дополнения и изменения в действующее законодательство. В частности, в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» представляется уместным внести дополнение в плане расширения профилактических функций органов внутренних дел.

Это дало бы правовую возможность органам внутренних дел, в частности, использовать пустующую часть Центра временной изоляции несовершеннолетних подростков для размещения там, помимо правонарушителей, других категорий выявленных беспризорных и безнадзорных детей.

Имеются недостатки и в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, основного звена, координирующего эту работу на местах.

Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления, а значит, и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в районных, городских муниципальных образованиях, не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии с действующим в настоящее время Законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы местного самоуправления имеют возможность принимать превентивные меры в отношении детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, что, в свою

³⁶ Матвиенко В. Безнадзорность и беспризорность, вместе взятые // Человек и Закон. 2013. № 3. С. 9.

очередь, сможет оказать влияние на снижение числа детей, оставшихся без родительского попечения.

Статья 121 СК РФ содержит примерный перечень случаев, в которых ребенок считается оставшимся без родительского попечения:

- смерть родителей (добавим, что в данном случае следует иметь в виду и случаи объявления родителя умершим, которое производится судом и по правовым последствиям приравнивается к смерти);

- лишение их родительских прав;

- ограничение их в родительских правах;

- признание родителей недееспособными;

- болезнь родителей;

- длительное отсутствие родителей;

- уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов;

- отказ родителей взять своих детей из воспитательных учреждений, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений.

В большинстве случаев приведенные юридические факты подтверждаются каким-либо официальным документом. Так, например, смерть или объявление умершим в соответствии со статьей 47 ГК РФ и Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» подтверждаются свидетельством о смерти. Факты лишения родительских прав, ограничения в родительских правах, факт признания родителя недееспособным имеют место при наличии вступившего в законную силу соответствующего решения суда.

В то же время такие обстоятельства, как болезнь или отсутствие родителя, а также уклонение от воспитания ребенка, необязательно должны подтверждаться какими-либо документами. Поэтому СК РФ устанавливает обязанность всех должностных лиц и граждан, которым стало известно об утрате ребенком родительского попечения, сообщить об этом органу опеки и попечительства. В частности, в статье 121 СК РФ имеется в виду любое

длительное отсутствие родителя, а не только его безвестное отсутствие, установленное вступившим в силу решением суда (статья 42 ГК РФ). Срок отсутствия родителя семейным законодательством не определяется, поэтому орган опеки и попечительства вправе самостоятельно решать вопрос об устройстве ребенка, учитывая то, сколько времени нет родителя рядом с ребенком, по каким причинам он отсутствует, кто в его отсутствие заботится о ребенке, сколько лет самому ребенку. Нет необходимости, например, назначать попечителя в том случае, когда 16-летний студент университета проживает один несколько месяцев в связи с тем, что его родители находятся в командировке.

Обязанность решить вопрос об устройстве ребенка возлагается на орган опеки и попечительства и в других случаях отсутствия родительского попечения помимо указанных в статье 121 СК РФ, к которым относятся:

- пребывание родителя (родителей) в местах лишения свободы;
- отобрание ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, при непосредственной угрозе его жизни или здоровью (статья 77 СК РФ);
- признание усыновителей недееспособными, болезнь усыновителей, их длительное отсутствие, уклонение от воспитания усыновленного и защиты его интересов, отказ забрать ребенка из воспитательных и иных учреждений (то есть все случаи, перечисленные в статье 121 СК применительно к родителям);
- отмена усыновления (пункт 2 статьи 143 СК РФ);
- расторжение договора о передаче ребенка в приемную семью или истечение срока его действия;
- иные ситуации, в которых лицо или лица, осуществляющие попечение над ребенком, перестают исполнять свои обязанности (например, прекращение патронатной семьи, ликвидация детского учреждения и пр.).

Рассмотрим судебную практику. 28 ноября 2013 г. начальник управления образования администрации г. Кирова получил заключение за подписью главного врача Кировской областной детской больницы. Заключение содержало информацию о плохом состоянии здоровья девочки и

последовательных отказах родителей в разрешении на необходимое лечение, в частности, на ее помещение в отделение интенсивной терапии.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что родители препятствовали врачам обследовать А. В частности, препятствовали измерению температуры, использованию капельницы или катетеров и приему лекарств. Несмотря на тот факт, что болезнь была атипичной, родители категорически отказывались разрешить помещение А. в отделение специальной терапии. Принимая во внимание особые обстоятельства, а именно смерти двух ранее удочеренных девочек, это могло считаться умышленным уклонением от помощи ребенку в угрожающей жизни ситуации.

(При таких обстоятельствах) администрация больницы была вынуждена обратиться к начальнику управления образования администрации г. Кирова в целях немедленного отобрания ребенка. А. была отобрана у родителей 11 декабря 2013 г.

Решением от 24 января 2014 г., оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, Первомайский районный суд признал действительность распоряжения о немедленном отобрании и отметил, что отобрание было произведено в ситуации, угрожающей жизни ребенка»³⁷.

Часть 2 статьи 122 СК РФ устанавливает правовую обязанность руководителей учреждений социальной защиты (независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы), в которых находятся дети, сообщить в семидневный срок в орган опеки и попечительства по месту нахождения данного учреждения о каждом ребенке, оставшемся без попечения родителей и который может быть передан на воспитание в семью.

Органы опеки и попечительства после получения информации о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны незамедлительно (в течение трех дней) провести первичное обследование условий жизни ребенка для проверки

³⁷ Постановление ЕСПЧ от 08.01.2009 «Дело «Куимов (Kuimov) против Российской Федерации» (жалоба № 32147/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека», 2009. № 12.

достоверности полученной информации о факте отсутствия попечения его родителей или родственников, а при установлении факта утраты ребенком родительского попечения - выявить других его родственников, которые могут обеспечить временный присмотр за ребенком. В зависимости от обстоятельств ребенок незамедлительно должен быть определен в воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения.

Органом опеки и попечительства после проведения обследования условий жизни ребенка составляются два документа: акт обследования и основанное на нем заключение (оценка собранных фактов, выводы и предложения о форме возможного устройства ребенка), а при необходимости - должны быть приняты меры по охране имущества несовершеннолетнего. После этого данные о ребенке заносятся в журнал первичного учета установленной формы и принимаются меры по его устройству³⁸.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством основанием для принятия мер по устройству ребенка, оставшегося без попечения родителей, является получение органом опеки и попечительства информации об утрате им родительского попечения как в письменной, так и в устной форме от любых лиц, а также получение информации любым другим способом (проверка условий жизни ребенка, сообщения в средствах массовой информации и пр.).

1.3 Система учета детей, оставшихся без попечения родителей

Действующим законодательством предусмотрена специальная административная процедура выявления и учета детей, оставшихся без попечения родителей. Выявление и учет таких детей - задача государственного масштаба, исполнение которой позволит гарантировать каждому ребенку,

³⁸ Косова О. Передача детей, оставшихся без попечения родителей, на семейное воспитание // Законность. 2014. № 4. С. 47 - 51.

оказавшемуся в трудной ситуации, предоставление необходимой и возможной помощи, а также планировать расходование бюджетных средств для обеспечения устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Для создания эффективной централизованной системы учета детей, оставшихся без родительского попечения, а также граждан, желающих принять детей на воспитание в семью, был принят Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»³⁹. Во исполнение указанного Закона Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2002 г. № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» и Приказом Минобрнауки России от 17.02.2015 № 101 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей» установлена процедура формирования банка данных, документирования информации о детях, подлежащих устройству на воспитание в семье, о гражданах, желающих принять таких детей, определены правила и порядок предоставления гражданам конфиденциальной информации о детях, подлежащих семейному устройству, определен механизм пополнения банка данных.

После получения информации о детях, оставшихся без попечения родителей, территориальные органы опеки и попечительства (управления, отделы) субъекта Российской Федерации обязаны в течение трех дней провести первичное обследование условий жизни ребенка.

Цель таких действий состоит в проверке достоверности полученной информации, ознакомлении с условиями жизни ребенка, выявлении родственников, способных и готовых обеспечить временный присмотр за ребенком. При этом ребенок, в отношении которого установлен факт отсутствия родительского попечения, регистрируется в журнале первичного

³⁹ О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 17, ст. 1643.

учета детей, оставшихся без родительского попечения. Если у ребенка нет таких родственников, то в зависимости от обстоятельств органы опеки и попечительства обязаны обеспечить временное устройство ребенка в воспитательное учреждение, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты до решения вопроса о передаче его на воспитание в семью.

Учет детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на трех уровнях: территориальном (местном), региональном и федеральном.

В течение месяца со дня установления факта утраты ребенком попечения родителей территориальный орган опеки и попечительства обязан устроить ребенка в семью на воспитание. При невозможности устройства ребенка в семью по месту его фактического нахождения сведения о ребенке от территориального органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации поступают в региональный банк данных о детях, оставшихся без родительского попечения. Таким органом обычно является комитет по образованию края или области, министерство образования республики или иной орган, которым созданы соответствующие территориальные органы опеки и попечительства, действующие на территории одного или нескольких муниципальных образований, на который законодательством данного субъекта Российской Федерации возложена обязанность осуществлять координацию и контроль за деятельностью территориальных органов опеки и попечительства, а также полномочия по ведению регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

При невозможности устройства ребенка в течение месяца сведения направляются в Министерство образования и науки РФ, на которое возложены функции по осуществлению централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей, и оказанию содействия в устройстве ребенка в семью на всей территории РФ. Таким образом, сведения о ребенке поступают в федеральный банк данных.

При этом следует учитывать, что передача сведений о ребенке в региональный и федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения

родителей, не освобождает соответственно территориальные органы опеки и попечительства и регионального оператора от ответственности за устройство ребенка в семью. Последние в пределах своей компетенции обязаны продолжать работу по поиску возможностей для передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан.

Региональные банки данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, составляют государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Как уже говорилось, отсутствие родительского попечения порождает особый правовой статус ребенка. Дети, относящиеся к числу оставшихся без попечения родителей:

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

Безусловно, важнейшим правом ребенка, оставшегося без попечения родителей, является право на устройство в семью. Это один из главных элементов специального правового статуса ребенка.

Нарушения, допущенные должностными лицами при постановке на учет детей, оставшихся без попечения родителей не должны ущемлять право ребенка на воспитание в семье.

Рассмотрим судебную практику.

Из материалов дела видно, что К.Д. родился в городе Иркутске. Мать ребенка - К.Н., 1971 года рождения. Сведений об отце ребенка не имеется (л.д. 164, 165, 172).

К.Д. был брошен матерью в роддоме, откуда 23 сентября 1998 года доставлен на лечение в Ивано-Матренинскую детскую клиническую больницу,

где находился по 1 февраля 1999 года в отделении патологии новорожденных, со 2 февраля 1999 года воспитывался в доме ребенка № 1 города Иркутска (л.д. 166, 188 - 190).

Мать К.Д., другие родственники судьбой ребенка не интересовались, участия в его воспитании не принимали, материальной помощи не оказывали (л.д. 166, 190).

К.Н. по месту регистрации не проживает, место ее нахождения неизвестно, решением Кировского суда города Иркутска от 18 ноября 1998 года К.Н. признана безвестно отсутствующей (л.д. 196).

В поселке Залари Иркутской области проживают родственники К.Д. - супруги Ж.Е. и Ж.Н., оба инвалиды. От оформления опекунов над Дмитрием они отказались и дали согласие на его усыновление любыми гражданами (л.д. 170, 171).

Таким образом, несовершеннолетний К.Д., оставшийся без попечения родителей, по своему правовому статусу относится к детям, в отношении которых в соответствии со статьей 124 Семейного кодекса РФ допускается усыновление.

Отказывая в удовлетворении заявления об установлении усыновления, суд сослался на то, что выявление и учет усыновляемого ребенка - К.Д., оставшегося без попечения родителей, были произведены с нарушением порядка организации первичного, регионального и федерального учета таких детей, предусмотренного статьей 122 Семейного кодекса РФ и Постановлением Правительства РФ № 919 от 3 августа 1996 года «Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей».

Указанное нарушение состояло в том, что администрация детской клинической больницы, где К.Д. находился с 23 сентября 1998 года по 1 февраля 1999 года, не сообщила в семидневный срок в орган опеки и попечительства сведения о нем как о ребенке, оставшемся без попечения родителей. После перевода Дмитрия с 2 февраля 1999 года в дом ребенка № 1 он также не был поставлен на первичный учет в установленный

законодательством срок, поскольку сведения о нем в отдел опеки и попечительства по Свердловскому округу города Иркутска поступили лишь в мае 1999 года.

Неисполнение должностными лицами лечебного учреждения и учреждения социальной защиты обязанности в семидневный срок со дня получения известия о том, что ребенок может быть передан на воспитание в семью, сообщить об этом в орган опеки и попечительства является согласно пункту 4 статьи 123 Семейного кодекса РФ лишь основанием для привлечения этих лиц к ответственности в установленном законом порядке⁴⁰.

Таким образом, отказ в установлении усыновления по причине пропуска срока для постановки ребенка на первичный учет противоречит статье 124 Семейного кодекса РФ, поскольку лишает оставшегося без попечения родителей ребенка права воспитываться в семье.

Таким образом, в Российской Федерации существует система учета детей, оставшихся без попечения родителей. Она предназначена для того, чтобы обеспечить устройство детей не только в семьи граждан, проживающих на территории того субъекта РФ, где ребенок был выявлен, но и в семьи иных граждан. Кроме того, в государственном банке данных хранятся и сведения о лицах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи.

