

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Белгородский юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

кафедра уголовно-правовых дисциплин

Регистрационный № 05110875

Инвентарный №

УТВЕРЖДАЮ  
Начальник Бел ЮИ МВД России  
генерал-майор полиции

И.Ф. Амельчаков

«22» ноября 2011 года

ОТЧЕТ  
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ ПО ТЕМЕ:  
**«Усыновление и удочерение детей в Российской Федерации»**  
(заключительный)

Учебное пособие  
(вид работы)

(п.41 Плана научной деятельности Бел ЮИ МВД России на 2011 г.)

Отчет обсужден и одобрен на заседании  
кафедры уголовно-правовых дисциплин  
протокол № 5 от «7» ноября 2011 г.

Отчет обсужден и одобрен на заседании  
ученого совета  
протокол № 3 от «22» ноября 2011 г.

Белгород – 2011

Преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин  
кандидат юридических наук, доцент  
«18» ноября 2011 г.

А.Д. Пономаренко

## Реферат

Объём отчета составляет 76 страниц.

Объектом исследования являются правоотношения по усыновлению детей как комплексный социально-правовой институт.

Предметом является правовое регулирование отношений, порождаемых усыновлением (удочерением) детей в России.

Цель заключается в исследовании усыновления как правовой формы устройства детей в семью, его многозначной юридической природы, правоотношений, возникающих в этой связи, а также выработке рекомендаций по совершенствованию законодательства об усыновлении.

Эта общая цель достигается путем решения следующих задач:

- установление правовой сущности усыновления, его целей, задач и функций;
- определение места усыновления в системе юридических форм устройства детей в семью;
- исследование усыновления как совокупности юридических фактов, порождающих семейные правоотношения;
- определение правовых последствий, вызываемых усыновлением, для его участников;
- изучение условий усыновления и их правового закрепления;
- установление тенденций развития правового института усыновления и сравнительно-правовое исследование законодательства Российской Федерации;
- выявление особенностей международного усыновления.

Методологической основой настоящего исследования явились общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него научные методы: историко-правовой, системный, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический.

Нормативную базу исследования составляют международные договоры, нормативные правовые акты Российской Федерации, ряда иностранных государств, регулирующих вопросы усыновления.

Комплексный характер настоящего исследования определяется кругом входящих в него проблем и предполагает необходимость обращения не только к правовым отраслям знаний, но и частично к работам в области истории развития института усыновления.

В основу исследования положены работы ученых, занимающихся проблемами защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, нормами семейного права: М.В. Антокольской, А.Ю. Азизовой, Б.С. Антимонова, Н.Е. Борисовой, Я.Р. Веберса, Е.М. Ворожейкина, З.И. Ворониной, А.Т. Гойхбарга, К.А. Граве, Л.М. Звягинцевой, В.М. Забродиной, М.Н. Ершовой, И.О. Иоффе, О.Ю. Косовой, Ю.А. Королева, ЛА. Кузьмичевой, И.М. Кузнецовой, А.М. Нечаевой, Л.М. Пчелинцевой, А.И. Пергамент, В.А. Рясенцева, В.А. Тархова, Т.В. Шахматова, К.Б. Ярошенко.

## Оглавление

Введение

1. Правовое положение несовершеннолетних детей

2. Формы устройства детей – сирот, и детей оставшихся без попечения родителей

2.1. Усыновление (удочерение) детей

2.2. Опека и попечительство над несовершеннолетними

2.3. Приемная семья

3. Участие органов опеки и попечительства в защите прав и интересов несовершеннолетних детей

Заключение

## Введение

От охраны материнства с помощью административного, трудового законодательства зависит качество семьи, способной выполнять свойственные ей функции. То же самое можно сказать о детстве - особом возрастном периоде в жизни человека, когда закладывается фундамент его физического и душевного здоровья. Создавая условия для нормального развития ребенка в семье, государство тем самым не только охраняет детство, но и особым образом способствует охране семьи.

Общеизвестно, что жизнь ребенка в семье предпочтительна со всех точек зрения. Конечно, имеется в виду семья, не приносящая вреда воспитанию несовершеннолетнего. Ребенок в семье - одна из важных предпосылок ее правовой охраны. Вот почему в охране семьи государством принимают, должны принимать самое активное участие различные государственные органы, специальные задачи по защите прав и законных интересов несовершеннолетних выполняют органы опеки и попечительства. Проблемы беспризорных детей в течение нескольких лет исследовались Институтом социально-экономических проблем народонаселения РАН.

Семья в Российской Федерации находится под защитой государства, что закреплено ст. 38 Конституции РФ. Государство и общество заинтересованы в том, чтобы семьи были стабильными, полными, материально обеспеченными и духовно богатыми.

В последние годы увеличивается количество детей, которые лишены семьи, родительского попечения и заботы. По статистическим данным в 1998г. было выявлено и учтено 110 930 детей, оставшихся без попечения родителей, в 2001 г. - 113 913, в 2004 г. - 123 200, а в 2007 г. - уже 132 900.

Положения, провозглашенные Конвенцией ООН о правах ребенка и воспринятые российским законодательством, устанавливают приоритетность семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, по сравнению с практикой передачи их в детские специализированные учрежде-

ния, что, прежде всего, отвечает интересам ребенка. Среди форм семейного воспитания детей-сирот законодатель отводит важную роль усыновлению (удочерению). Несмотря на такое значение усыновления, применяется оно довольно редко. Так, в 2006 г. из общего числа устроенных детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление было передано только 7%, а преимущественной формой устройства детей, как и в предыдущие годы, являлась опека (попечительство) - 56%. В количественном соотношении усыновление, наверное, никогда не сравняется с опекой, так как последняя намного проще и осуществляется близкими родственниками, но такой гигантский разрыв между ними не должен существовать. Причины незначительности числа усыновлений видятся в следующем: сложность процедуры усыновления, которая не всегда вызвана интересами ребенка; неэффективная деятельность органов опеки и попечительства; несовершенство действующего законодательства; противоречивость судебной практики; процедурные нарушения при рассмотрении дел об усыновлении, в связи с чем возникла насущная необходимость исследования юридических отношений, возникающих в связи и по поводу усыновления детей, результатом которого явилась бы выработка научно обоснованных рекомендаций и предложений, имеющих практическое значение для разрешения указанных проблем. Этим и обуславливается актуальность проведенного исследования.

Традиционными формами устройства осиротевших детей на федеральном уровне являются усыновление, опека и попечительство, приемная семья и учреждение. Внешние факторы нашей действительности, бесспорно, сказываются на реализации интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, препятствует их устройству в форме усыновления, которая признается всем мировым сообществом приоритетной формой устройства детей.

Усыновление - сложный правовой институт. От правильного выбора усыновителя, семьи, в которую передается ребенок, зависит его судьба. Наи-

более важной, имеющей приоритетное значение считается защита прав и интересов ребенка, его надлежащее семейное воспитание.

## 1. Правовое положение несовершеннолетних детей

Несовершеннолетние дети по Семейному кодексу имеют только права и ни одной юридической обязанности. Такие обязанности, как любовь к своим родителям, послушание, почтение к ним, соблюдение семейных традиций и обычаев и т.п., правом не предусмотрены. Семейные отношения подобного рода могут регулироваться нормами морали, нравственности, этики, религиозными нормами, но никак не юридическими.

В семейном кодексе РФ права несовершеннолетних детей подразделяются на два вида: личные неимущественные и имущественные права, которые закреплены в главе 11. К личным неимущественным правам несовершеннолетних детей относятся: право жить и воспитываться в семье (ст.54 СК); право на общение с родителями и другими родственниками (ст.55 СК); право на защиту (ст.56 СК); право выражать свое мнение (ст.57 СК); право на имя, отчество и фамилию (ст.58 СК). Одним из самых важных прав ребенка является, предусмотренное ст.54 СК право жить и воспитываться в семье, что согласуется и с п.2 ст.20 ГК, устанавливающей местом жительства несовершеннолетних не достигших четырнадцати лет, место жительства их законных представителей - родителей, усыновителей или опекунов. Поскольку Положением о паспорте гражданина РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997г. №828, предусмотрена выдача паспорта не в шестнадцать, как ранее, а в четырнадцать лет, то регистрация места жительства или места пребывания несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, производится на основании его паспорта. Право на совместное проживание с родителями несовершеннолетнего, достигшего возраста четырнадцати лет, получившего паспорт, естественно, сохраняется. Место жительства ребенка при раздельном проживании родителей определяется соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения спор разрешается судом (п.3 ст.65 СК). Право ребенка жить и воспитываться в семье не может

быть реализовано лишь в исключительных случаях, когда совместное проживание с родителями противоречит интересам ребенка.

Решение о его раздельном проживании с родителями может быть принято только судом с соблюдением установленных СК необходимых процедур и условий. Это соответствует международно-правовым нормам, согласно которым разлучение ребенка с родителями допускается по судебному решению, исходя из интересов ребенка. Например, когда родители жестоко обращаются с ребенком, или не заботятся о нем, или когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребенка (ст.9 Конвенции "О правах ребенка").

Право ребенка жить и воспитываться в семье, также включает в себя право ребенка: знать своих родителей; на заботу родителей; на воспитание своими родителями; на обеспечение его интересов и всестороннее развитие; уважение его человеческого достоинства.

Право ребенка знать, насколько это возможно, своих родителей и право на их заботу вытекает из требований ст.7 Конвенции "О правах ребенка" и обусловлено тем, что возникновение взаимных прав и обязанностей родителей и детей основывается на происхождении детей от данных родителей (ст.47 СК). Право ребенка знать своих родителей на практике может быть ограничено случаями, когда получение сведений о родителях является невозможным. В первую очередь речь идет о подкинутых (найденных) детях. В современной юридической литературе также отмечается, что окончательно не разрешен вопрос о соотношении права ребенка знать своих родителей с тайной усыновления и тайной биологического происхождения ребенка (при применении методов искусственного оплодотворения человека).

Право ребенка на заботу заключается не только в удовлетворении его жизненно необходимых потребностей материально-бытового характера (питание, обеспечение одеждой, обувью, учебными принадлежностями и т.п.), но и в проявлении внимания к ребенку, оказании помощи при разрешении интересующих его вопросов, возможных конфликтов с другими детьми и т.д.

(то есть в обеспечении разнообразных интересов детей). В случаях утраты родительского попечения (отсутствие родителей, смерть родителей, лишение их родительских прав, признание недееспособными, болезнь родителей и в др. случаях, предусмотренных ст.121 СК) право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства в установленном законом порядке (гл.18 СК). При этом согласно ст.123 СК предпочтение отдается семейным формам воспитания детей, оставшихся без родительского попечения: передача их на усыновление, в приемную семью или под опеку (попечительство).

С правом несовершеннолетних детей жить и воспитываться в семье, неразрывно связано и закрепленное ст.55 СК право детей на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками.