⁴⁰ При установлении усыновления необходимо исходить из интересов ребенка, оставшегося без попечения родителей: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 22.01.2008 № 154пв02 // «Бюллетень Верховного Суда РФ». 2008. № 11. С.8.

Глава 2 Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей

2.1 Усыновление как приоритетная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей

В семейном праве РФ регламентированы институты, направленные на обеспечение охраны интересов несовершеннолетних детей. Особое место занимают институты, призванные обеспечить защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривающие передачу таких детей на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью.

В субъектах РФ активно развиваются новые формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, приняты специальные законы. Так, например, в Алтайском крае благодаря краевой целевой программе «Демографическое развитие Алтайского края на 2010-2015 г.г» в текущем году количество усыновленных детей выросло на 60%. Данной программой предусмотрено стимулирование усыновления.

Для материального стимулирования усыновителей за счет средств краевого бюджета выплачивается:

- единовременное пособие гражданам, усыновившим детей, в размере 20 000,0 рублей (закон Алтайского края от 06.09.2007 № 80-ЗС «О единовременном пособии гражданам, усыновившим детей»);

- ежемесячное пособие гражданам, усыновившим детей, если усыновленный ребенок (дети) находился под опекой (попечительством) в течение трех и более лет (закон Алтайского края от 08.09.2003 № 39-ЗС «О пособии гражданам, усыновившим детей»). Его размер в 2015 году составил 8 652,6 рублей и 9 028,8 рублей соответственно районному коэффициенту,

установленному на территориях муниципальных районов и городских округов края (15% и 20%).⁴¹.

При выборе формы для защиты интересов конкретного ребенка необходимо учитывать ряд обстоятельств, таких, как причина утраты родительского попечения, состояние физического и духовного развития ребенка, наличие лица, желающего взять ребенка в семью на воспитание. Как справедливо заметил австрийский педагог Х. Райнпрехт, «хорошая супружеская пара является для ребенка источником ценностной ориентации, без родителей процесс поэтапного формирования личности затруднен»⁴². Исследования в различных областях знаний (медицине, психологии, социологии) убедительно показывают, какую огромную роль в умственном, психическом, нравственном и физическом развитии личности играют родительская любовь и забота о ребенке⁴³.

Российское законодательство называет усыновление в качестве приоритетной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, по отношению к опеке и попечительству, приемной семье. Изучение семейно-правовой литературы позволяет сделать вывод о неоднозначном понятии усыновления⁴⁴. В науке семейного права не было глубоких исследований и, следовательно, четких аргументов и выводов о содержании понятия усыновления. Семейный кодекс РФ не содержит легального определения усыновления. Рассмотрим понятие усыновления (удочерения) данное известными учеными в различное время.

Так, Иоффе О.С. определяет следующие понятие усыновления «усыновление устанавливает правовые связи, полностью совпадающие по своему содержанию с отношениями между родителями и детьми»⁴⁵.

⁴¹ Официальный сайт Администрации Алтайского края [Электронный ресурс]// <http://altairegion22.ru>- режим доступа.

⁴² Райнпрехт Х. Воспитание без ограничений / Пер. Н. Брусковой // Защита меня. 2014. № 3. С. 33 - 34.

⁴³ Иванов Н.В. Как в хорошей семье // Семья и школа. 2010. № 1. С. 9-11.

⁴⁴ Косова О. Передача детей, оставшихся без попечения родителей, на семейное воспитание // Законность. 2014. № 4. С. 47 - 51.

⁴⁵ Иоффе О.С. Советское гражданское право. Общая часть. Л., 1958. С. 119 - 121

Усыновление есть создание искусственных семейных отношений за отсутствием по общему правилу естественной связи.

Отношения усыновления основываются преимущественно на бессознательной любви, чуждой всякого расчета, нередко незаслуженной со стороны детей и даже необъяснимой с точки зрения холодного рассудка⁴⁶.

С точки зрения социологии усыновление - одна из разновидностей социального отцовства и материнства. Однако если права и обязанности усыновителей практически идентичны родительским, то фактические отношения, возникающие в процессе усыновления, не всегда напоминают родительские. В тех случаях, когда ребенок считает усыновителей своими родителями, их отношения не отличаются от родственных. Если ребенок знает о том, что усыновители не его родители, фактические отношения между ними могут быть несколько иными⁴⁷.

Усыновление - юридический акт, в результате которого между усыновителями (усыновителем) и его родственниками, с одной стороны, и усыновленным ребенком - с другой, возникают такие же права и обязанности, как между родителями и детьми, а также их родственниками по происхождению⁴⁸.

Исходя из анализа норм семейного законодательства, наиболее полное определение дано Л.М. Пчелинцевой.

По большому счету различие в подходах к пониманию усыновления кроется в проблеме восприятия возникающих семейных отношений как родительских или подобных родительским (квазиродительских). Однако если в результате усыновления был осчастливлен хотя бы один маленький человек, значит, не напрасно этот институт получил свою правовую регламентацию в российском законодательстве. Справедливо высказывание австрийского педагога Х. Райнпрехта: «Хорошая супружеская пара является для ребенка

⁴⁶ Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. По испр. и доп. 8-му изд. 1902 г. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2011. С. 301.

⁴⁷ Антокольская М.В. Семейное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2013. С. 100.

⁴⁸ Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2015. С.225.

источником ценностной ориентации, без родителей процесс поэтапного формирования личности затруднен»⁴⁹. Закрепив приоритет семейного воспитания в законе (ст. 20 Конвенции ООН о правах ребенка; п. 3 ст. 1, ст. 123 СК РФ), государство обязано обеспечить его реализацию. Существенную помощь в вопросах реализации норм по усыновлению оказывает Пленум Верховного Суда Российской Федерации, принявший 20 апреля 2006 г. Постановление № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей».

Абдулина О.П. проводит различия между родительскими правоотношениями и правоотношениями по усыновлению по следующим элементам:

- по основанию возникновения: родительские правоотношения возникают на основании родства, а правоотношения по усыновлению - на основании сложного юридического состава;

- по моменту возникновения: родительские правоотношения возникают с момента рождения ребенка, правоотношения по усыновлению возникают с момента вступления решения суда в законную силу;

- по основаниям прекращения правоотношений: правоотношения по усыновлению могут прекратиться как по общим основаниям (смерть, объявление умершим), так и в результате отмены усыновления, родительские отношения - только по общим основаниям⁵⁰.

Бессрочный характер правоотношений, возникающих при усыновлении (наследственные права - ст. 1147 Гражданского кодекса РФ, право на взаимное алиментирование - п. 4 ст. 143 Семейного кодекса РФ), обуславливает и особый подход к избранию этой формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Как правило, усыновление устанавливается для обеспечения надлежащего воспитания ребенка, лишенного родительского попечения. Вместе с тем бывают ситуации, когда в целях защиты интересов ребенка

⁴⁹ Райнпрехт Х. Воспитание без ограничений / Пер. Н. Брусковой // Защити меня. 2014. № 3. С. 33 - 34.

⁵⁰ Абдулина О.П. Усыновление в Российской Федерации. Правовые проблемы. М.: Феникс, 2012, С.34.

целесообразно передать его в семью будущего усыновителя до вынесения решения об усыновлении. Для того чтобы состоялось усыновление, требуется соблюдение нескольких одинаково важных условий. Большинство ученых, специалистов в области семейного права, рассматривали условия усыновления как определенные юридические факты⁵¹.

Итак, усыновление - индивидуальная постоянная (бессрочная) форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Для удобства законодатель объединяет термины «усыновление» и «удочерение» в один - «усыновление».

Правовое регулирование отношений по усыновлению осуществляется на основании норм гл. 19 СК РФ, Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», а также положений Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации⁵² и некоторых других нормативных правовых актов.

Специфика усыновления как формы устройства детей состоит, во-первых, в бессрочном характере правоотношений и, во-вторых, как следствие, в особой правовой связи усыновителя и усыновленного, напоминающей связь родителя и ребенка.

Действительно, усыновление производится навсегда, тогда как, например, опека (попечительство) прекращается с приобретением ребенком полной гражданской дееспособности. Исключения представляют собой только возможные случаи отмены усыновления.

⁵¹ Арутюнян Г.В. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Семейное и жилищное право. 2011. № 4. С. 3 - 8.

⁵² Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства: Постановление Правительства РФ от 29.03.2000 № 275 (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 15. ст. 159.

При усыновлении права и обязанности усыновленных и усыновителей приравниваются к правам и обязанностям детей и родителей. Таким образом, усыновление имеет сходство с родством первой степени. Эту особенность усыновления подтверждают положения о тайне усыновления (ст. 139 СК). В отличие от некоторых других правовых систем отечественное право рассматривает усыновление как таинство. Как правило, усыновляемые дети не знают об отсутствии кровного родства с усыновителем, что сближает родство по происхождению и усыновление. Кроме того, основания отмены усыновления во многом схожи с основаниями лишения родителей родительских прав. Как и родство первой степени, усыновление влечет за собой существенные правовые последствия - возникновение у усыновленных права на наследование за усыновителями (ст. 1147 ГК), права пользования жилым помещением собственника-усыновителя (ст. 137 СК; ст. 31 ЖК) и др.

Весьма серьезные последствия усыновления обусловили то обстоятельство, что усыновление производится в судебном порядке.. Приоритет усыновления связан с особенностями этого явления для российского семейного права. С точки зрения российского законодательства усыновители должны принять усыновленного ребенка как своего собственного и полностью заменить ему родителей. Поэтому в Российской Федерации не существует «пробного» усыновления или усыновления на время - такой практики, когда усыновители экспериментируют, пытаясь подобрать себе ребенка, а дети переходят из семьи в семью. В качестве временного устройства, как говорилось выше, российское законодательство рассматривает передачу детей под опеку (попечительство) или в приемную семью.

Выбор формы устройства ребенка зависит от многих обстоятельств. В соответствии со ст. 20 Конвенции ООН «О правах ребенка» государство, обеспечивая замену ребенку его семейного окружения, должно учитывать «желательность преемственности воспитания ребенка и его этническое

происхождение, религиозную и культурную принадлежность и родной язык»⁵³. Подобное правило закреплено и в п. 1 ст. 123 СК РФ. Пункт 2 ст. 124 Кодекса дополнительно указывает, что при усыновлении ребенку необходимо обеспечить возможность полноценного физического, психического, духовного и нравственного развития.

Одно из слагаемых психического и духовного развития - возможность родственного общения с братьями и сестрами. Законодательство по общему правилу запрещает усыновление братьев и сестер разными лицами. Тем не менее суд может отойти от этого правила, если такое усыновление отвечает интересам детей. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей» разъясняется, что в случаях, когда усыновитель не просит передать ему также братьев или сестер усыновляемого ребенка, усыновление допустимо, если оно отвечает интересам ребенка (например, дети не осведомлены о своем родстве, не проживали и не воспитывались совместно, находятся в разных детских учреждениях, не могут жить и воспитываться вместе по состоянию здоровья).

Субъекты правоотношений усыновления - усыновители и усыновляемые⁵⁴. По отношению к усыновителям закон предъявляет немало специальных требований, а вот усыновляемыми могут быть любые несовершеннолетние дети, оставшиеся без попечения родителей (п. 1 ст. 124 СК РФ). Необходимо иметь в виду, что усыновление возможно и в отношении ребенка, находящегося под попечением родителя. Речь идет об усыновлении детей отчимами или мачехами, т.е. супругами родителя ребенка. В этом случае фактически происходит узаконение отношений по воспитанию чужого ребенка.

Для того чтобы усыновление состоялось, ребенок должен пройти процедуру учета детей, оставшихся без попечения родителей.

⁵³ Конвенция о правах ребенка // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

⁵⁴ Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / В.В. Андропов, Н.Г. Валеева, Е.С. Гетман и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С.243.

Состояние здоровья ребенка не влияет на реализацию его права жить и воспитываться в семье, поэтому усыновлены могут быть и тяжело больные дети. Зачастую кандидатам в усыновители отказывают в усыновлении со ссылкой на наличие у ребенка серьезного заболевания. Такие действия противоречат закону.

Кандидат в усыновители, как и усыновляемый, также обладает специальным правовым статусом. В составе его правосубъектности есть особая правовая возможность - право быть усыновителем. Такая возможность присуща не всем физическим лицам, а лишь тем, кто отвечает установленным законом требованиям, назначение которых - обеспечить принимаемому в семью ребенку возможность полноценного физического, психического, духовного и нравственного развития.

Более того, законодатель даже упоминает о преимущественном праве на усыновление (п. 3 ст. 127 СК). Его субъектами являются родственники ребенка, а условием реализации этого права выступает, разумеется, соблюдение интересов ребенка.

Требования к личности кандидата в усыновители:

1) связанные с наличием у усыновителя достаточного объема правоспособности. Не могут быть усыновителями:

- лица, лишенные по суду родительских прав или ограниченные судом в родительских правах;

- бывшие усыновители, если усыновление отменено судом по их вине;

- лица, отстраненные от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на них законом обязанностей;

2) связанные с наличием у усыновителя достаточного объема дееспособности. Не могут быть усыновителями:

- несовершеннолетние лица;

- лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

- супруги, один из которых признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

3) относящиеся к состоянию здоровья усыновителя. Такие заболевания, как туберкулез (активный и хронический) всех форм локализации у больных I, II, V группы диспансерного учета, заболевания внутренних органов, нервной системы, опорно-двигательного аппарата в стадии декомпенсации, злокачественные онкологические заболевания всех форм локализации, наркомания, токсикомания, алкоголизм, инфекционные заболевания до снятия с диспансерного учета, психические заболевания, а также все заболевания и травмы, приведшие к инвалидности I и II группы, исключающие трудоспособность, являются безусловным основанием к отказу в усыновлении⁵⁵. В юридической литературе неоднократно отмечалось, что этот перечень требует уточнения.