В Кодексе особо подчеркивается, что право ребенка на общение с родителями сохраняется также в случаях:

- а) расторжения брака родителей;
- б) признания брака родителей недействительным;
- в) раздельного проживания родителей, в том числе при их проживании в разных государствах, чем подтверждены существующие по этому вопросу международно-правовые нормы.

Лишение родителей права на общение с ребенком, что в свою очередь может лишить ребенка права на общение с родителями, законом предусматривается в строго установленных случаях: в судебном порядке - при лишении или ограничении родительских прав (ст.ст.71 и 74 СК), а также в административном порядке при отобрании ребенка у родителей органом опеки и попечительства при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью (ст.77 СК).

Ребенок имеет право на общение с родственниками обоих родителей. Исчерпывающий перечень родственников, имеющих право на общение с ребенком, в законе отсутствует. Статья 66 СК РФ состоит из нескольких пунк-

тов, имеющих самостоятельные значения и неодинаковые цели. Правда, все они, так или иначе, служат осуществлению родительских прав проживающим отдельно от ребенка. Так, п.1 провозглашает общение, п.2 предусматривает право родителей заключить в письменной форме соглашение о порядке осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка. Подчеркивая важность данного положения, Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 27 мая 1998г. №10 "О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей", полностью воспроизводит текст СК РФ (п.8). На практике заключение мирного соглашения, нередко происходит особенно тогда, когда предстоит расторжение брака, и родители хотят сразу решить возникающие при разводе проблемы. Подобного рода соглашение чаще всего свидетельствует о желании мирным путем и наименее болезненным для ребенка способом определить его судьбу.

Ориентируя на мирное урегулирование крайне сложных вопросов СК РФ, исходит из необходимости защиты:

- права ребенка, который несмотря ни на что, сохраняет право на общение с обоими родителями, если они совместно с ним не проживают;
- права родителя, который утрачивает постоянный, ежедневный контакт с ребенком.

При этом принимается во внимание очевидная истина: несовершеннолетнему нужны мать и отец. Право ребенка на общение со своими родителями и другими родственниками в экстремальной ситуации (задержание, арест, заключение под стражу и др.) с учетом особенностей его осуществления и важности для ребенка отдельно выделено в п.2 ст.55 СК. Содержание п.2 ст.55 СК согласуется и с нормам международного права, предусматривающими в таких случаях право ребенка на незамедлительное и непосредственное информирование об обвинениях против него, через его родителей или законных опекунов и попечителей и получение правовой и другой необходи-

мой помощи с их участием при подготовке и осуществлении своей защиты (ст.40 Конвенции «О правах ребенка»).

В 2009 году было подано 17 исков по определению места жительства ребенка, а порядку общения 15 исков, в основном порядок общения в судебном порядке определяют отцы, так из 15 исков все были поданы отцами несовершеннолетних детей.

Не редки случаи, когда один родитель лишает родительских прав другого, не занимающегося воспитанием ребенка, так в 2009 году был подан 31 иск, когда отцы лишали родительских прав матерей, и 28 исков, когда матери лишали отцов родительских прав в отношении несовершеннолетних детей.

СК РФ п.2 ст.55 дает примерный перечень таких ситуаций. В качестве примеров закон выделяет лишь задержание, арест, заключение под стражу, а также нахождение в лечебном учреждении. Для определения иных разновидностей экстремальной ситуации, в которой может оказаться ребенок, возможно, использовать также понятие трудной жизненной ситуации, под которой понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно. Разделом V Плана действий по улучшению положения детей в РФ на 1995-1997 гг. предусматривалось оказание помощи детям, находящимся в особо трудных обстоятельствах (пострадавшим в результате природных и техногенных катастроф, страдающим психическими заболеваниями и т.п.).

В международном праве предусматривается необходимость защиты прав ребенка от следующих угроз и посягательств:

а) произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь или посягательства на честь и достоинство (ст.16 Конвенции "О правах ребенка");

б) всех форм физического или психического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации (ст.19 Конвенции «О правах ребенка»);

в) экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию (ст.32 Конвенции «О правах ребенка»);

г) незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ (ст.33 Конвенции «О правах ребенка»);

д) всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения (ст.34 Конвенции «О правах ребенка»);

е) бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (ст.37 Конвенции "О правах ребенка");

ж) всех других форм эксплуатации, наносящих ущерб любому аспекту благосостояния ребенка (ст.36 Конвенции "О правах ребенка").

Меры защиты ребенка от перечисленных выше угроз и посягательств могут включать как разработку социальных программ с целью предоставления необходимой поддержки ребенку и лицам, которые о нем заботятся, а также для осуществления других форм предупреждения и выявления случаев жестокого обращения с ребенком, так и законодательные, административные, просветительные и иные меры.

Семейным кодексом (п.1 ст.56 СК) установлено, что непосредственная защита прав и законных интересов ребенка должна осуществляться родителями или лицами, их заменяющими (то есть усыновителями, опекунами, попечителями, приемными родителями), а в прямо предусмотренных СК случаях - органами опеки и попечительства, прокурором и судом. Если ребенок, оставшийся без попечения родителей, находится в воспитательном учреждении или в учреждении социальной защиты, то защита его прав и интересов возлагается на администрацию этих учреждений (ст.147 СК).

Несовершеннолетнему, признанному в соответствии с законом полностью дееспособным до достижения совершеннолетия (ст. 29 ГК РФ), предоставлено право, самостоятельно осуществлять свое право на защиту. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства - с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия - по решению суда.

Право ребенка на защиту включает и возможность самостоятельного принятия им (независимо от возраста) некоторых мер в случае нарушения его законных прав и интересов. Это возможно при злоупотреблениях со стороны родителей, а равно при невыполнении или ненадлежащем выполнении родителями обязанностей по воспитанию, образованию ребенка. В таких ситуациях ребенку, предоставлено право, обратиться в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет - в суд. Последствия такого обращения могут заключаться в привлечении родителей к административной или уголовной ответственности, немедленном отобрании ребенка у родителей органом опеки и попечительства при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью (ст.77 СК), лишении или ограничении родительских прав в, судебном порядке (ст.69, 73 СК).

Весьма, значительной гарантией надлежащей защиты прав ребенка в семье является установленные п.3 ст.56 СК обязанности должностных лиц, организаций и граждан, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, или о нарушениях его прав и законных интересов, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства обязан принять необходимые меры по защите прав ребенка.

Если по обстоятельствам дела, связанного с воспитанием детей, судом будет признано, необходимым опросить ребенка, то следует предварительно выяснить мнение органа опеки и попечительства о том, не окажет ли неблагоприятного воздействия на ребенка его присутствие в суде. Опрос произво-

дится с учетом возраста и развития ребенка в присутствии педагога в обстановке, исключающей влияние на него заинтересованных лиц. При опросе ребенка суду необходимо выяснить, не является ли мнение ребенка следствием воздействия на него заинтересованных лиц, осознает ли он свои собственные интересы при выражении своего мнения, как он его обосновывает и тому подобные обстоятельства.

В некоторых случаях, прямо предусмотренных СК, решение может быть принято компетентным органом (орган опеки и попечительства или суд) только с согласия ребенка, достигшего возраста десяти лет. Речь идет о ситуациях, когда затрагиваются важнейшие интересы ребенка, а именно: изменение имени и (или) фамилии ребенка (ст.59 СК); восстановление родителей в родительских правах (ст.72 СК); усыновление (ст.132 СК); изменение фамилии, имени и отчества усыновленного ребенка (п.4 ст.134 СК); запись усыновителей в качестве родителей усыновленного ребенка (ст.136); изменение имени, отчества или фамилии ребенка при отмене усыновления (п.3 ст.143 СК); передача на воспитание в приемную семью (п.3 ст.154 СК). Данный перечень является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Как следует из п.3 ст.58 СК, фамилия ребенка определяется фамилией родителей. При разных фамилиях родителей ребенку присваивается фамилия отца или фамилия матери по соглашению родителей, если иное не предусмотрено законами субъектов РФ (с учетом национальных традиций). При отсутствии соглашения между родителями относительно имени и (или) фамилии ребенка возникший спор разрешается органом опеки и попечительства (п.4 ст.58 СК). Не вызывает сомнений, что подобные споры должны разрешаться только исходя из интересов ребенка.

Имя, фамилия и отчество ребенка указываются в записи акта о рождении и в свидетельстве о рождении (ст.22 - 23 Закона об актах гражданского состояния), а в последующем вносится в паспорт гражданина РФ - основной документ, удостоверяющий его личность.

Семейный кодекс допускает изменение имени и фамилии ребенка. В соответствии с п.1 ст.59 СК (в ред. Федерального закона от 15 ноября 1997г. №140-ФЗ) изменение имени и фамилии ребенка на фамилию другого родителя возможно, лишь по совместной просьбе родителей до достижения ребенком четырнадцатилетнего возраста, и только с разрешения органа опеки и попечительства. При этом в законе прямо указывается, что изменение имени и фамилии ребенка производится исходя из интересов ребенка. После достижения несовершеннолетним возраста четырнадцати лет вопрос о перемене им имени, включающего в себя фамилию, собственно имя и (или) отчество, решается по его собственному заявлению в соответствии с требованиями действующего законодательства (ст.58-63 Закона об актах гражданского состояния). В частности, согласно п.3 ст.58 Закона об актах гражданского состояния перемена имени лицом, не достигшим совершеннолетия, производится при наличии согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя, а при отсутствии такого согласия на основании решения суда, за исключением случаев приобретения лицом полной дееспособности до достижения им совершеннолетия.

При раздельном проживании родителей, что в большинстве случаев связано с расторжением их брака, родитель, с которым остался проживать ребенок, вправе просить о присвоении ему своей фамилии (п.2 ст.59 СК). Обстоятельства, когда учет мнения этого родителя не обязателен, прямо перечислены в законе (п.2 ст.59 СК): невозможность установления его места нахождения, лишение его родительских прав, признание недееспособным, уклонение родителя без уважительных причин от воспитания и содержания ребенка.

На практике органы опеки и попечительства дают согласие на перемену фамилии ребенка по просьбе одного из родителей при вступлении матери (отца) в повторный брак, когда ею (им) выбрана фамилия нового супруга. Однако в таких случаях необходимо выяснять характер сложившихся взаимоотношений между ребенком и отчимом (мачехой), их длительность и ус-

тойчивость. Если ребенок счастлив в новой семье и привязан к супругу своей матери (отца), а тот проявляет заботу о его содержании, воспитании и образовании, как настоящий родитель, вопрос может быть решен положительно. Это относится и к случаям, когда ребенок рожден от лиц, не состоящих в браке между собой, и отцовство в законном порядке не установлено. При такой ситуации, исходя из интересов ребенка, орган опеки и попечительства вправе разрешить изменить его фамилию на фамилию матери, которую она носит в момент обращения с такой просьбой (п.3 ст.59 СК).

Во всех случаях перемены имени и (или) фамилии ребенка по совместной просьбе родителей или только по просьбе одного родителя, является обязательным согласие ребенка на изменение его фамилии и имени, после достижения им десятилетнего возраста (п.4 ст.59 СК), когда он уже может самостоятельно дать оценку последствий подобного решения для себя, с учетом взаимоотношений с родителями, со сверстниками и педагогами в школе и в среде своего общения. Введение в закон этой нормы является дополнительной, существенной гарантией соблюдения прав несовершеннолетних.

За 2009 в отдел опеки, попечительства и охраны прав детей МУ «Центр социальной помощи семье и детям» по вопросу изменения фамилии и имени несовершеннолетнему ребенку обратилось 34 человека, из них изменили имя своему несовершеннолетнему ребенку 4 родителя, фамилию 34 родителя.

Нормы права, непосредственно посвященные правам несовершеннолетних детей в семье, впервые появились в российском законодательстве лишь с принятием нового Семейного кодекса. По КоБС права детей рассматривались сквозь призму правоотношений родителей и детей, при этом дети в силу своей недееспособности часто оказывались не в положении самостоятельных носителей прав, а в положении объектов родительской заботы. Включение в СК отдельной главы, посвященной правам несовершеннолетних детей, явилось важным шагом на пути преодоления такого подхода. С 15 сентября 1990г. Россия является участницей Конвенции ООН "О правах ребенка". В соответствии со ст.15 Конституции РФ данная Конвенция "О пра-

вах ребенка" является частью российского законодательства, ее нормы, которые не были инкорпорированы во внутреннее законодательство, подлежат непосредственному применению. В случае противоречия между нормами Конвенции и другими внутренними актами применяются нормы Конвенции "О правах ребенка". В соответствии с этим международным документом Россия приняла на себя многочисленные обязательства по обеспечению прав ребенка, которого Конвенция "О правах ребенка" рассматривает как самостоятельную личность, наделенную правами и способную в той или иной степени к их самостоятельному осуществлению и защите. Такой же подход к проблеме прав ребенка содержится и в Семейном кодексе РФ.

## **2. Формы устройства детей-сирот, и детей оставшихся без попечения родителей**

Семейные формы воспитания в соответствии с СК РФ являются приоритетными, поскольку в условиях семьи в большей степени могут развиваться и реализовываться индивидуальные личностные качества детей, Семья является универсальным и общепризнанным средством передачи культуры от одного поколения к другому. В ч.1 п.1 ст.123 СК говорится, что дети, оставшиеся без родителей, подлежат передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью), и только при отсутствии такой возможности - в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов.

На территории России не допускается деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических или физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей. В отношении детей, оставшихся по каким-либо причинам без попечения родителей, обеспечение права на воспитание в семье означает, что при выборе органами опеки и попечительства форм воспитания таких детей преимущество отдается семейным формам воспитания (передача на усыновление, под опеку (попечи-

тельство), в приемную семью (см. гл.19, 20,21 СК) и другие формы такого воспитания, установленные законами субъектов Российской Федерации ч.3 п.1 ст.123 СК). Только в случаях, когда устройство ребенка в семью не представляется возможным, дети помещаются в соответствующие учреждения (в зависимости от возраста и состояния здоровья) на полное государственное обеспечение: в детские дома всех типов, дома детства, дома ребенка, реабилитационные центры и другие аналогичные учреждения. Администрация этих учреждений осуществляет права и обязанности опекуна (попечителя) в отношении помещенных в них детей без специального назначения (ст.147 СК). При этом форму такого устройства следует рассматривать как временную меру, не исключающую необходимости поиска ребенку приемной семьи.

Выбор той или иной формы устройства ребенка определяется исходя из интересов ребенка с учетом конкретных обстоятельств утраты родительского попечения и с обязательным соблюдением требований, установленных законом для каждой формы устройства ребенка в семью (см. гл.19, 20,21СК).

Органы опеки и попечительства сами могут временно осуществлять функции опекунов или попечителей (см. гл.20 СК и комментарий к ней), если не удалось в срок, установленный законом (п.3 ст.122 СК), подобрать ребенку семью или поместить его в соответствующее учреждение (ч.1 п.2 ст.123 СК).

**Сравнительный анализ выявленных и устроенных  
детей за 2005-2009 годы**

	2005	2006	2007	2008	2009
Всего выявлено детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них:	101	59	55	83	58

Из них устроено	88	47	49	61	48
Усыновлено посторонними гражданами	37	28	33	19	26

## 2.1 Усыновление (удочерение) детей

Усыновление – это оптимальная форма устройства детей-сирот, так как по общему правилу, в результате усыновления ребенку обеспечиваются условия воспитания, близкие к условиям в родной семье, подчас и значительно лучшие. Это связано с тем, что усыновление редко бывает случайным поступком, обычно это хорошо продуманное, подготовленное решение, в котором воплощаются мечты и желания одиноких людей, не имеющих родных детей.

Усыновление – это принятие в семью чужих детей в установленном законном порядке. В результате усыновления между лицом, усыновляющим (удочеряющим) ребенка (усыновителем), и его родственниками, с одной стороны, и усыновляемым ребенком с другой, возникают такие же права и обязанности, как между родственниками по происхождению.

Юридической силой обладает только усыновление, соответствующее определенным требованиям. Усыновление как юридический акт предполагает:

- 1) наличие определенных обстоятельств, которые в семейном законодательстве называются условиями усыновления;
- 2) соблюдение установленного порядка усыновления.

Порядок усыновления – это совокупность действий уполномоченных на то лиц и органов, а именно:

- 1) совершение определенных действий будущими усыновителями и органами опеки и попечительства;
- 2) решение суда об установлении усыновления;

3) государственная регистрация состоявшегося усыновления в порядке, предусмотренном для государственной регистрации актов гражданского состояния.

Семейный кодекс достаточно строго регламентирует условия усыновления. Это связано с тем, что усыновление, произведенное с нарушением требуемых условий, может повлечь нарушение прав и законных интересов широкого круга лиц: усыновленного, его кровных родителей, усыновителей, близких родственников и супругов – как кровных родителей, так и усыновителей.

Усыновление может состояться лишь с согласия предусмотренных законом лиц: самих усыновителей, кровных родителей ребенка или лиц, заменяющих родителей; супруга усыновителя, если он не усыновляет ребенка, и, наконец, самого ребенка, если ему исполнилось 10 лет.

Согласие усыновителя предполагается, так как он не только проявляет соответствующую инициативу в усыновлении, но и принимает участие в совершении всех требуемых юридических актов: участвует в судебном заседании, собирает и предъявляет необходимые документы. Однако согласие усыновителя может быть отозвано в любое время до вынесения судом решения об усыновлении (п. 2 ст. 129 СК РФ). Отзыв согласия может производиться в любой форме, позволяющей сделать определенный вывод об отпадении у потенциального усыновителя желания произвести усыновление. Никаким обоснование и указанием на мотивы такого решения отказ от усыновления может и не сопровождаться. Если же будущий усыновитель сообщил о мотивах своего отказа от усыновления, у органов опеки и попечительства нет оснований проводить проверку их соответствия действительности.

Согласие родителей ребенка – обязательное условие его усыновления, если нет обстоятельств, исключających возможность или необходимость получения такого согласия. Согласие родителей ребенка является важнейшей гарантией прав и законных интересов, как самого ребенка, так и его родителей. Согласие на усыновление ребенка действительно независимо от того,

сколько времени прошло с момента выдачи такого согласия, а усыновление производится без дополнительного уведомления родителей.

Усыновление допускается без согласия обоих родителей или одного из родителей в случаях, предусмотренных ст. 130 СК РФ. Согласие родителей не требуется если родители:

1. неизвестны (по каким - либо причинам отцовство или материнство не зарегистрировано или ребенок подкинут);
2. признаны судом не дееспособными;
3. лишены судом родительских прав; усыновление без согласия родителей возможно в данном случае только по истечению 6 месяцев со дня вынесения судом решения о лишении из родительских прав (ст. 71 СК РФ)
4. по причинам, признанным судом неуважительными, - более 6 месяцев не проживают совместно с ребенком и уклоняются от его воспитания и содержания.

Согласие ребенка, которому исполнилось 10 лет, семейный кодекс, как и ранее действовавшие законодательство, считает одним из важнейших условий усыновления (ст. 132 СК РФ). Законом не установлена форма согласия ребенка на усыновление. Такое согласие может быть выражено в письменной форме, если оно дается до судебного заседания. Если же согласие дается в судебном заседании, оно может быть и устным, но должно быть занесено в протокол судебного заседания. Согласие ребенка должно выражать согласие на усыновление конкретным лицом и не может выражать желание быть усыновленным вообще. Если ребенок до достижения 10 лет уже проживал в семье усыновителя и считает его своим родителем, усыновление, в порядке исключения, может быть произведено и без согласия усыновляемого ребенка, достигшего 10 лет (п. 2 ст. 132 СК РФ). Однако указанные обстоятельства обязательно должны быть удостоверены в акте обследования условий проживания ребенка органами опеки и попечительства.

Согласие супруга усыновителя, если усыновление осуществляют не оба супруга, а только один, также является обязательным условием усыновления.

Супруг может возражать против усыновления по разным основаниям, в том числе из-за нежелания иметь в семье иждивенца или будущего наследник.

Статья 133 СК РФ допускает усыновление без согласия второго супруга при раздельном проживании более года, если место жительства второго супруга неизвестно. Признание такого супруга безвестно отсутствующим не требуется, неизвестность его места жительства проверяется в судебном заседании и подтверждается самими усыновителем. Если же один из супругов признан недееспособным, усыновление другим супругом не допускается (ст. 127 СК РФ).

Устанавливая условия усыновления, семейное законодательство определяет и запреты к усыновлению. Запреты к усыновлению могут относиться к личности как самого усыновляемого, так и усыновителя.

Не может быть усыновлен ребенок, достигший совершеннолетия. Не допускается и усыновление таких лиц, которые приобрели дееспособность до достижения 18 лет в установленном гражданском законодательстве порядке (ст. 21,27 ГК РФ). Не допускается, по общему правилу, также усыновление братьев и сестер разными лицами. Разобращение братьев и сестер может быть допущено как исключение только в интересах детей (п.3 ст. 124 СК РФ).

Для усыновителей запреты к усыновлению сформулированы в виде перечня лиц, которые не могут быть усыновителями (ст. 127 СК РФ). К ним относятся:

- несовершеннолетние;
- признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
- лишенные по суду родительских прав;
- ограниченные судом в своих родительских правах;
- отстраненные от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на них законом обязанностей;
- бывшие усыновители, если усыновление отменено судом по их вине;

- лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять родительские права;

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

- лица, не имеющие постоянного места жительства, а также жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям;

- лица, имеющие на момент установления усыновления судимость за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан.

- Применительно к лицам, страдающим заболеваниями, опасными для ребенка или не позволяющими им осуществлять заботу о ребенке и его воспитание, перечень заболеваний установлен постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996 года № 542.