4) относящиеся к личностным (морально-нравственным) качествам кандидата в усыновители. Запрещается быть усыновителями лицам, имеющим на момент установления усыновления судимость за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан. Кроме того, лица, не состоящие между собой в браке, не могут совместно усыновить одного и того же ребенка.

Так, например, иностранные граждане - супруги Г. и Д. обратились в суд с заявлением об удочерении М., 2012 года рождения, находящейся в доме ребенка. Они ссылались на то, что их финансовое положение позволяет им иметь детей и заботиться о них, дать им хорошее образование, а также тепло и уют любящего дома; осведомлены о состоянии здоровья ребенка и могут обеспечить ему необходимое лечение.

Отказ в удовлетворении заявления Г. и Д. об удочерении М. суд обосновал отсутствием такого предусмотренного законом обязательного основания, как соответствие удочерения интересам ребенка.

⁵⁵ Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью: Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 № 117 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 36. Ст. 4577.

Судом установлено, что несовершеннолетняя М. является ребенком, утратившим родительское попечение, находится в детском доме. В свидетельстве о ее рождении в графе «мать» значится Т., сведения об отце отсутствуют. Вступившим в законную силу решением суда от 18 января 2014 г. Т. лишена родительских прав в отношении дочери. Передать ребенка на воспитание родственникам или для усыновления в семье российских граждан не представилось возможным.

Кроме того, судом установлено, что решением иностранного суда от 23 сентября 2010 г. расторгнут брак между истцом Р. и ответчицей Г. по причине жестокого и бесчеловечного обращения ответчицы с истцом. При этом в решении указано, что Г. были даны показания под присягой и представлен affidavit, доказывающие убедительно для российского суда жестокое и бесчеловечное обращение ответчицы с истцом⁵⁶.

Анализируя судебную практику, можно сделать вывод, что указанный вывод суда правильный, основанный на вышеприведенных нормах Семейного кодекса Российской Федерации и разъяснениях, данных в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, а также подтвержденный имеющимися в деле доказательствами.

5) относящиеся к материально-бытовым условиям жизни усыновителя. Эти условия требуют более подробного разъяснения. В качестве общего правила выступает запрет на усыновление:

- лицами, которые на момент установления усыновления не имеют дохода, обеспечивающего усыновляемому ребенку прожиточный минимум, установленный в субъекте РФ, на территории которого проживают усыновители (усыновитель)⁵⁷;

⁵⁶ При принятии решения об усыновлении ребенка - гражданина Российской Федерации иностранными гражданами суд должен учитывать соответствие усыновления интересам ребенка, а также решение иностранного суда, характеризующее личность усыновителя: Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2014 № 33-Г08-1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

⁵⁷ Шершень Т.В. О праве на семью и принципе приоритета семейного воспитания детей // Семейное и жилищное право. 2010. № 2. С. 7 - 13.

- лицами, проживающими в жилых помещениях, не отвечающих санитарным и техническим правилам и нормам⁵⁸.

Семейный кодекс РФ закрепляет и исключения из этого правила:

- условия проживания и заработок отчимов и мачех, усыновляющих пасынков или падчериц, не требуют соблюдения названных норм;

- суд может разрешить усыновление лицам, чьи материально-бытовые условия отличаются от перечисленных в законе, однако лишь с учетом интересов усыновляемого ребенка и заслуживающих внимания обстоятельств. Иными словами, если кандидат в усыновители проживает, например, в сельской местности, не обеспеченной необходимыми коммуникациями для приведения жилья в соответствие с санитарными и техническими правилами и нормами, или получает заработок в размере, незначительно отличающемся от требуемой суммы (получает заработок в натуре), то суд, взвесив все обстоятельства, может разрешить усыновление. Также судом может быть учтена и особая привязанность ребенка к кандидату в усыновители, не обладающему достаточным уровнем материально-жилищной обеспеченности. При всем том категорически недопустимо усыновление лицами, не имеющими постоянного места жительства;

б) особым требованием к личности усыновителя является условие о разнице в возрасте между усыновителем и усыновляемым ребенком.

В соответствии с российским законодательством устанавливается предельная минимальная разница в возрасте между усыновителем и усыновленным - 16 лет. Это правило продиктовано главным свойством усыновления - сходством с родством первой степени.

Исключения из него:

- не требуется учета разницы в возрасте при усыновлении ребенка отчимом (мачехой), поскольку ребенок проживает со своим родителем и фактически уже общается с отчимом или мачехой;

⁵⁸ Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 (ред. от 02.08.2016)// Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

- по причинам, признанным судом уважительными, разница в возрасте может быть сокращена.

Для того чтобы стать усыновителем, в некоторых случаях необходимо также пройти процедуру специального учета. В соответствии с Федеральным законом «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» кандидаты в усыновители могут представить о себе документированную информацию в государственный банк данных (региональному или федеральному оператору). При этом условии они смогут получить доступ к хранящейся в государственном банке данных конфиденциальной информации о детях, оставшихся без попечения родителей (к анкетам детей).

Вместе с тем большинство усыновителей - российских граждан - в настоящее время подыскивают детей, которых хотели бы усыновить, самостоятельно, без обращения к государственному банку данных. Они лишь предварительно получают в органах опеки заключение о возможности быть усыновителем, собирают необходимые документы и обращаются в суд с заявлением об усыновлении⁵⁹.

В свою очередь иностранные граждане и лица без гражданства, желающие усыновить детей, являющихся гражданами Российской Федерации, подлежат обязательной постановке на учет в региональных или федеральном банках данных о детях в порядке, установленном разд. IV Правил ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием. Учет осуществляется на основании заявления кандидата в усыновители. Однако и из этого правила существуют исключения. Так, П., являющаяся гражданкой Российской Федерации, постоянно проживающей в Испании, обратилась в суд с заявлением об усыновлении М. (2010 года рождения).

⁵⁹ Нечаева А.М. Семейное право: актуальные проблемы теории и практики. М.: Юрайт-Издат, 2013. С. 162 - 163.

Определением судьи Ульяновского областного суда от 14 августа 2013 г. заявление П. оставлено без движения в связи с тем, что приложенные к нему обязательные документы, предусмотренные ст. 271 ГПК РФ, не отвечают требованиям закона. В частной жалобе П. просила отменить данное определение судьи в связи с его незаконностью и необоснованностью.

Верховный суд признал обоснованным довод частной жалобы о неправомерности требования судьи представить документ о постановке П. на учет в качестве кандидата в усыновители. Исходя из положений п. 1 ст. 7 Федерального закона от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» такой документ необходим гражданам для обеспечения им доступа к информации о детях, содержащейся в региональном и федеральном банках данных о детях, оставшихся без попечения родителей. В данном случае П. хочет усыновить родного племянника М., и доступ к такой информации ей не требуется.

Таким образом, определение судьи в части указания на необходимость представления П. документа о постановке на учет в качестве кандидата в усыновители нельзя признать правильным⁶⁰.

Порядок усыновления включает в себя следующие этапы⁶¹:

1. Подача лицом, желающим усыновить ребенка, заявления в орган опеки и попечительства по месту своего жительства с просьбой дать заключение о возможности быть усыновителем. К заявлению прилагаются документы в соответствии с перечнем, установленным п. 6 Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации.

2. Обследование органом опеки и попечительства условий жизни заявителя и подготовка в течение 15 рабочих дней со дня принятия заявления заключения о возможности заявителя быть усыновителем. Если в выдаче такого

⁶⁰ В случае усыновления гражданином Российской Федерации ребенка - гражданина Российской Федерации, оставшегося без попечения родителей и являющегося его родственником, постановка на учет в качестве кандидата в усыновители не требуется: Определение Верховного Суда РФ от 30.09.2014 № 80-Г08-14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 3.

⁶¹ Фетисова О.В. Виды и формы опеки (попечительства) // Право и политика. 2013. № 6. С. 1304 - 1310.

заклучения заявителю будет отказано, то орган опеки и попечительства обязан сообщить ему об этом в пятидневный срок.

3. Обращение кандидата в усыновители к региональному или федеральному оператору государственного банка о детях, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с п. 4 ст. 5 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» гражданин, желающий принять ребенка на воспитание в свою семью, сам представляет сведения о себе региональному или федеральному оператору. Оператор банка данных осуществляет документирование информации о гражданах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, в виде анкеты, в которой указываются как сведения, относящиеся к личности заявителя, так и информация о ребенке, которого гражданин желал бы принять на воспитание в свою семью (ст. 7 Федерального закона).

4. Подбор подходящих для кандидата в усыновители детей. Оператор банка данных, к которому обратился кандидат в усыновители, должен предоставить всю имеющуюся у него информацию о подходящих для заявителя детях. Если информация о каком-либо из детей устраивает кандидата в усыновители, то оператор банка данных о детях выдает ему направление в учреждение, в котором находится ребенок, для его посещения. О предстоящем посещении обязательно следует уведомить орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка, оставшегося без попечения родителей.

5. Посещение ребенка и личное общение с ним (п. 2 ст. 125 СК). В соответствии с п. 12 Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации кандидат в усыновители обязан лично познакомиться с ребенком и установить с ним контакт, ознакомиться с документами усыновляемого ребенка и подтвердить в письменной форме факт ознакомления с медицинским заключением о

состоянии здоровья ребенка⁶². Если установление контакта с ребенком невозможно (в силу его возраста или состояния здоровья), это тем не менее не является препятствием к усыновлению.

6. Обращение кандидата в усыновители в суд с заявлением об усыновлении и судебное рассмотрение этого заявления. Рассмотрение дел об установлении усыновления ребенка производится судом в порядке особого производства в соответствии с правилами, установленными гл. 29 ГПК РФ.

7. Государственная регистрация усыновления на основании вступившего в законную силу решения суда в органе записи актов гражданского состояния. Порядок проведения государственной регистрации усыновления определяется гл. V Федерального закона «Об актах гражданского состояния»⁶³.

Таким образом, усыновление как основание возникновения семейных правоотношений представляет собой фактический состав, включающий в себя различные юридические факты, завершающим из которых является вступившее в законную силу судебное решение об усыновлении, непосредственно порождающее права и обязанности усыновителей и усыновленных. Всякого рода требования законодательства, соблюдение которых обязательно при усыновлении (согласие определенных лиц, состояние здоровья усыновителя, его материальное положение и пр.), являются условиями усыновления.

2.2 Опекa и попечительство над детьми, оставшихся без попечения Родителей

Согласно п. 1 ст. 123 СК РФ дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание. Одной из форм семейного устройства таких несовершеннолетних является опека и попечительство. В качестве опекунов или попечителей выступают назначенные органом опеки и

⁶² О медицинском освидетельствовании детей, передаваемых на воспитание в семью: Приказ Министерства образования РФ от 25 декабря 1995 г. № 641 // СПС Консультант плюс 2016 г.

⁶³ Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 24.11.1997. № 47. Ст. 5340.

попечительства в установленные сроки граждане, которые по своим личным качествам, состоянию здоровья, возрасту удовлетворяют требованиям, предъявляемым к кандидатам в опекуны (попечители) СК РФ, ГК РФ и Законом об опеке и попечительстве.

При невозможности передачи ребенка в семью он может быть помещен под надзор в образовательные, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или в некоммерческие организации (п. 1 ст. 155.1 СК РФ). Детям, устроенным в такие организации, опекуны или попечители не назначаются. Исполнение же обязанностей по воспитанию, образованию, содержанию и защите их прав и законных интересов возлагается на данные организации. При этом применению подлежат нормы законодательства об опеке и попечительстве, в части, определяющей права, обязанности и ответственность опекунов и попечителей (п. 2 ст. 155.1 СК РФ).

Установление опеки (попечительства) над детьми, не входящими в вышерассмотренную категорию, допускается в двух случаях. Первый из них относится к детям несовершеннолетних родителей, не состоящих в зарегистрированном в установленном порядке браке. Согласно п. 2 ст. 62 СК РФ несовершеннолетние родители обладают лишь правом на совместное проживание с ребенком и участие в его воспитании.

В данном случае налицо ограничение родительских прав, продиктованное незрелостью (физической, психической, социальной) молодой матери или отца либо обоих, что делает невозможным осуществление ими родительских прав в полном объеме⁶⁴. По этой причине ребенку несовершеннолетних родителей, до достижения ими 16-летнего возраста, может быть назначен опекун, на которого возлагается весь комплекс прав и обязанностей по воспитанию, образованию, материальному обеспечению и защите имущественных и личных неимущественных прав и интересов. Необходимо отметить, что в п. 2 ст. 29 Закона об опеке и попечительстве указано, что опека над детьми несовершеннолетних родителей прекращается в том числе по достижении

⁶⁴ Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.М. Нечаева. М., 2015. С. 211 - 212.

такими родителями возраста восемнадцати лет. Несоответствие норм СК РФ и Закона об опеке и попечительстве, определяющих возраст, с которого несовершеннолетние родители вправе самостоятельно осуществлять весь набор родительских прав и обязанностей в отношении собственного ребенка, безусловно, должно быть устранено. А до этого момента применению подлежит СК РФ как основополагающий акт в семейно-правовой области.

Если изложенный выше случай установления опеки является традиционным, то говорить о следующем стало возможным благодаря принятию Закона об опеке и попечительстве. Речь идет об опеке (попечительстве) по заявлению родителей, предусмотренной п. 1 ст. 13 данного Закона. Характерными чертами данного вида опеки (попечительства) являются:

1) родители, желающие воспользоваться возможностью установления над их детьми опеки или попечительства, вправе обратиться в орган опеки и попечительства с соответствующим письменным заявлением, в котором в обязательном порядке указываются: во-первых, причина, в силу которой родители не смогут исполнять свои родительские обязанности, во-вторых, срок нахождения их ребенка (детей) под опекой или попечительством и, в-третьих, кандидатура предполагаемого опекуна или попечителя. Причина, указанная родителями в заявлении, должна быть уважительной. К сожалению, Закон об опеке и попечительстве не дает примерного перечня таковых, а это означает, что рассмотрение вопроса об отнесении или неотнесении того или иного основания временного отсутствия родителей к категории уважительной целиком и полностью зависит от усмотрения органа опеки и попечительства. Что касается срока пребывания ребенка в семье опекуна или попечителя, то он также Законом не установлен. Представляется, что максимальный период не должен превышать 5 лет. Данный вывод можно сделать, исходя из анализа возможных причин отсутствия родителей рядом с собственным ребенком (детьми). К таковым можно отнести: зарубежную командировку, экспедицию и пр. Не предусмотрел Закон об опеке и попечительстве и правовые последствия в случае неявки родителей в установленный срок. Представляется, что в

подобной ситуации орган опеки и попечительства должен вынести дополнительный акт о продлении полномочий опекуна или попечителя, а также, исследовав обстоятельства, не позволившие родителям явиться вовремя, при необходимости принять меры к привлечению их к ответственности, вплоть до лишения родительских прав. Кандидатура будущего опекуна или попечителя должна соответствовать всем требованиям, предъявляемым действующим законодательством к личности, возрасту, состоянию здоровья и пр. С целью своевременного установления опеки (попечительства) орган опеки и попечительства должен незамедлительно осуществить проверку данного гражданина, о результатах которой довести до сведения заявителей⁶⁵;

2) заявление о назначении ребенку (детям) опекуна или попечителя должно исходить от обоих родителей - матери и отца, т.е. быть совместным. В этой связи возникает весьма справедливый вопрос: а может ли воспользоваться рассматриваемым правом единственный родитель? В силу прямого толкования п. 1 ст. 13 Закона об опеке и попечительстве подобные ситуации невозможны. Но, исходя из принципа равенства прав и обязанностей родителей, такое положение дел недопустимо. Оба родителя либо единственный родитель, в случае, когда другой родитель умер, лишен родительских прав, признан недееспособным, если местонахождение его неизвестно или не установлено отцовство, безусловно, должны быть в равной мере наделены правом ходатайствовать о назначении их детям временного опекуна или попечителя, разумеется, только при наличии у них уважительной причины. Сложнее будет обстоять дело, если родитель, с которым проживает ребенок, заинтересован в установлении временной опеки или попечительства, а другой родитель, отдельно проживающий от ребенка, по тем или иным причинам не пожелает подать совместное заявление в орган опеки и попечительства. Представляется, что положительное разрешение подобной ситуации возможно путем закрепления в Законе об опеке и попечительстве следующего положения: «Если родители проживают раздельно и родитель, с которым проживает ребенок,

⁶⁵ Фетисова О.В. Виды и формы опеки (попечительства) // Право и политика. 2013. № 6. С. 1304 - 1310.

ходатайствует об установлении над ним опеки или попечительства, орган опеки и попечительства вправе принять такое заявление и, рассмотрев его, вынести решение об установлении опеки или попечительства над ребенком или отказать в этом, исходя из интересов несовершеннолетнего и с учетом возражений отдельно проживающего родителя». Если родители проживают раздельно, например, после развода, то при достижении консенсуса между ними они вправе воспользоваться рассматриваемым правом. Нет никаких ограничений и тогда, когда родители не состоят в браке⁶⁶.

3) родители могут ставить вопрос о назначении опекуна или попечителя только в отношении их общего (кровного или усыновленного) ребенка, а также в отношении не только одного, но и нескольких общих детей;

4) Закон об опеке и попечительстве называет в качестве носителей анализируемого права только родителей. Однако к кровным родителям в силу ст. 137 СК РФ приравниваются усыновители, поэтому наличие у них права подавать подобные заявления в органы опеки и попечительства имеет вполне законное основание. Вместе с тем отметим, что совершенно обоснованным было бы наделение правом, о котором идет речь, также лиц, замещающих родителей, а именно опекунов (попечителей), приемных родителей. Такая законодательная новелла, во-первых, гарантирует стабильное проживание ребенка в семье, несмотря на непредвиденно возникшие жизненные обстоятельства, и, во-вторых, исключает необходимость поиска новых способов его жизнеустройства, поскольку в качестве временных опекунов (попечителей) могут выступать иные совершеннолетние члены приемной семьи.

Институт предварительной опеки (попечительства) является новым для современного российского гражданского и семейного законодательства. Предварительная опека (попечительство) ограничена строгими временными пределами. По общему правилу этот срок не должен быть более одного месяца, и лишь в исключительных случаях он может быть увеличен до двух месяцев.

⁶⁶ Чашин А.М. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве». М., 2014. С. 73.

Согласно п. 5 ст. 12 Закона об опеке и попечительстве предварительная опека и попечительство прекращаются, если до истечения месяца со дня принятия акта о временном назначении опекуна или попечителя временно назначенный опекун или попечитель не будет назначен опекуном или попечителем в общем порядке. Назначение конкретного лица временным опекуном или попечителем не означает, что оно автоматически будет назначено таковым на постоянной основе, поскольку в процессе проверки его личности, состояния здоровья может быть обнаружено несоответствие реальных обстоятельств требованиям законодательства.

Опекуном или попечителем в этих случаях может быть назначен только совершеннолетний и полностью дееспособный гражданин. Для принятия акта о назначении лица временным опекуном или попечителем достаточно двух документов: документа, удостоверяющего личность, и акта обследования органом опеки и попечительства условий жизни претендента во временные опекуны (попечители). Проведение предварительной проверки сведений о личности такого гражданина в соответствии с п. 1 и 2 ст. 10 Закона об опеке и попечительстве не требуется.

Временный опекун (попечитель) обладает всеми правами и обязанностями, предусмотренными ГК РФ, СК РФ, Законом об опеке и попечительстве, а также иными федеральными законами, кроме права распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом⁶⁷).

Отношение специалистов к рассмотренному выше институту неоднозначно⁶⁸. С одной стороны, определенный положительный эффект от его законодательного закрепления вполне очевиден. Назначение опекуна (попечителя) в общем порядке - весьма кропотливая процедура, включающая в себя сбор многочисленных документов, прохождение медицинского

⁶⁷ О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних: Письмо Минобрнауки РФ от 31.08.2010 № 06-364 // Вестник образования. № 19. 2010,

⁶⁸ Банников И.А. Договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С.143.

освидетельствования и пр. Но зачастую в жизни возникают экстренные ситуации, когда время имеет существенное значение. И предварительная опека (попечительство) здесь как нельзя кстати. С другой же стороны, СК РФ предъявляет к кандидатам в опекуны (попечители) повышенные требования, в том числе существуют ограничения по состоянию здоровья. С этой точки зрения считается, что нельзя рисковать жизнью и здоровьем (физическим, психическим) ребенка только ради того, чтобы срочно устроить его в семью⁶⁹.

Также отметим, что на сегодняшний день имеют место быть и вполне успешно функционируют специализированные учреждения, основной задачей которых является социальная реабилитация несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Таковыми являются: социально-реабилитационные центры, социальные приюты, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей. В центры круглосуточно принимаются несовершеннолетние дети в возрасте от 3 до 18 лет, обратившиеся за помощью самостоятельно, по инициативе родителей (их законных представителей), направленные по другим основаниям в соответствии с законодательством Российской Федерации независимо от места жительства. Несовершеннолетние находятся в центре в течение времени, необходимого для оказания социальной помощи и (или) социальной реабилитации и решения вопросов их дальнейшего устройства⁷⁰.

В качестве особого вида опеки (попечительства), предусмотренного п. 2 ст. 13 Закона об опеке и попечительстве и собственно появившегося впервые в данном Законе, можно назвать опеку (попечительства) по заявлению единственного родителя.

Единственный родитель, имеющий ребенка (детей), вправе обратиться в орган опеки и попечительства с заявлением, в котором он формулирует просьбу передать несовершеннолетнего под опеку (попечительство) конкретному лицу в

⁶⁹ Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / Под общей ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2014. С. 92 - 93.

⁷⁰ Об утверждении Примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации: Постановление Правительства РФ от 27.11.2000 № 896 (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4822.

случае его смерти. По мнению А.М. Рабец, такое заявление можно рассматривать как своего рода «духовное завещание»⁷¹.

Заявление, подаваемое родителем, должно быть облечено в письменную форму и собственноручно им подписано. Подпись на заявлении в обязательном порядке заверяется руководителем органа опеки и попечительства, а при невозможности родителя явиться в данный орган подпись удостоверяется нотариусом; организацией, где родитель работает или учится; товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, либо управляющей организацией по месту жительства родителя; администрацией учреждения социальной защиты населения, в которой родитель находится, медицинской организацией, в которой он проходит лечение; командиром (начальником) воинской части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения; начальником уголовно-исправительного учреждения, где родитель отбывает наказание.

Родитель вправе отозвать или изменить содержание поданного ранее заявления, указав, например, иное лицо в качестве желаемой кандидатуры на роль опекуна (попечителя).

Несмотря на внешнюю безупречность рассматриваемых законодательных норм, возникает множество вопросов, в частности: должен ли родитель представлять в орган опеки и попечительства доказательства того, что он является единственным, а также подтверждать вероятность наступления факта скорой смерти? Поскольку Закон об опеке и попечительстве ставит возможность подачи родителем заявления в определенные рамки, то представляется, что ответы на поставленные вопросы должны быть положительными⁷².

⁷¹ Рабец А.М. Традиционные и современные правовые формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. М., 2015. С. 118.

⁷² Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Барнаул, 2011. С. 184.

Л.Ю. Михеева не видит принципиальной разницы в природе правоотношений во всех формах устройства детей: опека (попечительство), приемная семья, патронат. Отличия, с ее точки зрения, формальны, их легко преодолеть, если рассматривать опеку и попечительство как родовое понятие, а приемную семью и патронат - как виды. Исследователь отмечает: "Сравнительный анализ существующих в России форм устройства детей позволяет высказать мнение по поводу содержания ст. 123 СК РФ. Усыновление, опека и попечительство, приемная семья рассматриваются законодателем как формы индивидуального устройства детей, а передача в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (воспитательные учреждения, в том числе детские дома семейного типа, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие аналогичные учреждения) - это формы неиндивидуального устройства. К тому же иные формы устройства детей могут быть предусмотрены законодательством субъектов РФ"⁷³.

В новой редакции ст. 123 СК РФ в п. 1 первый абзац изложен в следующей редакции: "1. Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление, удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью, а при отсутствии такой возможности - в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов", то есть иные формы неиндивидуального устройства детей законом сегодня не определяются. В остальном следует признать позицию Л.Ю. Михеевой совершенно обоснованной.

Особого внимания заслуживает вопрос об осуществлении опеки (попечительства) на возмездных началах, поскольку безвозмездная опека (попечительство) была традиционной для России в прошлом. Согласно ст. 14 Закона об опеке и попечительстве для возмездной опеки (попечительства) установлена договорная форма. Иными словами, определена возможность

⁷³ Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: теория и практика. М., 2014. С. 138.

осуществления опеки (попечительства) по договору. В зависимости от форм опеки и попечительства такой договор может именоваться договором об осуществлении опеки и попечительства, договором о приемной семье либо договором о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Договор об осуществлении опеки и попечительства не является публичным. Орган опеки и попечительства вправе (не обязан) заключить такой договор или отказать в его заключении, если придет к выводу, что его совершение не отвечает интересам подопечных лиц, которыми могут быть как несовершеннолетние, так и взрослые граждане. При этом остается не ясным, что подразумевал законодатель под понятием «отвечает интересам»⁷⁴.

Заключение рассматриваемого договора всегда следует после издания органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна или попечителя. С момента его вынесения у опекуна (попечителя) возникают полномочия по представительству и защите прав и законных интересов подопечных лиц, а с момента заключения договора появляется право на получение вознаграждения⁷⁵.

Договор об осуществлении опеки и попечительства Законом об опеке и попечительстве рассматривается как гражданско-правовой. Не вдаваясь в существо вопроса об определении правовой природы такого договора и особенностей его содержания, остановимся лишь на условиях и порядке выплаты вознаграждения за исполнение обязанностей по опеке и попечительству. В п. 2 ст. 16 указанного Закона предусмотрено, что вознаграждение опекунам (попечителям) может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а также бюджетов субъектов РФ. Предельный размер вознаграждения, выплачиваемого за счет доходов от имущества подопечного, устанавливается Правительством РФ, а случаи и

⁷⁴ Банников И.А. Договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С.143

⁷⁵ Барков А.В. Договор как средство правового регулирования рынка социальных услуг: Монография. М.: Юрист, 2014. С.87

порядок выплаты вознаграждения из бюджетных средств определяются законами субъектов РФ.

Так, например, в соответствии с законом Алтайского края от 10.04.2007 № 29-ЗС «О порядке и размере выплаты денежных средств детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье» размер денежных средств детям-сиротам на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье ежегодно утверждается законом Алтайского края о краевом бюджете, исходя из величины прожиточного минимума на детей, установленного на момент формирования краевого бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, с учетом районного коэффициента. Размер ежемесячного пособия на содержание ребенка в семье опекуна (попечителя), приемной семье в 2015 году составлял 8 652,6 рублей и 9 028,8 рублей соответственно районному коэффициенту, установленному на территориях муниципальных районов и городских округов края (15% и 20%).