Запрещено усыновление одного и того же ребенка лицами, состоящими между собой в браке (п.2 ст. 127 СК РФ). Законодатель исходит из того, что иное решение означало бы косвенное признание фактических брачных отношений и создавало бы неопределенность во взаимоотношениях между близкими родственниками каждого из фактических супругов с ребенком. В то же время не установлено запретов к усыновлению ребенка одинокими мужчинами и женщинами. Поэтому ничто не препятствует кому-либо одному из фактических супругов осуществить усыновление.

Запрет усыновления установлен и в случаях, когда разница в возрасте между усыновителем, не состоящим в браке, и усыновляемым ребенком составляет менее шестнадцати лет (ст. 128 СК РФ). Если усыновление производится отчимом или мачехой ребенка, или обоими супругами, соблюдение разницы в возрасте не требуется (п.2 ст. 128 СК РФ). Подобные ограничения призваны стимулировать создание семей, в которых отношение между усыновителями и усыновленными должны строиться именно по модели отношений кровных родителей и их родных детей, что в подавляющем большинстве

случаев может служить гарантией родительского авторитета и надлежащего воспитания ребенка. Но закон представляет суду право при наличии уважительных причин сокращать разницу в возрасте, а точнее, ее не учитывать (п. 1 ст. 128 СК РФ). Таким уважительным причинам могут быть: длительное проживание усыновляемого одной семье с усыновителем, желание самого усыновляемого.

Усыновление влечет правовые последствия не только для усыновленного и усыновителя, но для других лиц. Усыновленный ребенок полностью приравнивается в личных и имущественных правах и обязанностях к родным детям усыновителя. К родственникам по рождению приравниваются также усыновленный, его потомство и родственники усыновителя (п.1 ст. 137 СК). Все нормы, предусматривающие право кровных родителей выступать законными представителями своих несовершеннолетних детей, обязанности детей и родителей по взаимному содержанию, право наследования, в равной мере распространяются на усыновителей и усыновленных.

После усыновления правовые отношения между усыновленным ребенком и его кровными родителями, по общему правилу, прекращаются. Однако при усыновлении ребенка одним лицом суд может вынести решение о сохранении отношений усыновленного ребенка с одним из родителей, если родители (мать или отец) изъявляют такое желание.

Если один из родителей усыновленного ребенка умер, то по просьбе родителей умершего отца или матери ребенка, могут быть сохранены правовые отношения между ними и внуком (внучкой) (п. 4 ст. 137 СК РФ). Такое решение суд может принять, если это соответствует интересам ребенка и даже тогда, когда ребенок до усыновления постоянно общался с бабушкой и дедушкой и к ним привязан.

Особым правовым последствием усыновления следует считать обязанность сохранения тайны усыновления, которая лежит на всех лицах, осведомленных об усыновлении, кроме самого усыновителя. Тайна усыновления

одновременно является и личной и семейной тайной, право на которую закреплено ст. 25 Конституции РФ.

Усыновление прекращается только его отменой. Отмена усыновления осуществляется в судебном порядке и при наличии оснований, предусмотренных законом. Основаниями для отмены усыновления в первую очередь являются обстоятельства, которые свидетельствуют о противоправном поведении усыновителя и практически совпадают с основаниями лишения родительских прав. Это могут быть:

- уклонение усыновителя от выполнения принятых на себя обязанностей по содержанию и воспитанию ребенка;
- злоупотребление приобретенными родительскими правами;
- жестокое обращение с усыновленным ребенком;
- хронический алкоголизм или наркомания усыновителя (п. 1 ст. 141 СК).

В таких случаях согласие ребенка на отмену усыновления не требуется.

Вторую группу оснований отмены усыновления составляют так называемые «другие основания», оценивать достаточность которых должен суд, исходя из интересов ребенка и учитывая его мнение (п. 2 ст. 141 СК). Речь идет об основаниях, которые могут быть непосредственно не связаны с противоправным поведением усыновителя, но влекут создание таких условий жизни и воспитания ребенка, которые, также как основания первой группы, не соответствуют или противоречат интересам ребенка. Это может быть:

- психологическая несовместимость усыновителя и усыновленного;
- отсутствие взаимной любви и уважения;
- трудности с воспитанием ребенка, связанные с заболеванием усыновителя или состоянием здоровья усыновленного.

По действующему законодательству усыновление не может быть признано недействительным. Поэтому если есть основания для признания недействительности односторонней сделки о даче согласия на усыновление кем-

либо из управомоченных на то законном лиц (согласие дано под влиянием насилия, угроз, в результате стечения тяжелых обстоятельств), то усыновление подлежит отмене в общем порядке, в том числе с учетом интересов ребенка и по мотивам их защиты.

Дела об отмене усыновления рассматриваются в порядке искового производства. Правом требовать отмены усыновления обладают лица указанные в ст. 142 СК: родители ребенка, его усыновители, усыновленный ребенок, достигший 14 летнего возраста, орган опеки и попечительства, а также прокурор.

При всех обстоятельствах и при наличии любых оснований отмена усыновления есть право суда, который может отказать в иске, если будет установлено, что отмена усыновления противоречит интересам усыновленного.

Срок исковой давности для требования об отмене усыновления не установлен. Исходя из общих принципов института усыновления можно предположить, что отмена усыновления возможна, как правило, только до совершеннолетия ребенка.

Усыновление прекращается со дня вступления решения суда в законную силу. Решение суда об отмене усыновления не имеет обратной силы и прекращает отношения по усыновлению только на будущее время. При отмене судом усыновления ребенка взаимные права и обязанности усыновленного ребенка прекращаются. Взаимные права и обязанности ребенка и его родителей, а также других родственников восстанавливаются, если только этого требуют интересы ребенка: никакого автоматического восстановления правовой связи ребенка и его кровных родителей не происходит (п. 2 ст. 143 СК). Ребенок, конечно, может быть передан своим родителям по взаимному согласию родителей и его самого, но суд может и не принять такого решения, если это не соответствует интересам ребенка. Как правило, если усыновление производилось при наличии достаточных для этого оснований, при отмене усыновления дети передаются органам опеки и попечительства. Орган опеки и попечительства обеспечивает устройство ребенка в соответствии с форма-

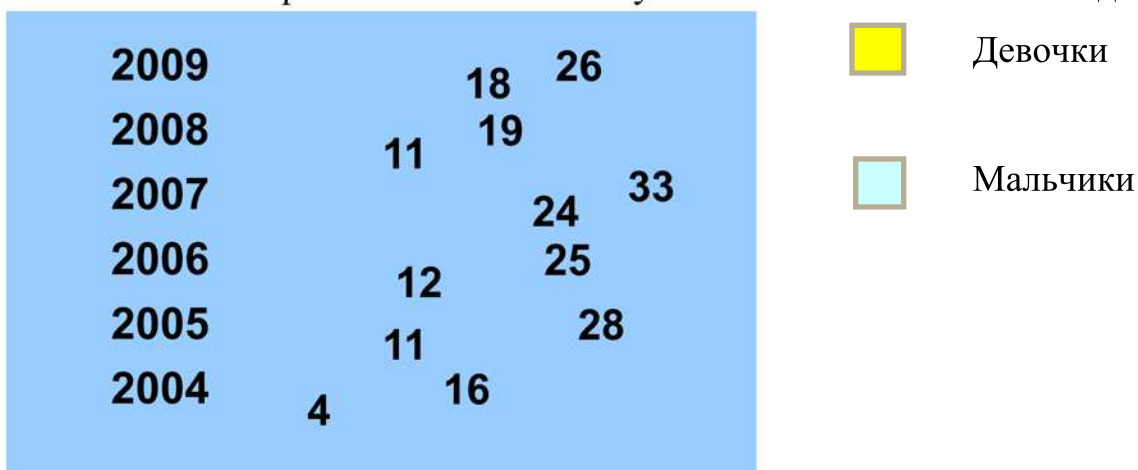
ми устройства, предусмотренными для детей, лишенных родительского попечения.

В зависимости от конкретных обстоятельств, при отмене усыновления суд может принять решение, обязывающее бывшего усыновителя выплачивать средства на содержание ребенка (п. 4 ст. 134 СК). Такая обязанность может быть возложена на усыновителей независимо от оснований отмены усыновления и от того, есть ли в это вина усыновителей. Это объясняется тем, что как и любая алиментная обязанность, это обязанность не является мерой ответственности, а выступает только средством защиты интересов несовершеннолетних детей. Размер алиментов устанавливается по общим правилам определения размера алиментов, взыскиваемых на детей с их родителей (ст. 81 и 83 СК РФ). Если ребенок возвращается к кровным родителям, которые сами обязаны его содержать, или ребенок работает и имеет достаточный заработок, взыскание алиментов не производится.

Отмена усыновления регулируется органом ЗАГСа, в котором была произведена регистрация усыновления. Суд обязан в течение трех дней со дня вступления в законную силу решения об отмене усыновления направить выписку из этого решения суда в орган ЗАГСа (п. 3 ст. 140 СК). Если есть соответствующее решение суда, орган ЗАГСа производит отметки в актовых записях об усыновлении, восстанавливает записи о рождении ребенка, его родителях и выдает новые документы.

Так, за последние годы наблюдается активность белгородцев по усыновлению детей. В истекшем году ими усыновлено 18 детей, лишившихся родительского попечения, против 11 детей в 2008 году.

Сравнительный анализ усыновления за 2004-2009 годы



По состоянию на 01.01.2010 г. в г. Белгороде состоит на учёте 15 кандидатов в усыновители и опекуны, большинство из них желают усыновить детей в возрасте от 0-х до 2-х лет (преимущественно девочек).

Стоит отметить, что в усыновители отдают предпочтение детям от 0 до 1 года, от 1 до 4 лет.

## **2.2. Опекa и попечительство над несовершеннолетними**

В нашей жизни очень часто складываются ситуации, когда ребёнок по какой-либо причине остаётся без попечения родителей.

Эти причины могут быть разные: смерть родителей, лишение их родительских прав, нахождение их в местах лишения свободы и др. Дети, оказавшиеся в такой жизненной ситуации, либо остаются проживать с кем-либо из родственников в семье, либо определяются в интернатное учреждение на полное государственное обеспечение, откуда они могут быть переданы на усыновление, под опеку (попечительство), либо в приёмную семью. Это основные формы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Опека (попечительство) устанавливается над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а так же для защиты их прав и интересов. Семейный кодекс Российской Федерации разграничивает понятие опеки и попечительства над несовершеннолетними по возрастному принципу.

Согласно п. 1 ст. 32 Гражданского кодекса Российской Федерации, опека устанавливается над детьми, не достигшими возраста 14 лет. Попечительство устанавливается над детьми от 14 до 18 лет.

Обязанность сообщать органам опеки и попечительства о детях, оставшихся без попечения родителей, ст. 122 Семейного кодекса Российской Федерации возлагается на должностных лиц учреждений (дошкольных, образовательных, лечебных и др.), а также иных граждан, которые располагают сведениями о таких детях. Помощь в выявлении данных детей органам опеки

оказывают, прежде всего, учебные заведения, а также учреждения здравоохранения. Воспитатели детских садов, педагоги школ, а также медицинский персонал в лице педиатров, наблюдающие за ребёнком, изучают условия жизни детей, состав их семей, наблюдают, кто уделяет наибольшее внимание воспитанию, содержанию и заботе о несовершеннолетних и почему, к примеру, этого не делают родители. Выявив неблагополучие в какой-либо семье, образовательные учреждения или медицинские работники ставят в известность об этом органы опеки.

С данной семьёй проводится комплексная работа по устранению причин неблагополучия во взаимодействии со структурными подразделениями города, такими как комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, отделами милиции, Центром социальной помощи семье и детям.

Под опеку (попечительство) передаются дети, оставшиеся без попечения родителей, если:

- оба родители или одинокая мать умерли, что подтверждается свидетельствами о смерти;
- родители лишены родительских прав или ограничены в них, что подтверждается решением суда, вступившим в законную силу;
- родители признаны судом безвестно отсутствующими, что подтверждается решением суда, вступившим в законную силу;
- признаны недееспособными решением суда, вступившим в законную силу;
- объявлены в розыск, что подтверждается наличием документа органа милиции, объявившего розыск;
- родители за совершение преступления находятся в местах лишения свободы, что подтверждается приговором суда, вступившим в законную силу;
- родители-инвалиды 1 и 2 гр., ограничивающих трудоспособность.

Кроме того, несовершеннолетний может быть признан оставшимся без попечения родителей по решению суда, вступившему в законную силу. Однако, как показывает практика, суды только в исключительных случаях выносят такие решения.

В 2004 году органами опеки и попечительства была выявлена несовершеннолетняя Неплях Валентина Николаевна, 1989 года рождения. Её мать Неплях Ольга Ильинична решением Октябрьского районного суда г. Белгорода от 04.06.2004 года, вступившим в законную силу 15.06.2004 года, была лишена родительских прав в отношении дочери. Но, в соответствии со свидетельством о рождении и копией актовой записи о рождении, Валентина имела отца Неплях Николая Николаевича. Он являлся уроженцем Украины, уже много лет с семьёй не проживал, никакого контакта не поддерживал, розыск объявлен не был, и местонахождение его семье известно не было. Так как Валентина после лишения матери родительских прав находилась в областном социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних, для дальнейшего жизнеустройства необходимо было определить ребёнку социальный статус. Статус оставшейся без попечения родителей был определён ей решением Октябрьского суда г. Белгорода от 15.03.2005 года, вступившим в законную силу 28.03.2005 года.

Опекун (попечитель) назначается органом опеки и попечительства по месту проживания несовершеннолетнего. Здесь легче всего выяснить, почему у ребёнка нет родителей, а если они есть, то почему не проявляют заботы о нём.

Установление опеки (попечительства), в соответствии со ст. 35 Гражданского кодекса Российской Федерации, определяется сроком в 1 месяц с момента, когда органам опеки стало известно о необходимости устройства ребёнка.

Большинство детей, лишённых родительского попечения, остаются проживать в кровных семьях, имеют родственников, преимущественно бабушек и дедушек, братьев, сестёр, которых они любят и не хотят с ними рас-

ставаться. Специалист отдела опеки предлагает родственникам ребёнка забрать его для дальнейшего проживания в свою семью. Если никто из родственников не пожелает заниматься дальнейшим воспитанием ребёнка по тем или иным причинам, они дают письменный отказ от принятия ребёнка в свою семью с указанием причины отказа (нежелание, болезнь, материальное положение и др.).

Нежелание родственников в дальнейшем взять на себя заботу о таком ребёнке, влечёт за собой определение ребёнка, оставшегося без попечения родителей, на полное государственное обеспечение в интернатное учреждение. В этих случаях такая форма дальнейшего жизнеустройства может негативно отразиться на ребёнке, который до сих пор проживал в домашней обстановке с любящими его людьми.

Опека подразделяется на родственную и неродственную. Неродственная опека предполагает, что ребёнок живёт и воспитывается в семье посторонних граждан. Как правило, неродственную опеку учреждают над детьми, находящимися в интернате учреждения.

Год	2005	2006	2007	2008	2009
Находятся под опекой (попечительством)	422	374	333	270	257

Впоследствии, некоторые из таких опекунов усыновляют своих подопечных. В случае усыновления подопечного меняется его правовой статус, и опека прекращается. За последние два года из числа подопечных было усыновлено опекунами 2 ребёнка. В настоящее время по вопросу усыновления своих подопечных обратилось ещё трое опекунов.

Большинство подопечных находятся под опекой бабушек и дедушек. Однако, чем старше становится ребёнок, тем сложнее престарелым опекунам заниматься его воспитанием. У несовершеннолетнего появляются проблемы в дисциплине, в учёбе, во взаимоотношении с опекунами. Вследствие этого,

в семье возникают конфликтные ситуации, разрешением которых приходится заниматься специалисту органа опеки, педагогам по месту учёбы ребёнка, сотрудникам органов милиции.

Так, у дедушки Нежурина Александра Емельяновича находятся под опекой четверо внуков: Нежурина Юлия Вячеславовна, 21 января 1991 года рождения, Нежурин Александр Вячеславович, 04 января 1992 года рождения, Нежурин Игорь Вячеславович, 29 августа 1994 года рождения, и Нежурин Денис Вячеславович, 17 марта 1997 года рождения. Их мать Першина (Нежурина) Марина Алексеевна лишена родительских прав решением Октябрьского районного суда г.Белгорода от 03.11.1999 года, вступившим в законную силу 14.11.1999 года, отец Нежурин Вячеслав Александрович умер 05.07.1997 года. Дедушка воспитывает детей с 1999 года. Отношения между дедушкой и подопечными складывались доброжелательные. Однако, дети, подрастая, стали конфликтовать с опекуном и уходить к матери, лишённой родительских прав. В настоящее время Першина М.А. имеет другую семью, ведёт нормальный образ жизни, родила ребёнка, но не работает. В сентябре 2006 года она подала заявление в Октябрьский районный суд о восстановлении в родительских правах. Однако, суд, учитывая, что мать нигде не работает и не имеет жилья, не видит оснований для восстановления матери в родительских правах. Совместно с образовательным учреждением была проведена большая работа с опекуном, с детьми, с матерью по урегулированию сложившейся конфликтной ситуации и возвращению детей к опекуну.

В связи с этим органы опеки и попечительства стали более тщательно производить подбор кандидатов в опекуны (попечители) среди родственников ребёнка, и в настоящее время преимущественно назначаются опекунами родственники более молодые, работоспособные, понимающие всю ответственность за возлагаемые на них обязанности опекуна (попечителя), а также предпочтение отдаётся неродственной опеке, когда кандидаты в опекуны не являются близкими для ребёнка людьми, но имеют необходимые условия для

воспитания подопечного, а также желание в дальнейшем усыновить данного ребёнка.

На каждого подопечного в органах опеки ведётся личное дело, где хранятся все его документы на протяжении 75 лет. Опекуну (попечителю) при назначении опеки помимо распоряжения об опеке выдаётся удостоверение установленного образца.

Начиная с 2002 года можно привести сравнительный анализ количества подопечных детей, состоящих на учёте в отделе опеки управления образования администрации г. Белгорода.

Дети, находящиеся под опекой (попечительством)

Год	2002	2003	2004	2005	2006
Численность подопечных	450	471	454	431	389
Из них получающих опекунское пособие	369	378	376	366	330

Как видно из представленной таблицы, количество подопечных за последние годы сокращается. Это связано с тем, что на сегодняшний день приоритетной формой семейного устройства детей-сирот является усыновление. Каждому кандидату в опекуны (попечители) разъясняются особенности каждой формы семейного устройства, и они выбирают наиболее приемлемую для них форму. Сокращение количества подопечных детей в связи с усыновлением - это положительный результат работы органов опеки и попечительства г. Белгорода.

Выполняя требования п. 3 ст. 34 Гражданского кодекса Российской Федерации, специалистом отдела опеки и социальными педагогами образовательных учреждений осуществляется постоянный контроль над деятельностью опекунов (попечителей), которые при назначении опеки письменно

предупреждаются о том, что они подотчётны и подконтрольны органам опеки и попечительства. Контроль предполагает обязательное и систематическое наблюдение за условиями жизни подопечных, исполнением опекунами (попечителями) своих обязанностей, в том числе по управлению имуществом, а также оказание опекунам необходимой психолого-педагогической помощи.

При достижении ребёнком 14 лет, в соответствии с п. 2 ст. 40 Гражданского кодекса, опекун автоматически становится попечителем без дополнительного на этот счёт решения.

Попечительство над несовершеннолетним прекращается без особого решения по достижению подопечным возраста 18 лет, а также в случае вступления его в брак (п. 2 ст. 21 Гражданского кодекса), либо в случае признания его дееспособным в порядке эмансипации (ст. 27 Гражданского кодекса).

Действия (бездействия) опекунов (попечителей) могут быть обжалованы любым заинтересованным лицом (в том числе самим подопечным) в соответствующий орган опеки и попечительства. При выявлении любого неблагополучия в жизни подопечного, нарушения его интересов органы опеки и попечительства должны незамедлительно принять меры к охране его прав, а при необходимости – отстранить опекуна (попечителя) от исполнения обязанностей (ст. 39 Гражданского кодекса).

Так, на учёте в органах опеки состояла подопечная Лукьянова Наталья Николаевна, 07.05.1993 года рождения. Её опекуном являлась бабушка по линии матери Лукьянова Людмила Николаевна. На опекуна поступали жалобы со стороны школы, где обучалась девочка, соседей по вопросу её ненадлежащего поведения и невыполнения ею опекунских обязанностей. По данным фактам была проведена проверка и установлено, что девочка ушла проживать к матери, лишённой родительских прав, так как отношения с бабушкой у неё не стали складываться. Ежемесячное денежное пособие, которое выплачивалось опекуну на содержание ребёнка, бабушка не расходовала на девочку. Проводимая профилактическая работа с опекуном положительных результатов не дала, и бабушка была отстранена от исполнения ею опекун-

ских обязанностей в отношении внучки. Девочка была помещена в областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних на полное государственное обеспечение. Через 1,5 месяца мать Натальи была восстановлена в родительских правах и забрала девочку в свою семью.

Опекун (попечитель) не может беспричинно отказаться от заботы о подопечном ребёнке. На это нужны основания. Есть уважительные причины для отказа от исполнения опекунских обязанностей (болезнь, инвалидность, семейные обстоятельства). В таком случае опекун (попечитель) заявляет письменно о данных обстоятельствах в орган опеки и попечительства, и опека (попечительство) прекращается на основании распоряжения органов местного самоуправления.