Постановлением Администрации Алтайского края от 06.02.2009 № 44 «Об утверждении Положения о порядке проезда в санаторно-курортные учреждения и обратно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет» предусмотрено возмещение расходов на оплату проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет, в санаторно-курортные учреждения и обратно за счет средств краевого бюджета. Возмещение расходов на оплату проезда в санаторно-курортные учреждения и обратно выплачивается по месту жительства опекунов (попечителей), приемных родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (органами управления образованием) в безналичной форме по фактической стоимости приобретенных разовых проездных документов.

По просьбе опекуна (попечителя), добросовестно исполняющего свои обязанности, органы опеки и попечительства вместо выплаты вознаграждения вправе разрешить им безвозмездное использование имущества подопечного в своих интересах. Состав имущества, переходящего в безвозмездное пользование опекуна (попечителя), должен быть определен в договоре об осуществлении опеки и попечительства. Между тем, допуская данный вариант, органы опеки и попечительства должны учитывать, что согласно принципу справедливости имущественная выгода, получаемая опекуном (попечителем) от использования имущества подопечного, не должна превышать размер замененного таким образом вознаграждения за исполнение обязанностей по опеке (попечительству)⁷⁶.

В п. 4 ст. 16 Закона об опеке и попечительстве особое внимание уделяется возможности использования опекуном (попечителем) жилого помещения, принадлежащего подопечному лицу. Это допустимо при условии удаленности места жительства опекуна (попечителя) от места жительства подопечного, а также при наличии других исключительных обстоятельств, примерный перечень которых в Законе, к сожалению, не определен. Подчеркнем, что безвозмездное использование жилья, принадлежащего подопечному, не освобождает опекуна или попечителя от обязанности уплачивать свою часть начисляемых коммунальных платежей⁷⁷.

Формами опеки (попечительства) признаются приемная семья и патронат. Иными словами, приемная и патронатная семья как формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утратили свою былую самостоятельность, перейдя в категорию форм.

В соответствии с п. 1 ст. 152 СК РФ приемная семья - это опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями (приемным родителем) на срок,

⁷⁶ Чашин А.Н. Указ. раб. С. 88

⁷⁷ Чашин А.Н. Указ. раб. С. 89.

указанный в этом договоре. При этом договор о приемной семье приравнивается к договору возмездного оказания услуг.

Патронат - это также форма устройства детей, лишившихся родительского попечения, на воспитание в семьи патронатных воспитателей. Но если раньше в основе патронатного воспитания лежал принцип четкого разграничения прав и обязанностей в отношении несовершеннолетнего подопечного между патронатными воспитателями и уполномоченной службой, а при социальном патронате еще и родителями, то теперь такое разделение не допускается.

До 1 сентября 2008 г. согласно п. 1 ст. 41 ГК РФ по просьбе совершеннолетнего дееспособного гражданина, который по состоянию здоровья не способен самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, над ним могло быть установлено попечительство в форме патронажа. С таким подходом трудно было согласиться, поскольку при патронаже речь идет о полностью дееспособных гражданах, нуждающихся не в восполнении их дееспособности, а только лишь в помощи, которая по своему характеру может быть весьма разнообразной: разовой или систематической, касаться мелких или только крупных сделок. Право определять, какой должна быть эта помощь, целиком и полностью принадлежит лицу, находящемуся под патронажем. По этой причине о патронаже над дееспособными совершеннолетними гражданами следует говорить как о самостоятельном правовом способе помощи со стороны лиц (помощников), которым они полностью доверяют⁷⁸.

2.3 Приемная семья

В семейном законодательстве нормативная дефиниция «приемная семья» приводится в п. 1 ст. 152 СК РФ, согласно которому «приемной семьей

⁷⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Т. 1 / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2015. С. 136 - 137.

признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре».

В соответствии с законом Алтайского края №110-ЗС от 25.12.2009 «О вознаграждении приемных родителей» приемным родителям выплачивается вознаграждение. Согласно условиям договора о приемной семье сумма вознаграждения может выплачиваться одному из родителей либо обоим в определяемой ими пропорции.

В 2015 году размер вознаграждения составлял 4 115,16 рублей и 4 294,08 рублей соответственно районному коэффициенту, установленному на территории проживания (15% или 20%). Кроме того, размер вознаграждения приемных родителей увеличивается на 10 процентов по одному из следующих оснований: воспитание приемного ребенка, не достигшего трехлетнего возраста; воспитание приемного ребенка-инвалида или ребенка с ограниченными возможностями здоровья.

Практически та же формулировка содержится и в п. 2 Правил создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», согласно которому «приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком (детьми) на основании договора о приемной семье, заключенного органом опеки и попечительства и приемными родителями (приемным родителем), на срок, указанный в договоре»⁷⁹.

Толкование положений п. 1 ст. 152 СК РФ в их взаимосвязи со ст. 2 Закона «Об опеке и попечительстве» дает основания утверждать, что по замыслу законодателя приемной семьей признается устройство несовершеннолетних

⁷⁹ Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан: Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423(ред. от 10.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2572.

граждан в форме опеки (попечительства), которое осуществляется по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре.

Таким образом, обращение к действующему законодательству свидетельствует о том, что законодатель рассматривает приемную семью как разновидность опеки (попечительства), на что прямо указывает не только п. 1 ст. 152, но и ряд иных норм СК РФ. Так, в частности, п. 6 ст. 145 СК РФ гласит, что устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье. Таким образом, даже сам договор о приемной семье признается законодателем разновидностью договора об опеке и попечительстве.

Иными словами, расширив правовое регулирование института опеки (попечительства), законодатель тем самым фактически лишил институт приемной семьи всех некогда индивидуализирующих его специфических особенностей, ибо договорные отношения и возмездность труда теперь допустимы и при установлении опеки (попечительства) над детьми, что ясно следует, в частности, из содержания п. 6 и 7 ст. 145 СК РФ.

Более того, анализ и сопоставление положений глав 20 и 21 СК РФ указывают на отсутствие различий в содержании правоотношений по опеке (попечительству) над детьми, с одной стороны, и правоотношений приемных родителей с переданными им детьми - с другой. Некоторые же особенности в содержании договора о приемной семье, а также в условиях и порядке его прекращения, предусмотренные ст. 153.1 и 153.2 СК РФ, также не могут рассматриваться как принципиальные, ибо носят исключительно формальный характер.

Вместе с тем более детальный анализ действующего законодательства дает основания утверждать, что законодатель по-прежнему рассматривает приемную

семью как самостоятельный институт семейного права. Такой вывод может быть подтвержден следующими аргументами.

1. Приемной семье по-прежнему посвящена отдельная глава СК РФ (глава 21), тогда как в противном случае нормы, посвященные приемной семье, было бы логичнее включить в главу 20 СК РФ («Опека и попечительство»). Кроме того, согласно п. 3 ст. 32 Закона об опеке и попечительстве договоры о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, заключенные до 1 сентября 2008 г., сохраняют свою силу.

2. Пунктом 1 ст. 123 СК РФ к числу форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, законодатель отнес их передачу: на усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, в патронатную семью. При этом вряд ли есть необходимость доказывать, что по правилам формальной логики (да и пунктуации) категории, перечисленные через запятую, рассматриваются автором как однородные.

Тот же подход сохранен и в ряде иных нормативно-правовых актов. Так, к примеру, Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 были утверждены Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством РФ формах⁸⁰.

3. Законодателем отдельно разработаны Правила создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье, утвержденные тем же Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423.

4. За лицами, принимающими ребенка в семью, законодатель сохранил их собственное юридическое наименование, обозначающее их правовой статус, -

⁸⁰ Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Барнаул, 2011. С. 184.

«приемные родители», что не позволяет называть их опекунами (попечителями).

5. Одновременно с признанием приемной семьи опекой или попечительством над детьми, законодатель подчеркнул, что рассматривает приемную семью именно как семью, а не просто как одну из форм семейного устройства ребенка.

В подтверждение этого видно, что если в прежней редакции п. 1 ст. 151 СК РФ приемными родителями могли быть супруги, а также отдельные граждане, желающие принять ребенка или детей на воспитание, то действующая редакция п. 1 ст. 153 СК РФ исключает возможность приема в семью одного и того же ребенка лицами, не состоящими в браке между собой.

Тем самым законодатель уравнивал в данном отношении приемных родителей и усыновителей, ибо согласно п. 2 ст. 127 СК РФ лица, не состоящие между собой в браке, не могут совместно усыновить одного и того же ребенка. В то же время у ребенка, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может быть только один опекун и увеличение их числа допускается законодателем лишь в исключительных случаях (п. 6 ст. 10 Закона об опеке и попечительстве). К тому же максимально допустимое число опекунов законодателем не определено, ибо согласно положениям п. 7 ст. 10 Закона об опеке и попечительстве «орган опеки и попечительства, исходя из интересов лица, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может назначить ему нескольких опекунов или попечителей, в том числе при устройстве в семью на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей».

6. Если в приемную семью может быть принято до 8 детей (с учетом родных и усыновленных детей приемных родителей), то по смыслу п. 10 ст. 10 Закона об опеке и попечительстве назначение одного и того же лица опекуном (попечителем) нескольких подопечных возможно лишь в исключительных случаях на основании мотивированного акта органа опеки и попечительства.

7. Если согласно п. 3 ст. 124 и п. 5 ст. 145 СК РФ «усыновление братьев и сестер (передача братьев и сестер под опеку или попечительство) разным лицам не допускается, за исключением случаев, когда усыновление (такая передача) отвечает интересам детей, то в соответствии с абз. 4 п. 9 Правил создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье «дети, являющиеся родственниками, передаются в одну приемную семью, за исключением случаев, когда они не могут воспитываться вместе».

Разница между двумя этими подходами вполне очевидна: законодатель требует передавать в одну приемную семью всех детей, являющихся родственниками, вне зависимости от степени родства, тогда как применительно к усыновлению и опеке (попечительству) он ограничивает это свое требование лишь братьями и сестрами.

Тем самым, как представляется, законодатель не только ориентирует правоприменителей на создание многодетных приемных семей, но и закладывает основы, обеспечивающие в дальнейшем формирование более тесных социальных связей между родственниками - бывшими приемными детьми.

Вместе с тем с институтом усыновления приемную семью сближает как особый субъектный состав «родителей», прямо указанный в законе (только супруги или отдельное лицо), так и то, что в обоих случаях законодатель явно стремился к установлению юридической связи, более или менее близкой к той, которая существует между кровными родителями и детьми.

Одним из отличительных признаков приемной семьи является специфическое основание возникновения - договор о ее создании. Если в соответствии со ст. 14 Закона "Об опеке и попечительстве" установление опеки и попечительства по договору лишь допускается и обязанности по опеке и попечительству, как правило, исполняются безвозмездно (ст. 16 Закона), то приемной семьей признается опека и попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между

органами опеки и попечительства и приемными родителями на срок, указанный в этом договоре (п. 1 ст. 152 СК РФ). Именно поэтому данному договору уделяется в Семейном кодексе такое серьезное внимание. В этой связи значительный интерес представляет вопрос о том, в каких правоотношениях состоят приемные родители и органы опеки и попечительства - Семейный кодекс Российской Федерации на него прямого ответа не дает.

В юридической литературе сложилось пять точек зрения на определение отраслевой принадлежности договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью (в новой редакции договора о приемной семье). Одни ученые считают, что исследуемый договор имеет трудовой характер (И.Ф. Дементьева, Л.Я. Олиференко, Г.С. Скачкова, И.Н. Половцев), вторые утверждают, что он является семейно-правовым (А.М. Нечаева, С.Ю. Чашкова, О.В. Фетисова), третьи полагают, что это разновидность гражданско-правовых договоров (А.И. Банников, Н.В. Волкова, Н.В. Летова, Л.Ю. Михеева), четвертые относят его к административным договорам (М.Е. Жабреев, О.А. Камалов) и, наконец, пятые говорят о смешанной правовой природе договора (П.В. Крашенинников, П.И. Седугин, М.Ю. Челышев).

Наиболее тщательно исследовалась правовая природа этих отношений Л.Ю. Михеевой. По ее мнению, правоотношения между приемными родителями и органом опеки и попечительства следует рассматривать не как семейно-правовые, смешанные или административные, а как гражданско-правовые. Вместе с тем данные правоотношения имеют неоднородный сложный характер, что, видимо, оказало влияние на позицию П.В. Крашенинникова и П.И. Седугина, которые считают, что договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью имеет смешанную семейно- и гражданско-правовую природу⁸¹.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения М.Ю. Челышева, считающего, что смешанные договоры следует рассматривать шире, нежели

⁸¹ Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. П.В. Крашенинникова, П.И. Седугина. М., 2015. С. 339.

сугубо гражданско-правовое явление. По его мнению, категорию «смешанные договоры» следует распространить и на те случаи, когда частноправовое соглашение (договор) содержит условия, определяемые несколькими отраслями права. В этом случае ученым применяется термин «полиотраслевые» (разноотраслевые, многоотраслевые) смешанные договоры, которые в его классификации противостоят одноотраслевым. При пояснении избранной терминологии им отмечается, что, вероятно, более благозвучным было бы использование термина «межотраслевые договоры». Однако, по мнению исследователя, когда говорят о межотраслевых правовых явлениях (понятиях), то обычно имеют в виду юридические категории, которые либо находятся на стыке разных отраслей (в области их совместного действия), либо имеют прямые связи, корреспондирующие с другими явлениями в иных отраслях. Далее ученый поясняет: «Суть же договора смешанного характера, напротив, состоит в том, что это синтетическое явление, охватывающее и соединяющее в рамках единой формы несколько разных по отраслевому происхождению условий. Сущность смешанного договора заключается именно в таком объединении. Поэтому мы говорим о полиотраслевых, т.е. многоотраслевых, договорах, объединяющих в единой форме условия нескольких отраслей»⁸².