Гражданский и Семейный кодексы Российской Федерации содержат достаточно чёткий перечень требований к опекунам, а также закрепляют их права и обязанности. В соответствии с законодательством, опекуном или попечителем может стать гражданин, достигший восемнадцатилетнего возраста, полностью дееспособный.

Перечень требований ст. 146 Семейного кодекса Российской Федерации указывает, при каких обстоятельства граждане не могут быть опекунами (попечителями):

- страдающие хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- ранее отстранённые от выполнения обязанностей опекуна (попечителя);
- лица, лишённые в судебном порядке родительских прав в отношении своих детей;
- бывшие усыновители, если усыновление было отменено по их вине;
- лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять воспитание ребёнка.

При выборе опекуна (попечителя) должны учитываться и его личные качества, способность выполнения им данных обязанностей, отношения, су-

щества между ним и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве. Для соблюдения последнего правила, по возможности, необходимо учитывать мнение и желание самого ребёнка.

Гр. Абрамов С.А. обратился в отдел опеки по вопросу назначения его опекуном над несовершеннолетним племянником Абрамовым Евгением Алексеевичем, 16.12.1996 года рождения, так как одинокая мать ребёнка Абрамова Оксана Алексеевна умерла 01.09.2006 года. Однако, при обследовании его жилищно-бытовых условий, при беседе с сотрудниками МОУ СОШ № 42 г. Белгорода, где обучается мальчик, установлено, что гр. Абрамов С.А. постоянной работы не имеет, перебивается случайными заработками, злоупотребляет спиртными напитками, а его жилищные условия находятся в неудовлетворительном состоянии. Учитывая данные факты, ему было отказано в оформлении опеки над племянником, ребёнок был изъят из семьи и помещён в областной социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних.

Следует добавить, что таких отрицательных примеров очень мало. Все опекуны (попечители) – люди со стабильным доходом, положительными характеристиками, способные создать все условия для проживания в семье несовершеннолетнего подопечного.

Опекун (попечитель) имеет права и обязанности по воспитанию подопечных, которые по своей сути совпадают с правами и обязанностями родителей. Права и обязанности опекуна ограничены во времени. Они прекращаются при достижении подопечным 18 лет, при вступлении подопечного в брак до достижения восемнадцатилетнего возраста (п. 2 ст. 21 Гражданского кодекса), при его признании дееспособным в порядке эмансипации (п. 1 ст. 27 Гражданского кодекса).

Опекуны (попечители) при осуществлении своих прав, исполнении обязанностей по отношению к подопечному не вправе нарушать требования Семейного кодекса Российской Федерации, предъявляемые к родителям (п. 1 ст. 65 Семейного кодекса Российской Федерации).

Опекуны (попечители) не вправе препятствовать общению подопечного с родителями и др. родственниками, но при этом необходимо обязательно учитывать мнение самого ребёнка.

Следует учитывать, что опекунская деятельность носит безвозмездный характер, а опекунское пособие выплачивается опекуну (попечителю) только на содержание ребёнка.

Зачастую, в работе по выявлению и дальнейшему семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, органам опеки и попечительства приходится сталкиваться с определёнными трудностями.

Прежде всего, здесь играет немаловажную роль своевременное выявление таких детей. Чем раньше выявлен ребёнок, оставшийся без попечения родителей, тем больше у него шансов быть устроенным в семью (опека, усыновление, приёмная семья, семейный детский дом). Как показывает практика, большинство детей, выявленных после 12 лет, определяются в интернатные учреждения на полное государственное обеспечение, так как не находятся кандидаты в их опекуны или усыновители.

Работа органов опеки и попечительства не обходится без трудностей и проблем в организации трудовой деятельности.

Со стороны опекунов (попечителей) неоднократно поступали обращения в управление образования, особенно в летнее время года, о том, что управление социальной защиты населения не предоставляет льготные путёвки для оздоровления подопечных. Ежегодно уменьшается количество подопечных, оздоровившихся в загородных лагерях и на морском побережье. Дети данной категории, как правило, оздоравливаются только в школьных летних лагерях, которые, в основном, функционируют только в июне месяце.

В качестве решения данной проблемы может служить обращение в администрацию города о выделении средств из городского бюджета на отдых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Работа органов опеки будет более эффективной при разрешении вышеперечисленных проблем. Конечно, вряд ли решение данных вопросов ска-

жется на замедлении роста сиротства, но, несомненно, благотворно скажется на его своевременном выявлении и дальнейшем жизнеустройстве детей, оставшихся без попечения родителей, именно в семьи граждан, где каждый ребёнок почувствует ласку, семейное тепло и заботу о нём.

Согласно ст. 123СК РФ, (ст. 2 Закона об опеки) опека и попечительство над несовершеннолетними выступает одной из форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Сущность опеки и попечительства над несовершеннолетними вытекает из ее целей, которыми являются:

- 1) защита прав и интересов;
- 2) их воспитанием;
- 3) содержанием;
- 4) образованием подопечных.

В качестве указанной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, опеку и попечительство можно определить как один из правовых инструментов, позволяющих путем закрепления в установленном порядке органами опеки и попечительства за несовершеннолетним гражданином (подопечный) специального лица (опекуна или попечителя), обеспечивать посредством юридических и фактических действий данного лица удовлетворение потребностей в содержании, жилье, обучении и воспитании, а также охрану его прав и законных интересов.

Основанием установления опеки и попечительства над несовершеннолетними выступает отсутствие по тем или иным причинам родительского попечения. Статьей 31 ГК РФ (ст. 121 СК РФ) к числу таких причин, в частности, отнесены отсутствие у несовершеннолетних родителей, усыновителей; лишением судом родителей родительских прав; ситуация, когда родители уклоняются от воспитания несовершеннолетних либо защиты их прав и интересов; признание родителей недееспособными.

Данная форма указывает на соотношение между опекой и попечительством и усыновлением. Усыновление по отношению к опеке и попечительству следует рассматривать как преимущественную форму устройства детей,

оставшихся без попечения родителей, поскольку усыновление обеспечивает более тесную социальную связь несовершеннолетнего и усыновителя по сравнению с опекой и попечительством.

За период с 2004 года по 2009 годы усыновлено 24 подопечных ребенка (в 2004 г. – 1; в 2005 г. – 1; в 2006 г. -2; в 2007 - 9; в 2008 году – 5, в 2009 - 6).

### **2.3 Приемная семья**

Приемная семья представляет собой одну из форм устройства на воспитание в семью детей, оставшихся без попечения родителей. Согласно ст. 152 СК РФ 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 или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре.

Являясь одной из форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, приемная семья обладает определенными специфическими чертами.

Во-первых, в основании устройства ребенка в приемную семью лежит сложный юридический состав, включающий в себя акт органа и попечительства о назначении опекуна и попечителя, выполняющих свои обязанности возмездное (приемных родителей), и договор о приемной семье. В данном случае договор выступает не только в роли юридического факта, переводящего предписание семейного законодательства в плоскость конкретного правоотношения, но и выполняет функцию средства индивидуально-правового регулирования.

Во-вторых, поскольку договор о приемной семье носит срочный характер, поскольку приемная семья – это временная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Приемная семья образуется на срок, предусмотренный договором, но до достижения детьми совершеннолетия.

В-третьих, при передаче ребенка в приемную семью он не утрачивает правовых связей со своими родителями и иными родственниками. В силу этого приемные родители и приемные дети в отличие от усыновленных и усыновителей не приравниваются в правах и обязанностях к родственникам по происхождению, и как следствие, между ними не возникает ни алиментных обязательств, ни наследственного правопреемства.

В-четвертых, приемные родители осуществляют свои функции за вознаграждение (п.1 ст. 153.1 СК РФ). В этом состоит разница в правовом положении приемных родителей с одной стороны, и опекунов (попечителей) с другой. В силу положений ГК РФ обязанности по опеке и попечительству в отношении ребенка, находящегося под опекой, исполняются опекуном (попечителем) безвозмездно. Кроме того, деятельность родителей в приемной семье засчитываются в страховой стаж, который учитывается при начислении пенсии.

В-пятых, приемная семья пользуется различного рода мерами социальной поддержки, определяемыми договором о приёмной семье в соответствии с актами, принимаемыми субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

В-шестых, приемная семья, как и любая иная семья, не является самостоятельным субъектом права, за ней не признается статуса юридического лица. В этом принципиальное отличие приемной семьи от детских домов семейного типа – бюджетных воспитательных учреждений.

### **3. Участие органов опеки и попечительства в защите прав и интересов несовершеннолетних детей**

Несовершеннолетние дети могут оказаться лишенными родительского попечения в результате различных обстоятельств: в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, осуждения родителей к лишению свобо-

ды, тяжелой болезни или длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от выполнения своих родительских обязанностей, отказа родителей взять своих детей из родильных и иных учреждений.

В большинстве ситуаций, если родители временно не могут осуществлять заботу о своих детях, они принимают меры к устройству их к родственникам или иным лицам, а в некоторых случаях и в государственные учреждения. Однако, в случае внезапной смерти, болезни или несчастного случая с родителями дети могут оказаться в угрожающем положении.

Еще большую опасность для детей представляют уклонение родителей от выполнения своих обязанностей, внезапное оставление родителями своих детей и другие подобные ситуации. Усиление нестабильности в стране, рост числа беженцев, лиц, не имеющих определенного места жительства, рост преступности привели к увеличению числа детей, внезапно оставшихся без попечения родителей или находящихся в угрожающей ситуации в результате злоупотребления родителями своими родительскими правами и нуждающихся в немедленной помощи. В связи с этим своевременное обнаружение детей, оставшихся без родительского попечения, и принятие мер к их защите весьма актуальны.

Решение этих проблем возложено на систему органов опеки и попечительства.

Статус органов опеки и попечительства определяется на основании Конституции РФ (ст.132) и Федерального закона от 28 августа 1995г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (п.1 и 4 ст.6). Выполнение функций по опеке и попечительству возлагается на эти органы п.9 ст.53, п.7 ст.64, п.7 ст.75 Закона РФ от 6 июля 1991г. "О местном самоуправлении в РСФСР".

Органы местного самоуправления рассматриваются как органы опеки и попечительства и п.2 ст.121 Семейного кодекса РФ. Постановления, касающиеся опеки и попечительства (назначение опекуна или попечителя, его освобождение, отстранение от должности и другие вопросы), глава местной

администрации выносит единолично. Его постановление обязательно для исполнения всеми юридическими, физическими лицами, общественными организациями как любое другое постановление административного органа. При этом не имеет значения, где оно вынесено. Оно действительно на всей территории Российской Федерации и не нуждается в подтверждении. Подготовку проекта постановления главы местной администрации проводят специально уполномоченные на то лица (в отношении несовершеннолетних - инспектор по охране прав), осуществляющие свою деятельность в одном из структурных подразделений данной административной единицы. Постановление главы местной администрации, действия (бездействие) лиц, занимающихся повседневной работой по опеке и попечительству, могут быть обжалованы на общих основаниях.

В своей работе органы опеки и попечительства руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ, другими федеральными законами, а также законами и иными нормативными правовыми актами, как федерального уровня, так и принятыми субъектами федерации в пределах их компетенции. Так, например, в Белгородской области действует Закон Белгородской области "Об организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" от 14.01.2008 года № 185, который возложил выполнение функций по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних детей на органы управления социальной защиты области. Важную роль в правоприменительной деятельности органов опеки и попечительства играют инструктивно-методические рекомендации по вопросам опеки и попечительства, другие ведомственные акты (директивные документы), значительная часть которых устарела и нуждается в обновлении.

Основными задачами органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних являются (в соответствии с Федеральным законом РФ от 24 апреля 2008 № 48):

- 1) обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- 2) защита прав и законных интересов подопечных;
- 3) обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- 4) обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- 5) обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности.

Дети-сироты, дети, брошенные и покинутые своими родителями, всегда относились к числу нуждающихся в так называемом призрении (заботе) со стороны государства. В наше время официальное признание получил термин "дети, оставшиеся без попечения родителей". В п.1 ст.121 СК к числу несовершеннолетних детей, нуждающихся в защите, в первую очередь отнесены те, кто остается без родительского попечения. Об их праве на особую защиту, государственную помощь специально говорится в п.1 ст.20 Конвенции "О правах ребенка".

К таким детям относятся: круглые сироты, т.е. те дети, у кого умерли оба родителя либо мать, не состоявшая в браке с отцом ребенка; дети, чьи родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах в судебном порядке; несовершеннолетние, родители которых по объективным причинам не могут о них заботиться, защищать их права и интересы, так как признаны недееспособными, страдают серьезным психическим, инфекционным заболеванием, находятся в длительной командировке, экспедиции, местах лишения свободы и т.п.; дети, о которых родители заботиться не хотят, а потому отказываются от своего ребенка, находящегося, например, в родильном доме, больнице, любом другом медицинском учреждении, в образовательном, воспитательном учреждении, а также в учреждении, призван-

ном оказывать социальную защиту, В таких случаях приходится говорить о невыполнении родительских обязанностей по причине сугубо субъективного свойства.

Данный перечень признаков принадлежности ребенка к категории оставшихся без родительского попечения не является исчерпывающим, так как не исключаются непредсказуемые, жизненные ситуации, когда несовершеннолетний остается один без помощи со стороны лиц, обязанных о нем заботиться. Это в большинстве своем дети, которых называют социальными сиротами, чья незащищенность: во-первых, вызвана обстоятельствами, которые возникают при жизни родителей, а во-вторых, обусловлена явлениями социального плана (алкоголизм родителей, деградация их личности и т.п.). Отсутствие в п.1 ст.121 СК ограничений в определении причин и признаков такой ситуации превращает данное положение закона в гибкий инструмент помощи детям, попавшим в бедственное положение.

Нормы, направленные на защиту имущественных и личных неимущественных прав несовершеннолетних, помещены в ГК РФ (см. главу 3 "Граждане (физические лица)", ст.ст.31-40). Тогда как нормы, направленные на достижение специальной цели – обеспечения воспитания несовершеннолетних, составили предмет главы 20 Семейного кодекса РФ (ст.ст.145-150). На смену ст.133 КоБС РСФСР, пришли ст.ст.28 п.1,37, 292 и 575 ГК РФ. Содержание указанных статей состоит в следующем: действия опекунов, попечителей несовершеннолетних, а также их родителей по управлению и распоряжению имуществом и имущественными правами несовершеннолетних поставлены под жесткий контроль органов опеки и попечительства, каковыми признаются органы местного самоуправления. Опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель - давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а

также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного (п.2 ст.37 ГК РФ).

Дарение от имени малолетних граждан их законными представителями не допускается (ст. 575 ГК РФ). Это означает, что имущество, принадлежащее лицу, не достигшему 14 лет, и оцениваемое в сумму, превышающую 5 установленных законом минимальных размеров оплаты труда, не может быть подарено. Отсутствие возражений со стороны органа опеки и попечительства не делает такую сделку законной. Анализ ст. 575 ГК РФ приводит к убеждению, что несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет может под контролем законных представителей и органов опеки совершить сделку, направленную на безвозмездное отчуждение его имущества.

Согласно ч. 2 п.1 ст.121 СК основными функциями органов опеки и попечительства применительно к защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, являются:

1. выявление таких детей;
2. ведение их учета;
3. выбор формы устройства таких детей;
4. последующий контроль над условиями их содержания, воспитания и образования.

Выявление детей, оставшихся без попечения родителей, обычно происходит по месту их фактического нахождения. Информацией о детях могут располагать должностные лица образовательных учреждений (дошкольных, общеобразовательных); учреждения здравоохранения по месту лечения, смерти родителей детей; жилищные органы по месту жительства детей и их родителей; правоохранительные органы (предварительного следствия, прокуратуры); органы записи актов гражданского состояния по месту регистрации смерти родителей, рождения детей и др.

На должностных лиц соответствующих учреждений, располагающих сведениями об оставшихся без родительского попечения детях, возлагается обязанность сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту

фактического нахождения детей. Такая же обязанность лежит и на гражданах, которым стала известна подобная информация (ч.1 п.1 ст.122 СК).

Обязанностью органов опеки и попечительства является проверка полученных сведений. В течение трех дней со дня их получения орган опеки и попечительства должен провести обследование условий жизни ребенка. Если факт отсутствия попечения родителей, иных родственников подтвердится, органы опеки и попечительства обеспечивает защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве (ч. 2 п.1 ст.122 СК). До устройства ребенка на воспитание в семью или в детское учреждение органы опеки и попечительства временно выполняют обязанности опекуна (попечителя) (п.2 ст.123 СК), в том числе по защите его имущественных прав (организация охраны имущества ребенка, закрепление за ним занимаемой жилой площади и др.).

Учет детей, оставшихся без попечения родителей. Сведения о выявленных детях должны регистрироваться и вноситься в государственный банк данных. Порядок формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей, должен определяться специальным федеральным законом (ч. 3 п.3 ст.122 СК).

В организации и ведении централизованного учета принимают участие не только муниципальные органы опеки и попечительства на территории соответствующих образований, но и органы исполнительной власти субъектов РФ и Министерство образования РФ.

Централизованный учет производится поэтапно и на каждом этапе носит свое название. Первичный учет ведется органами опеки и попечительства муниципальных образований по месту фактического нахождения ребенка, оставшегося без родительского попечения, здесь же готовятся необходимые документы для передачи ребенка на воспитание в семью. Установив факт отсутствия родительского попечения, должностное лицо органа опеки и попечительства обязано зарегистрировать, данные о ребенке в журнале первичного учета, а также обеспечить его временное устройство.

Руководители воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, обязаны в семидневный срок со дня получения известий о том, что ребенок может быть передан на воспитание в семью, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту нахождения соответствующего учреждения (п. 2 ст. 122 СК).

В случае если ребенок, относительно которого существуют основания для передачи его на воспитание, в течение одного месяца со дня первичной регистрации не был передан в семью, орган опеки и попечительства заполняет особый документ установленной формы - анкету на ребенка. Копия анкеты передается в орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ для постановки ребенка на региональный учет.

На основании поступившей информации орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует региональный банк данных об оставшихся без родительского попечения детях, проживающих на его территории, а также направляет копию анкеты и фотографию ребенка в Министерство образования РФ для постановки ребенка на федеральный учет и оказания содействия в устройстве его в семьи граждан РФ, постоянно проживающих на территории России.

В течение одного месяца со дня поступления сведений от органов опеки и попечительства орган исполнительной власти субъекта РФ организует устройство ребенка в семьи граждан, проживающих на его территории или территории других субъектов РФ, осуществляет подбор детей для лиц, желающих принять ребенка на воспитание в свою семью, выдает им направления в органы опеки и попечительства по месту жительства (нахождения) детей, для их посещения и последующего устройства в семью.

На региональном уровне ведется учет иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся в соответствующий орган исполнительной власти и изъявивших желание усыновить детей - граждан РФ. Этим лицам предоставляется информация о детях, относительно которых возникли основа-

ния для их усыновления иностранцами. При изменении правового положения ребенка (восстановление родителей в родительских правах, усыновление и др.) орган исполнительной власти субъекта РФ обязан в течение недели проинформировать об этом Министерство образования РФ.

Федеральный учет детей, оставшихся без попечения родителей, ведется Министерством образования РФ, где формируется федеральный банк данных о таких детях. Лицам, желающим принять на воспитание ребенка и обратившегося в министерство, подбираются дети и выдаются направления в органы исполнительной власти субъектов РФ для посещения детей по их фактическому месту жительства или нахождения и решения вопроса об их устройстве в семье. Министерство образования РФ по запросам органов исполнительной власти субъектов РФ представляет сведения о детях, имеющиеся в федеральном банке данных, ведет учет иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся в министерство и желающих усыновить (удочерить) ребенка. Датой постановки ребенка на централизованный учет считается дата заполнения анкеты на него в органе опеки и попечительства по его фактическому месту жительства или нахождения.

Гражданам РФ, постоянно проживающим за пределами России, иностранным гражданам и лицам без гражданства сведения о детях, которые могут быть переданы на усыновление, предоставляются по истечении трех месяцев со дня постановки ребенка на централизованный учет. Руководители воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, где находятся оставшиеся без попечения родителей дети, а также должностные лица и руководители органов опеки и попечительства, органов исполнительной власти субъектов РФ, Министерства образования РФ за неисполнение лежащих на них обязанностей, за предоставление заведомо недостоверных сведений, иные действия, направленные на сокрытие ребенка от передачи на воспитание в семью, привлекаются к ответственности в установленном законом порядке (п. 4 ст. 122

СК). Административная ответственность соответствующих лиц предусмотрена в ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В настоящее время в региональном банке данных детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, состоят на учете 358 детей, которые были выявлены в городе Белгороде.

Участие государства в обеспечении интересов ребенка в семье не ограничивается предоставлением ему прав, предусмотренных семейным законодательством. Не менее важно для несовершеннолетнего иметь гарантию для охраны этих прав, а также их защиты в случае нарушения. Тем более что согласно п.2 ст.3 Конвенции "О правах ребенка", "государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия...". И надо сказать, что число детей, нуждающихся в защите со стороны государства, с годами не уменьшается.

Увеличение численности детей, лишенных родительского попечения, происходит на фоне уменьшения общего числа детей, проживающих в России. Так, на начало 2003г. в России проживало 38,8 млн. детей, в том числе 460,4 тыс. детей-сирот (12%), а на начало 2008г. - 35,9 млн. детей, в том числе 596,8 тыс. детей- сирот (17%). Причем, сюда входят лишь те дети, которые выявлены и учтены, а на самом деле их намного больше (особенно если учесть несовершеннолетних, права которых нарушаются в семье родителями, о чем органы опеки и попечительства еще не знают).