Представляется, что научная позиция М.Ю. Чельшева в полной мере отражает правовую природу договора о приемной семье. Отношения в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства регулируются Гражданским кодексом РФ, а к отношениям, возникающим из договора о приемной семье, применяются правила гражданского законодательства о возмездном оказании услуг постольку, поскольку это не противоречит существу таких отношений (п. 2 ст. 152 СК РФ). В то же время на основании этого договора возникают также семейные права и обязанности (например, права и обязанности опекунов и попечителей относительно воспитания несовершеннолетних подопечных определяются семейным

⁸² Огородов Д.В., Чельшев М.Ю. Смешанные договоры в частном праве: отдельные вопросы теории и практики // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 10-13.

законодательством (п. 1 ст. 15 Закона «Об опеке и попечительстве»). Следовательно, это полиотраслевой смешанный договор, состоящий из гражданско-правовых и семейно-правовых элементов. Таким образом, представляется, что может быть поддержана точка зрения о признании смешанно-правовой природы данных отношений.

Направленность договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью выражается в принятии на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей, т.е. цель договора заключается в оказании всего комплекса воспитательных и иных тесно связанных с ними услуг. Из этого следует, по мнению Л.Ю. Михеевой, что договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью относится к договорам, направленным на оказание услуг, в которых «функции исполнителя сходны с функциями няни, воспитателя или гувернантки»⁸³. С учетом того что договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью не предусмотрен Гражданским кодексом РФ, он является непоименованным (нетипичным) договором. Данная точка зрения выглядит убедительно, так как система гражданских договоров постоянно развивается, появляются новые виды и подвиды договоров. Это, очевидно, связано с непрерывным развитием гражданского оборота⁸⁴.

Специфический характер этих услуг направлен на социальное содействие ребенку в преодолении трудной жизненной ситуации, что позволяет отнести его к договору оказания социальных услуг. Специфический субъектный состав (дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации), предмет договора (оказание социальных услуг) и особая направленность договора на социальное содействие в преодолении трудной жизненной ситуации, присущие данному договору, позволяют отнести его к группе договоров социального содействия⁸⁵.

⁸³ Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: теория и практика. М., 2014. С. 84 - 85.

⁸⁴ Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М., 2011. С. 68.

⁸⁵ Барков А.В. Гражданская правовая модель рынка социальных услуг // Юридический мир. 2012. № 11. С. 46 - 47.

Договоры об установлении опеки (попечительства) и патронатные договоры также относятся к этой группе договоров, так как имеют общую правовую природу с договором о приемной семье.

На основании перечисленного, возможно определить приемную семью как в узком, так и в широком смыслах. При этом в узком смысле ее следует рассматривать как институт семейного права и одновременно как форму устройства ребенка на воспитание в семью, осуществляемую по договору о приемной семье. В широком смысле приемная семья представляет собой, на наш взгляд, институт семейного права и одновременно форму устройства ребенка (детей) на воспитание в семью, осуществляемую по возмездному договору о приемной семье, направленному на установление между ребенком (детьми) и приемными родителями (супругами или отдельным лицом, имеющими профессиональную подготовку в сфере работы с детьми) временной юридической связи, подобной той, которая существует между биологическими родителями и детьми⁸⁶.

2.4 Иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей

Помимо рассмотренных выше форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, ст. 123 СК РФ предусматривает и возможность пребывания детей в учреждениях для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов, а также устройство ребенка в какой-либо форме, определенной законом субъекта Российской Федерации.

Помещение ребенка в учреждение для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, будучи неиндивидуальной и временной формой устройства ребенка, для него нежелательно. Пребывание в детском учреждении не создает даже суррогатной семьи (как это имеет место при передаче ребенка приемным родителям).

⁸⁶ Гаджиева З.Н. Дефиниция «приемная семья» и ее признаки в действующем законодательстве России // Семейное и жилищное право. 2010. № 2. С. 28 - 30.

Учреждение, в котором пребывает ребенок, оставшийся без попечения родителей, выполняет функции его опекуна (попечителя) (ст. 35 ГК; ст. 147 СК). Ребенок обладает всем комплексом прав детей, находящихся под опекой и попечительством (ст. 149 СК). Таким образом, правовое отличие пребывания ребенка в учреждении от опеки (попечительства) состоит только в одном: учреждение является юридическим лицом, а опекун (попечитель) - лицо физическое⁸⁷.

Законы многих субъектов РФ предусматривают альтернативные федеральным формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: патронат, семейный детский дом и пр.

Так, например, в Алтайском крае с целью развития замещающего семейного устройства в крае реализуются социально значимые программы, в том числе:

- долгосрочная целевая программа «Дети Алтая» на 2012-2015 годы, утвержденная постановлением Администрации Алтайского края от 02.11.2012 № 597, содержащая пять подпрограмм, реализация которых осуществляется на условиях софинансирования краевого бюджета и Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- в целях развития региональной системы постинтернатного сопровождения и адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с направлениями, обозначенными в Стратегии действий в интересах детей в Алтайском крае на 2012-2017 годы, утвержденной постановлением Администрации края от 13.11.2012 № 617 реализуется краевая программа «Социальная адаптация выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2014 – 2016 годы.

В целях оказания помощи в социальной адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

⁸⁷ Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) / З.А. Ахметьянова, Е.Ю. Ковалькова, О.Н. Низамиева и др.; отв. ред. О.Н. Низамиева. М.: Проспект, 2015. С.254

приказом Главного управления образования и молодежной политики Алтайского края от 02.04.2015 № 642 утверждено примерное положение о социальной гостинице для временного пребывания лиц из числа детей, завершивших пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Целью социальной гостиницы является оказание содействия в восстановлении утраченных или нарушенных способностей к бытовой, социальной и профессиональной деятельности воспитанников организаций для детей-сирот, повышение коммуникативных навыков у воспитанников (самостоятельность в решении социально-бытовых проблем, повышение чувства ответственности, снижение уровня тревожности, появление уверенности в дальнейшей жизни), формирование навыков жизнестойкости, оказание содействия готовящимся к самостоятельному проживанию воспитанникам в прохождении психологического, педагогического, социального, медицинского обследования с целью изменения их индивидуальной программы сопровождения. Срок пребывания выпускников в социальных гостиницах разный: период каникул, выходные дни, временное проживание (до одного года) в случае сложной жизненной ситуации.

В настоящее время в крае функционируют 24 социальные гостиницы, услугами которых в 2015 году воспользовались 277 воспитанников и выпускников (17% от общего числа воспитанников).

В 2015 году в рамках реализации мероприятий долгосрочной целевой программы «Дети Алтая» на 2011-2015 годы улучшена материальная база социальных гостиниц 2 интернатных учреждений (всего за период действия программы – 27) , на 01.01.2016 имеют полное оснащение 100% социальных гостиниц организаций для детей-сирот.

Все региональные формы устройства детей объединяет один общий признак: в соответствии с этими формами ребенок временно передается в семью, которая получает за исполнение обязанностей по его воспитанию вознаграждение. Можно выделить несколько разновидностей патронатного

устройства детей, которые различаются в зависимости от размера вознаграждения или от того, какой орган или учреждение занимается устройством детей на патронатное воспитание. Однако во всех случаях предусмотренные законами субъектов РФ формы устройства детей являются индивидуальными и временными.

Причислить эти формы к разновидностям опеки (попечительства) в настоящее время невозможно по причине юридического характера. Дело в том, что отношения опеки (попечительства) как разновидности законного представительства входят в круг отношений, регулируемых гражданским законодательством, а значит, могут быть урегулированы только федеральным законодательством (ст. 71 Конституции РФ; ст. 3 ГК РФ).

Вместе с тем распространение названных форм на практике свидетельствует об их востребованности и требует упорядочения возникающих при этом отношений. Такое упорядочение возможно, если в соответствии с федеральным законом к договорным разновидностям опеки и попечительства будут отнесены не только приемная семья, но и иные правовые конструкции, в том числе и те из них, особенности правового регулирования которых определяются законами субъектов РФ⁸⁸.

Среди форм устройства подобной практики, регламентированных действующим законодательством, патронат является сравнительно новой ее разновидностью. Вместе с тем, в своей исторической ретроспективе оно насчитывает не одну сотню лет. В этом аспекте разграничить такие формы как «приемная семья» и «патронат» достаточно сложно. Можно назвать Указ 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», который предусматривал возможность передачи новорожденных детей, достигших возраста 2 месяцев, находящихся в воспитательных домах, кормилицам в деревенские семьи. Ребенок пребывал там до достижения возраста 9 месяцев, а впоследствии, до 2-3 лет. Семье, принявшей на

⁸⁸ Гришаев С.П. Новое в законодательстве об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // СПС КонсультантПлюс. 2016.

воспитание ребенка, выплачивались деньги на его содержание. Помимо этого воспитательный дом осуществлял надзор за выполнением наставником своих обязанностей, присылая в семьи врача и надзирателя.

Свое собственное наименование («патронаж» в переводе с французского означает «покровительство», «попечительство») исследуемый правовой институт получил в связи с принятием «Установления по воспитательным домам» от 24 декабря 1797 г. (4 января 1798 г.). Срок пребывания ребенка в патронатной семье значительно увеличился: для мальчиков - до достижения 17 лет, для девочек - до 15 лет. Однако, с середины 60-х гг. XIX в. данный институт прекратил свое существование. Его возрождение связано с такими нормативными актами, как Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27.03.1928 г. «О передаче воспитанников детских домов в крестьянские семьи»⁸⁹ и Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28.05.1928 г. «О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов и других несовершеннолетних трудящимся в городах и рабочих поселках»⁹⁰. Данный перечень следует дополнить Постановлениями ВЦИК И СНК РСФСР от 01.04.1936 г. «О порядке передачи детей на воспитание (патронат) в семьи трудящихся», СНК СССР от 23.01.1942 г. «Об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей»⁹¹.

В современном праве патронат имеет свои особенности. Одна из них проявляется в правовом регулировании, то есть данная форма устройства детей на воспитание регулируется законодательством субъекта РФ.

Особенность исследуемой формы устройства детей в семью проявляется не только в правовом регулировании. Объем полномочий патронатного воспитателя отличается от того, которым наделены иные законные

⁸⁹ О передаче воспитанников детских домов в крестьянские семьи: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 марта 1928 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1928. № 27. Ст. 196.

⁹⁰ О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов и других несовершеннолетних трудящимся в городах и рабочих поселках: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 мая 1928 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1928. № 35. Ст. 224.

⁹¹ Алексеева О.Г., Андропов В.В., Бухарбаева А.А. и другие Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве», Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014. С.176

представители (усыновители, опекуны, попечители, приемные родители). Права и обязанности существуют не только у патронатного воспитателя, но и у органа опеки и попечительства. С патронатным воспитателем заключается трудовой договор, и соответствующая запись вносится в трудовую книжку. Он получает не только заработную плату, но и пособие на содержание ребенка. Возникают другие права, присущие трудовым отношениям, в частности, воспитателю предоставляется оплачиваемый отпуск⁹².

Несмотря на то, что четкие формальные критерии к личности патронатного воспитания не установлены, действуют общие правила, связанные с запретами отдельным гражданам быть усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями. Таким образом, патронатными воспитателями не могут быть лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными; лишенные родительских прав или ограниченные в родительских правах; имеющие судимость за умышленное преступление против жизни и здоровья граждан и т.д.

Нельзя не сказать и о том, что патронатное воспитание в России является, по своей сути, аналогом фостеровской семьи, существующей в других странах. Например, в США действуют несколько форм семейного устройства детей. Во-первых, это помещение ребенка в семью родственников. Во-вторых, его экстренное определение в приемную семью при обнаружении чрезвычайных обстоятельств, при непосредственной угрозе жизни и здоровью. В-третьих, формой устройства является помещение ребенка в приемную семью, которая осуществляет воспитание на профессиональной основе. Далее, ребенок может передаваться в специализированные приемные семьи, в которых родителей обучают навыкам ухода за ним, если такой уход не требует медикаментозного лечения. Дети также могут помещаться в дома семейного типа (интернаты). Существуют и, так называемые, программы помощи: если ребенок имеет проблемы со здоровьем, ему оказывается профессиональная медицинская,

⁹² Михайлова А., Королева С. Патронат: целостная педагогическая система // ЭЖ-Юрист. 2012. № 19. С.21-28

психологическая, консультативная и другая помощь со стороны специалистов в рамках действующих на территории округа или штата программ.

Следует отметить, что патронат является наиболее гибкой формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Как экстренная форма она позволяет пережить ребенку кризисный период его жизни. Кроме того, она может служить предпосылкой позитивных изменений в его кровной семье. Если же кровные родители не в состоянии осуществлять надлежащее воспитание ребенка, то патронат устанавливается на более длительный срок. Не исключена возможность и последующего усыновления подопечного его патронатным воспитателем, поскольку такие дети, как правило, имеют мало шансов на усыновление (дети, достаточно взрослые по возрасту, с проблемами в развитии и поведении и т.д.).

Основные вопросы патронатного воспитания определяются соответствующим договором, в котором устанавливается объем полномочий, как патронатного воспитателя, так и органа опеки и попечительства. В этом же договоре закрепляются права ребенка, его кровных родителей, либо законных представителей и уполномоченной службы (организации) по патронату. В договоре отражаются вопросы ответственности сторон за соблюдение условий содержания, воспитания и образования ребенка. Основные обязанности возлагаются на патронатного воспитателя, в том числе по безопасности детей, сохранению их жизни и здоровья. Он наделяется полномочиями давать разрешение на экстренную госпитализацию и операцию ребенка. Вопросы о выборе формы обучения, плановом лечении, операции, летнем отдыхе могут решаться, как самостоятельно воспитателем, так и с профессиональной службой по устройству детей совместно. Объем полномочий сторон устанавливается в договоре исходя из потребностей ребенка и возможностей семьи.

В случае переезда на постоянное место жительства патронатного воспитателя за пределы данного региона (муниципального образования) договор о патронатном воспитании расторгается. Это связано с

необходимостью постоянного личного контакта патронатной семьи и уполномоченной организации.

Завершая исследование вопросов иного воспитания детей, необходимо отметить, что их регулирование на уровне законодательства субъекта РФ, открывает путь достаточно широкому произвольному региональному нормотворчеству. Представляется правильным на уровне федерального законодательства закрепить общие положения, которые регламентировали бы различные формы патронатного жизнеустройства детей по опыту зарубежного законодательства, порядок заключения и условия договора, в котором устанавливается объем полномочий патронатного воспитателя, органа опеки и попечительства, права ребенка, его кровных родителей либо законных представителей и уполномоченной службы (организации) по патронату, вопросы ответственности сторон за соблюдение условий содержания, воспитания и образования ребенка. Вопросы материального обеспечения патроната целесообразно устанавливать законодательством субъекта РФ.

Глава 3 Нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей в процессе их выявления и устройства

Обеспечение прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, является одним из приоритетных направлений деятельности государства на современном этапе.

Проблема нарушения прав детей в нашей стране стоит достаточно остро. В 2014 г. в Москве Уполномоченному по правам ребенка было направлено 794 жалобы и обращения, что почти в два раза больше, чем в 2013 г. Анализ этих обращений свидетельствует, что среди организаций, нарушающих права и законные интересы детей или не оказывающих необходимого содействия в защите этих прав, первое место занимают органы исполнительной власти - 52% случаев, органы опеки и попечительства - 19%, суды - 15% и прокуратура - 6%⁹³.

Таким образом, большая часть нарушений в области прав детей приходится на различные органы исполнительной власти. Количество нарушений, совершенными органами опеки и попечительства также огромна.

К сожалению, нередкими являются случаи злоупотребления опекунами (попечителями) несовершеннолетних своими полномочиями: они присваивают имущество подопечного, не занимаются воспитанием несовершеннолетних, вследствие чего принимается решение об отстранении опекунов (попечителей) от исполнения своих обязанностей.

Нарушение прав и интересов детей, находящихся под опекой (попечительством), - проблема, которая имеет высокую социальную значимость. Однако не стоит забывать, что в данной сфере достаточно большой объем полномочий имеют органы опеки и попечительства, надлежащее и законное исполнение которых также во многом определяет обеспечение прав несовершеннолетних.

⁹³ Дубровская И.А. Права ребенка: Пособие. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015. С.65.

В соответствии со ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации 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 забота возлагается на органы опеки и попечительства.

Прошло несколько лет с момента начала реформирования системы опеки и попечительства: принят не только Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», но и ряд подзаконных нормативных актов, регулирующих среди прочего отношения, связанные с установлением и осуществлением опеки и попечительства над несовершеннолетними. Значительная часть нововведений направлена на обеспечение прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей: возможность заключения договора об осуществлении опеки (попечительства); необходимость получения ребенка в возрасте старше 10 лет на установление над ним опеки (попечительства); возможность назначения опекуна (попечителя) по заявлению и ряд других.

В п. 1 и 2 ст. 121 СК РФ указывается, что органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Именно на них возлагается обязанность по выявлению и учету детей, оставшихся без попечения родителей, выбору формы их устройства, а также по осуществлению последующего контроля за условиями содержания, воспитания и образования детей.

Данная статья содержит императивную норму: «Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по

выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается»⁹⁴.

В то же время ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусматривает: «Полномочия органов опеки и попечительства по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, могут осуществлять образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации».

«Раздача» полномочий в сфере обеспечения прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, должно быть достаточно обоснованным, а процесс их исполнения должен постоянно контролироваться государством.

Рассмотрим содержание соответствующих нормативно-правовых актов в сфере опеки и попечительства на факт содержания коррупциогенных факторов. Исследование будет основываться на методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее методика), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96⁹⁵.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и методики, «коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных

⁹⁴ Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ.2008. № 17. Ст. 1755.

⁹⁵ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ.2010. № 10. Ст. 1084.

правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции»⁹⁶.

Руководствуясь названными документами, проанализируем на предмет наличия коррупциогенных факторов нормы следующих нормативных правовых актов:

- Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (в части регулирования вопросов передачи полномочий органов опеки и попечительства);

- Правил осуществления отдельных полномочий органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423;

- Порядка отбора органами опеки и попечительства образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или иных организаций, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для осуществления отдельных полномочий органа опеки и попечительства, утвержденного Приказом Министерства образования и науки РФ от 14 сентября 2009 г. № 334.

В Федеральном законе, и в подзаконных нормативно-правовых актах содержится открытый перечень организаций, которым могут быть переданы соответствующие полномочия органов опеки и попечительства. "Иные организации" - значит ли это, что полномочия по выявлению детей, оставшихся

⁹⁶ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. 21.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

без попечения родителей, подбору и подготовке граждан, желающих взять ребенка на воспитание, могут быть переданы любой общественной организации, например благотворительной, религиозной? Не ставя под сомнение заботу различных фондов, церкви о сиротах и детях, в силу иных причин оставшихся без попечения родителей, нельзя отрицать и известные случаи вовлечения детей в различные религиозные секты, фактическое создание детских притонов и т.п.

Совершенно оправдан в этой части подход законодателя в установлении обязанности должностных лиц учреждений (дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, лечебных учреждений и других учреждений) и иных граждан, располагающих сведениями о детях, оставшихся без попечения родителей, сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей (п. 1 ст. 122 СК РФ).

Однако в указанных подзаконных актах предполагается не только выявление как таковое, т.е. информирование органа опеки и попечительства, но и проведение обследования условий жизни ребенка. В этом случае речь уже не может идти о любой организации.

Таким образом, положения п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и указанных подзаконных актов, предусматривающие указание на «иные организации», устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения при определении перечня организаций, которым могут быть переданы полномочия органов опеки и попечительства.

Особый интерес вызывает п. 2 Правил, согласно которому иные организации могут осуществлять полномочия органов опеки и попечительства «в случае отсутствия или недостаточности у органов опеки и попечительства организационных, кадровых, технических и иных возможностей». Какие еще возможности могут вовсе отсутствовать у органа опеки и попечительства либо их будет недостаточно для осуществления отдельных полномочий? Кто и в

какой форме подтверждает этот факт и тем самым инициирует процесс передачи полномочий?

Очевидно, что данная норма также предусматривает необоснованно широкие пределы усмотрения прежде всего самих органов опеки и попечительства, потому как именно они принимают решение о передаче полномочий.

Данное положение может быть квалифицировано как коррупциогенное, потому как предусматривает возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Достаточно неопределенным является и сам процесс осуществления переданных иным организациям полномочий. В частности, п. 3 рассматриваемых Правил устанавливает: «Полномочия... осуществляются организациями на возмездной или безвозмездной основе в соответствии с договором, заключенным с органом опеки и попечительства». При этом отсутствуют какие-либо критерии, определяющие наличие признака возмездности в отношениях сторон. В каких случаях полномочия осуществляются на возмездной или, наоборот, безвозмездной основе?

В условиях жесткого распределения средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ в части финансирования сферы опеки и попечительства (выплата пособий, заработной платы приемным родителям и т.п.) есть все основания считать данную норму коррупциогенной.

Каким образом будет производиться отбор организаций, намеревающихся осуществлять полномочия на возмездной основе? Значит ли это, что утвержденный Порядок исключает осуществление отдельных полномочий органов опеки и попечительства на возмездной основе?

В анализируемых нормативно-правовых актах неоднозначно определяется объем полномочий, которые могут быть переданы органами опеки и попечительства иным организациям. В частности, ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», содержит перечень полномочий органов опеки и попечительства, где указывается, что «выявление лиц, нуждающихся в

установлении над ними опеки или попечительства»); в п. 1 ст. 8 данного Закона также отмечается «выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства». В то время как Правила и Порядок предусматривают «выявление несовершеннолетних детей, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, включая обследование условий жизни таких несовершеннолетних граждан и их семей»⁹⁷.

В данном случае имеет место необоснованное расширение содержания полномочий непосредственно по выявлению детей. Представляется, что выявление предполагает прежде всего констатацию факта отсутствия у ребенка родительского попечения по тем или иным причинам, из чего и исходил законодатель в упомянутой ранее ст. 122 СК РФ.

Согласно Порядку проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей, утвержденному Приказом Министерства образования и науки РФ от 14 сентября 2009 г. № 334, по результатам обследования составляется акт, содержащий в том числе и рекомендации о форме защиты прав и законных интересов ребенка. Специальная форма данного акта содержит пояснения относительно таких рекомендаций: оказание консультативной и иной помощи; отобрание в порядке, предусмотренном семейным законодательством; временное помещение в организацию (образовательную, медицинскую, оказывающую социальные услуги, для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и т.д.)⁹⁸.

Вызывает сомнения наделение специалиста, проводившего обследование, полномочиями давать подобные рекомендации.

В целом же в анализируемой сфере отношений имеет место необоснованно расширительное толкование Правительством РФ понятия

⁹⁷ Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан: Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 10.09.2015) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2572.

⁹⁸ Ильина О.Ю., Алексеев А.А. Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Гражданское право. 2013. № 2. С. 3 - 6.

«выявление детей, оставшихся без попечения родителей». Ведь в п. 1 ст. 122 СК РФ четко разграничены две стадии соответствующего процесса:

- должностные лица и вообще все граждане, которым стало известно о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны сообщать об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей - это и есть выявление детей, оставшихся без попечения родителей;

- орган опеки и попечительства в течение трех дней с момента получения таких сведений обязан «провести обследование условий жизни ребенка и при установлении факта отсутствия попечения его родителей или его родственников обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве».

Если рассматривать обследование условий жизни ребенка как часть полномочия по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, то на кого будет возложена обязанность обеспечения прав и интересов ребенка до решения вопроса о выборе формы его устройства?

Вполне возможно, что в данном случае имеет место нарушение правил юридической техники, но такое расширение содержания полномочия по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, противоречит закону.

Анализируемые документы также не содержат критериев, позволяющих определить объем передаваемых полномочий. В соответствии с п. 5 Правил и п. 2 Порядка орган опеки и попечительства может возложить на организацию осуществление как всех названных полномочий, так и одного из них.

Значит ли это, что соответствующая организация может изначально подать заявление о передаче одного полномочия либо этот вопрос решается на основании рекомендации специальной комиссии по отбору?

Как следует из текста Порядка, процесс отбора организаций является постоянным. Отбор организаций осуществляется по мере поступления в орган опеки и попечительства соответствующих заявлений.

Такой подход к регулированию процесса отбора отражает установление неопределенных требований к организациям, прежде всего к условиям их

участия в отборе. Вряд ли возможна ситуация, когда соответствующие полномочия органов опеки и попечительства будут в постоянном режиме передаваться иным организациям.

Достаточно неопределенной является и сама процедура отбора организаций.

Отбор организаций проводится специально созданной комиссией, которая проводит экспертизу поданных документов и принимает решение о передаче полномочий, исходя из установленных ею же показателей деятельности организаций.

При проведении отбора организаций учитываются: характер и условия деятельности организации; соответствие основных направлений деятельности передаваемым полномочиям; наличие в штате работников, обладающих необходимой компетенцией; наличие у организации материально-технических и иных возможностей, а также наличие у организации опыта работы по соответствующим направлениям.

Перечень оснований для отказа в передаче организации полномочий также является исчерпывающим, однако в нем не учитывается один, но очень важный критерий - наличие у организации опыта работы.

Таким образом, в данном случае имеет место несовпадение перечня предъявляемых требований и перечня оснований для отказа в принятии положительного решения.

Неопределенность имеет место и в положении п. 7 анализируемого Порядка, содержащего перечень прилагаемых к заявлению документов: «Другие документы по запросу органа опеки и попечительства, подтверждающие наличие у организации возможностей (материально-технических, кадровых и иных) для осуществления полномочий (полномочия) органа опеки и попечительства в соответствии с требованиями, установленными п. 15 настоящего Порядка»⁹⁹.

⁹⁹ О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423: Приказа Минобрнауки РФ от 14.09.2009 № 334 // Российская газета. № 252. 29.12.2009.

Именно в этом пункте содержится указание на наличие у организации опыта работы по соответствующим направлениям. С одной стороны, наличие опыта является обязательным критерием, но документы, подтверждающие такой опыт, не являются обязательными.

Однако орган опеки и попечительства может по своему усмотрению истребовать любые другие документы, а не только те, которые подтверждают наличие опыта работы. Представляется, что формулировка «другие документы по запросу» свидетельствует о предъявлении к организациям - участникам отбора трудновыполнимых требований, что дает основания считать соответствующее положение коррупционным.

Открытым остается вопрос и о том, на какой стадии процесса отбора могут быть истребованы данные документы.

Таким образом, проведенный анализ нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере передачи иным организациям отдельных полномочий органов опеки и попечительства в области выявления, учета, устройства детей, оставшихся без попечения родителей, показал наличие в тексте данных нормативно-правовых актов положений, характеризующихся как коррупционные, что является предпосылкой злоупотребления полномочиями как органами опеки и попечительства, так и иными организациями, которым могут быть переданы отдельные полномочия органов опеки и попечительства.

Заключение

Анализ государственной политики в сфере защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, показывает, что основные усилия государства в настоящее время направлены на преодоление последствий серьезного кризиса семейных отношений, возникшего в начале 90-х годов в связи с резким изменением системы экономических и, как следствие, социальных отношений в обществе в целом.

Во второй главе были рассмотрены формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Усыновление как основание возникновения семейных правоотношений представляет собой фактический состав, включающий в себя различные юридические факты, завершающим из которых является вступившее в законную силу судебное решение об усыновлении, непосредственно порождающее права и обязанности усыновителей и усыновленных. Всякого рода требования законодательства, соблюдение которых обязательно при усыновлении (согласие определенных лиц, состояние здоровья усыновителя, его материальное положение и пр.), являются условиями усыновления.

В ходе анализа семейно-правовой литературы было установлено, что наиболее полное определение понятия усыновления дано Л.М. Пчелинцевой

Усыновление - юридический акт, в результате которого между усыновителями (усыновителем) и его родственниками, с одной стороны, и усыновленным ребенком - с другой, возникают такие же права и обязанности, как между родителями и детьми, а также их родственниками по происхождению.

В ходе работы были выделены следующие специфические признаки приемной семьи, позволяющие отграничить ее как от опеки (попечительства), так и от усыновления и состоящие в том, что приемная семья: является самостоятельным институтом семейного права; является самостоятельной

формой устройства ребенка на воспитание в семью; устанавливается только по договору о приемной семье, содержание которого, а также условия и порядок его прекращения прямо предусмотрены законом; предусматривает передачу в одну приемную семью не только братьев и сестер, но и всех детей, являющихся родственниками, вне зависимости от степени родства.

Кроме того, от института опеки и попечительства над ребенком приемная семья отличается: особым субъектным составом приемных родителей, прямо указанным в законе (только супруги или отдельное лицо); возможностью приема в семью до 8 детей; исключительно договорным и возмездным характером; наличием особо оговоренных законом Правил создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье.

От института усыновления приемная семья отличается в первую очередь такими признаками, как: договорный характер, профессиональный характер, срочность, возмездность.

Проведенный анализ нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере передачи иным организациям отдельных полномочий органов опеки и попечительства в области выявления, учета, устройства детей, оставшихся без попечения родителей, проведенный в третьей главе, показал наличие в тексте данных нормативно-правовых актов положений, характеризующихся как коррупциогенные, что является предпосылкой злоупотребления полномочиями как органами опеки и попечительства, так и иными организациями, которым могут быть переданы отдельные полномочия органов опеки и попечительства.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конвенция о правах ребенка// Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ.2014. № 32. ст. 890.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ.1996. № 1. ст. 16.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ.1996. № 25. Ст. 2954.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.
8. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ (ред. от 08.03.2015)// Собрание законодательства РФ.2001. № 17. Ст. 1643.
9. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ.1996. № 52. Ст. 5880.
10. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ ред. от 03.07.2016)// Собрание законодательства РФ.1999. № 26. Ст. 3177.

11. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3177.

12. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ.2012. №53 (ч. 1). Ст. 7598.

13. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3802.

14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. 21.07.2013) // Собрание законодательства РФ.2009. № 29. ст. 3609.

15. Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ.2008. № 17. Ст. 1755.

16. Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

17. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием: Постановление Правительства РФ от 04.04.2002 № 217 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ.2002. № 15. Ст. 1434.

18. О государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 248 (ред. от 12.11.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 14. Ст. 1648.

19. Об утверждении норм материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в

федеральных государственных образовательных учреждениях, несовершеннолетних, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях - специальных профессиональных училищах открытого и закрытого типа и федеральном государственном учреждении «Сергиево Посадский детский дом слепоглухих» Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию: Постановление Правительства РФ от 07.11.2005 № 659 // Собрание законодательства РФ.2005. № 46. Ст. 4675.

20. Об утверждении Примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации Постановление Правительства РФ от 27.11.2000 №896 (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ.2000. №49. Ст. 4822.

21. Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан: Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 10.09.2015) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2572.

22. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ.2010. № 10. Ст. 1084.

23. Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства: Постановление Правительства РФ от 29.03.2000 № 275 (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 15. Ст. 159.

24. Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство),

взять в приемную или патронатную семью: Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 № 117 // Собрание законодательства РФ.2013. № 36. Ст. 4577.

25. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 (ред. от 02.08.2016) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

26. Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан: Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 10.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2572.

27. Об утверждении Положения о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия: Постановление Правительства РФ от 14.02.2000 №124 (ред. от 10.09.2016) // Собрание законодательства РФ.2000. № 8. Ст. 962.

28. О медицинском освидетельствовании детей, передаваемых на воспитание в семью: Приказ Министерства образования РФ от 25 декабря 1995 г. № 641 // СПС Консультант плюс 2016 г.

29. О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423: Приказ Минобрнауки РФ от 14.09.2009 № 334 // Российская газета. № 252. 29.12.2009.

30. Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей: Приказ Минобрнауки России от 17.02.2015 № 101 (ред. от 17.03.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2015.

31. О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних: Письмо Минобрнауки РФ от 31.08.2010 № 06-364 // Вестник образования. № 19. 2010.

32. О вознаграждении приемных родителей: Закон Алтайского края №110-ЗС от 25.12.2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairegion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

33. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 31.12.2004 № 72-ЗС [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairegion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

34. О порядке и размере выплаты денежных средств детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье: Закон Алтайского края от 10.04.2007 № 29-ЗС [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairegion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

35. Об организации сопровождения замещающих семей в Алтайском крае: Положение Главного управления образования и молодежной политики Алтайского края от 03.07.2015 № 1224 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairegion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

36. Об утверждении порядка организации кризисного сопровождения замещающих семей в Алтайском крае: Приказ Главного управления от 31.07.2015 № 1316 // Оpub. не был.

37. О проведении в Алтайском крае диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации: Приказ Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 27.02.2015 № 71 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairegion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

38. О передаче воспитанников детских домов в крестьянские семьи: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 марта 1928 г. // Собрание

узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1928. № 27. Ст. 196.

39. О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов и других несовершеннолетних трудящимся в городах и рабочих поселках: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 мая 1928 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1928. № 35. Ст. 224.

Научная и специальная литература

40. Абдулина О.П. Усыновление в Российской Федерации. Правовые проблемы».- М.: Феникс.-2012, -С.34.

41. Алексеева О.Г., Андропов В.В., Бухарбаева А.А. и другие Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве», Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014. С.176.

42. Антокольская М.В. Семейное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2013. С. 100.

43. Арутюнян Г.В. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Семейное и жилищное право. 2011. № 4. С. 3 - 8.

44. Банников И.А. Договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С.143.

45. Барков А.В. Гражданская правовая модель рынка социальных услуг // Юридический мир. 2012. № 11. С. 46 - 47.

46. Барков А.В. Договор как средство правового регулирования рынка социальных услуг: Монография. М.: Юрист, 2014. С.87.

47. Бастрыкин А. На защите прав несовершеннолетних // Законность. 2011. № 9. С. 2-18.

48. Гаджиева З.Н. Дефиниция «приемная семья» и ее признаки в действующем законодательстве России // Семейное и жилищное право. 2010. № 2. С. 28 - 30.

49. Голос Америки: Усыновление из России [Электронный ресурс]//www.voanews.com- загл. с экрана

50. Гришаев С.П. Новое в законодательстве об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // СПС КонсультантПлюс. 2016.

51. Дубровская И.А. Права ребенка: Пособие. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015. С.65.

52. Иванов Н.В. Как в хорошей семье // Семья и школа. 2010. №1. С. 9-11.

53. Ильина О.Ю., Алексеев А.А. Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Гражданское право. 2013. № 2. С. 3 - 6.

54. Информационное письмо Администрации Алтайского края [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Алтайского края URL: <http://www.altairegion22.ru/> дата обращения 15.12. 2016 г.

55. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Общая часть. Л., 1958. С. 119 – 121.

56. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Т. 1 / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2015. С. 136 - 137.

57. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) / З.А. Ахметьянова, Е.Ю. Ковалькова, О.Н. Низамиева и др.; отв. ред. О.Н. Низамиева. М.: Проспект, 2015. С.254.

58. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.М. Нечаева. М., 2015.

59. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. П.В. Крашенинникова, П.И. Седугина. М., 2015.

60. Косова О. Передача детей, оставшихся без попечения родителей, на семейное воспитание // Законность. 2014. № 4. С. 47 - 51.
61. Матвиенко В. Безнадзорность и беспризорность, вместе взятые // Человек и Закон. 2013. № 3. С. 9.
62. Мейер Д.И. Русское гражданское право: В 2 ч. По испр. и доп. 8-му изд. 1902 г. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2011. С. 301.
63. Михайлова А., Королева С. Патронат: целостная педагогическая система // ЭЖ-Юрист. 2012. № 19. С.21-28.
64. Михеева Л.Ю. Опекa и попечительство: теория и практика. М., 2014. С. 138.
65. Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Барнаул, 2011. С. 184.
66. Нечаева А.М. Семейное право: актуальные проблемы теории и практики. М.: Юрайт-Издат, 2013.
67. Огородов Д.В., Челышев М.Ю. Смешанные договоры в частном праве: отдельные вопросы теории и практики // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 10-13.
68. Официальный сайт Администрации Алтайского края [Электронный ресурс]// <http://altairegion22.ru>- режим доступа.
69. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / В.В. Андропов, Н.Г. Валеева, Е.С. Гетман и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014.
70. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / Под общей ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2014. С. 92 - 93.
71. Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2015.
72. Рабец А.М. Традиционные и современные правовые формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. М., 2015.

73. Райнпрехт Х. Воспитание без ограничений / Пер. Н. Брусковой // Защити меня. 2014. № 3. С. 33 - 34.

74. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М., 2011.

75. Российские дети в иностранных семьях// Российская газета №5355(276) от 07 декабря 2010 г.

76. Фетисова О.В. Виды и формы опеки (попечительства) // Право и политика. 2013. N 6. С. 1304 - 1310.

77. Чашин А.М. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве». М., 2014.

78. Шершень Т.В. О праве на семью и принципе приоритета семейного воспитания детей // Семейное и жилищное право. 2010. № 2. С. 7 - 13.

Материалы судебной практики

79. Постановление ЕСПЧ от 08.01.2009 «Дело «Куимов (Kuimov) против Российской Федерации» (жалоба N 32147/04)// Бюллетень Европейского Суда по правам человека», 2009. №12.

80. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности пункта 1 статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 121 Семейного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 06.02.2004 № 52-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5. С.5.

81. При принятии решения об усыновлении ребенка - гражданина Российской Федерации иностранными гражданами суд должен учитывать соответствие усыновления интересам ребенка, а также решение иностранного суда, характеризующее личность усыновителя: Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2014 N 33-Г08-1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

82. При установлении усыновления необходимо исходить из интересов ребенка, оставшегося без попечения родителей: Постановление Президиума

Верховного Суда РФ от 22.01.2008 № 154пв02 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 11. С.8.

83. В случае усыновления гражданином Российской Федерации ребенка - гражданина Российской Федерации, оставшегося без попечения родителей и являющегося его родственником, постановка на учет в качестве кандидата в усыновители не требуется: Определение Верховного Суда РФ от 30.09.2014 № 80-Г08-14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 3.

84. Статистические данные работы судов общей юрисдикции. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного суда РФ: URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=951>

Приложение №1

Сведения о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, и учёт предоставления им жилья в Алтайском крае

Сведения об устройстве детей-сирот в регионе		2013 г.	2014 г.	2015 г.	
1.	Общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	10293	10092	10068	
2.	Численность выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	1476	964	999	
3.	из них: количество детей-сирот	256	222	255	
4.	Общее число детей указанной категории, содержащихся в стационарных учреждениях	1701	1476	1337	
5.	Общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете по предоставлению жилья, всего:	4001	4983	5667	
6.	в т.ч. в	14 - 17 лет (вкл.)	1725	2058	2084
7.	возрасте	18 - 22 лет (вкл.)	1651	2142	2862
8.		с 23 лет	625	783	721
9.	Количество детей указанной категории, чье право на получение жилья реализовано, всего:	172	200	183	
10.	в том числе	по вынесенным судебным решениям	48	89	153
11.	Количество вынесенных по этому основанию судебных решений	48	89	287	

Устройство детей на семейные формы воспитания в Алтайском крае

Устройство детей-сирот			2013	2014	2015	
			г.	г.	г.	
1.	Количество детей, устроенных на семейные формы воспитания (всего)		1508	975	1163	
2.	в том числе	усыновленные гражданами РФ	129	177	135	
3.		иностранными гражданами	31	19	21	
4.		переданные	под опеку	1118	612	781
5.			на патронат	0	0	0
6.			в приемные семьи	230	167	226
7.		Количество отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью, всего:		38	42	53
8.	в том числе	в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей по воспитанию детей	17	14	18	
9.		по причине жестокого обращения с детьми	1	0	0	
10.		по инициативе усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей	33	12	22	
11.	Численность усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей, привлеченных к уголовной ответственности за совершение преступлений в отношении детей, принятых на воспитание в семьи		1	2	0	
12.	в т.ч. повлекших гибель либо причинение вреда здоровью		0	0	0	