Поскольку охрана прав ребенка заключается в создании предпосылок, гарантий их реализации, ей служат неодинаковые по своей отраслевой принадлежности, содержанию, целям законодательные акты РФ, субъектов Федерации, Указы Президента, постановления Правительства, а также правовые акты органов исполнительной власти. Несколько иначе обстоит дело с защитой прав ребенка в семье, которая имеет целенаправленный характер и позволяет устранить препятствия на пути осуществления прав несовершеннолетнего и восстановить его права, предусмотренные Семейным кодексом. Существующая здесь четкость достигается благодаря тому, что Семейный

кодекс всякий раз определяет, кто и когда защищает права ребенка, какая категория детей нуждается в защите.

К числу лиц, обязанных защищать права, интересы своих детей, как известно, относятся родители либо заменяющие их лица. Когда же родителей (лиц, их заменяющих) нет или они не выполняют своей миссии, обязанности по защите прав несовершеннолетних возлагаются на органы опеки и попечительства, т.е. органы местного самоуправления, чья деятельность регламентируется уставами (положениями) муниципальных образований данного региона. В любом случае их компетенция в области защиты прав ребенка должна находиться в полном соответствии с законами РФ, Семейным кодексом, Гражданском кодексе, а также с нормативными актами субъектов РФ. Другими словами, государство возлагает защиту прав несовершеннолетних детей только на органы опеки и попечительства (ст.121 СК), которые могут объединять усилия других государственных, муниципальных органов, учреждений, общественных организаций и фондов, в том числе благотворительных, для достижения единой цели - защиты прав ребенка.

На основании п.1 ст.121 СК РФ защита личных и имущественных прав и интересов детей, утративших попечение родителей, возлагается на органы опеки и попечительства, полномочия которых закреплены в СК РФ (ст.ст.121 - 123, 125, 140,142,145,147,150 - 151 и др.), в ГК РФ (ст.ст.31 - 41), ГПК РФ (ст. ст.263-2, 263-3) и других актах.

Утрата родительского попечения является фактом, имеющим юридическое значение. Поэтому важно иметь информацию о ребенке, оказавшемся в бедственном положении. Вот почему п. 3 ст. 56 СК обязывает должностных лиц организаций и иных граждан, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, о нарушении его прав и законных интересов, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. Аналогичное по существу требование сформулировано в п. 1 ст. 122 СК. Оно адресовано в первую очередь должностным лицам различных учреждений, причастных к жизни ребенка, занимающихся его воспита-

нием лечением, социальной реабилитацией. Кроме того, выявлением детей, нуждающихся в защите, занимаются и сами органы опеки и попечительства, находящиеся в тесном контакте с образовательными, воспитательными учреждениями, органами внутренних дел и прочих. Каким бы путем ни стало известно о ребенке, чьи права нарушаются или находятся под угрозой нарушения, этот факт следует констатировать. Такую обязанность п.1 ст.122 СК возлагает на органы опеки и попечительства, которые в течение трех дней со дня получения тревожной информации о ребенке должны ее проверить. В случае необходимости ими составляется акт, подтверждающий правдивость поступивших сведений.

С другой стороны, этот акт служит основанием для вывода, что факт утраты родительского попечения, нарушения прав, интересов ребенка налично. С этого момента органы опеки и попечительства вправе и обязаны:

1. При непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью отобрать ребенка у родителей (у одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится (ст.77 СК);

Степень опасности общения ребенка с родителями может быть разной. Кроме того, в одних случаях ее могут смягчать окружающие ребенка члены его семьи, в других - очевидно, что ребенок на грани гибели. Именно для разрешения таких ситуаций предназначена ст.77 СК, которая позволяет органам опеки и попечительства отобрать ребенка у родителей (одного из них) немедленно, налицо их профессиональная обязанность спасти ребенка с помощью отобрания в упрощенном административном порядке. При этом не имеет значения, наступили или нет негативные последствия такой опасности. Важно одно - она существует.

"Отобрание" предполагает изъятие ребенка у родителей, которые не хотят с ним расстаться. Иное дело, когда ребенок оказывается брошенным, что представляет особую опасность для малолетних детей. Получив сведения о таком ребенке (например, от соседей, медицинских работников и других

лиц), необходимо принять срочные меры по его устройству (см. п.1 ст.121 СК).

Правовым основанием такого отобрания служит постановление (распоряжение) органа местного самоуправления, в котором, во-первых, констатируется факт пребывания несовершеннолетнего в крайне опасной для его жизни или здоровья обстановке, во-вторых, дается указание о немедленном его отобрании. В основу такого постановления (распоряжения) должен быть положен акт обследования условий жизни ребенка, составленный по фактическому месту его нахождения и подписанный представителем органов опеки и попечительства, уполномоченного защищать права ребенка.

За отобранием ребенка органами опеки и попечительства следует:

1) Незамедлительное уведомление о случившемся прокурора.

Подобного рода информация важна не только потому, что речь идет о грубом нарушении прав ребенка. В необходимых случаях прокурором может быть решен вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении родителей (лиц, их заменяющих), совершивших общественно опасное деяние.

2) Временное устройство отобранного ребенка.

Однако далеко не всегда удастся тотчас устроить на постоянное время отобранного органами опеки и попечительства ребенка. Вот почему так важно принять меры к временному его устройству (в больницу, санаторий, в одно из учреждений министерства социальной защиты и др.) в соответствии со ст.123 СК. Причем временное устройство ребенка как экстренная мера помощи не освобождает эти органы от обязанности завершить защиту прав несовершеннолетнего.

3) Предъявление в суд иска о лишении родительских прав или ограничении в родительских правах.

В соответствии п.2 ст.77 СК органы опеки и попечительства обязаны в течение семи дней предъявить иск либо о лишении родительских прав, либо об ограничении родителей в этих правах. Никаких исключений на этот счет

не существует. В названный срок надлежит не только собрать материалы в обоснование исковых требований, но и предъявить иск.

В результате отобрания ребенка у лиц, заменяющих родителей, опекунов (попечитель) отстраняется от выполнения опекунских обязанностей (п.3 ст.39 ГК); расторгается договор о передаче ребенка на воспитание в семью (ст.152 СК); отменяется усыновление (ст.141 СК).

2. Приступить к подготовке материалов по лишению родительских прав в соответствии со ст.69 и 70 СК, а если дети уже отобраны, предъявить такой иск.

Родительские права и обязанности относятся к числу неотчуждаемых. Но если эти права и обязанности используются не по назначению, возможна их утрата в результате лишения родительских прав. Лишение родительских прав представляет собою семейно-правовую меру ответственности в отношении родителей, т.е. лиц, записанных в качестве родителей в актовой записи о рождении ребенка. Если запись об отце состоялась в результате установления отцовства (п.4 ст.48 СК, ст.49 СК), лицо, которое приобрело родительские права и обязанности, может быть их лишено на общих основаниях.

Лишение родительских прав касается каждого ребенка в отдельности. Нельзя лишить родительских прав вообще, не выделяя ребенка, чьи права и интересы грубо попираются родителями. Не допускается также лишение родительских прав в отношении ребенка, которого еще нет.

Лишение родительских прав представляет собой исключительную меру, влекущую за собою серьезные правовые последствия как для родителя, так и для его ребенка (ст.71 СК). Это означает, что лишение родительских прав допускается: во-первых, когда изменить поведение родителей (одного из них) в лучшую сторону уже невозможно; во-вторых, только судом; в-третьих, при наличии вины родителя.

Исключительный характер лишения родительских прав объясняет, почему осуществить его может только суд. По той же причине ст.69 СК устанавливает перечень оснований лишения родительских прав. Этот перечень

является исчерпывающим. Он охватывает все возможные способы нарушения родителями прав и интересов своего ребенка. Для удовлетворения иска достаточно убедиться в существовании одного из них. Правда, на практике чаще всего имеет место совокупность нескольких оснований. Но в любом случае приходится иметь дело с ситуацией, когда ребенок, его жизнь, здоровье, воспитание в опасности. Причем это такая опасность, которая имеет общественно значимый характер.

Иск о лишении родительских прав предъявляется по месту жительства ответчика (ст.28 ГПК), а если оно неизвестно, то по месту нахождения его имущества или по последнему, известному месту жительства. Поскольку определение места жительства ответчика подчас затруднительно, выход из положения состоит в одновременном предъявлении иска о лишении родительских прав и взыскании алиментов. Тогда можно воспользоваться ст.29 ГПК, позволяющей рассмотреть этот иск по месту жительства истца. Если найти его не удастся, может быть объявлен розыск из-за уклонения от уплаты алиментов. При проживании родителя, которого хотят лишить родительских прав, на территории СНГ действует законодательство государства, на территории которого постоянно проживают дети (п.1 ст.32 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993г.).

Обязательным участником судебного процесса о лишении родительских прав являются органы опеки и попечительства. С одной стороны, эти органы представляют государственные интересы, с другой - выполняют возложенные на них функции по охране прав детей. И, наконец, в-третьих, они высказывают свое квалифицированное суждение по спору. Их участие в деле основывается на п.2 ст.70 СК, ст.42 ГПК. Органы опеки и попечительства участвуют в деле либо по собственной инициативе, либо привлекаются судом. В любом случае, даже если они предъявляют иск, им предстоит дать свое заключение о целесообразности лишения родительских прав. Поскольку лишение родительских прав представляет собою разновидность споров, свя-

занных с воспитанием детей, участие этих органов в судебном процессе о лишении родительских прав регламентируется ст.78 СК.

3. Оформить в соответствии с требованиями ст.73 СК иск об ограничении родительских прав.

Ограничение родительских прав применяется в случаях, установленных в п.2 ст.73 СК и влечет за собой последствия, предусмотренные СК. Ограничение родительских прав применяется только к родителям ст.74 и не распространяется на лиц, их заменяющих (усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей). Ограничение родительских прав может быть осуществлено только судом. При этом отобрание ребенка у родителей (одного из них) есть прямое следствие (результат) удовлетворения иска об ограничении этих прав.

В качестве общего основания ограничения родительских прав, как и прежде, указывается на опасность оставления ребенка с родителями (одним из них). Это означает, что в семье существует реальная угроза для жизни, здоровья, воспитания ребенка. Если родители и дети проживают по разным адресам, либо ребенок находится вне семьи, нет оснований для применения ст.73 СК.

Степень опасности для каждого ребенка не может быть одинаковой. Маленький и беспомощный ребенок может погибнуть, тяжело заболеть, если останется даже на короткий срок один. Для подростка, обладающего относительной самостоятельностью, наибольшую опасность обычно представляет асоциальное окружение его родителей, их стремление использовать несовершеннолетнего в достижении своих антисоциальных целей. Следовательно, характер опасности, ее значение в жизни ребенка определяются в каждом конкретном случае. И вовсе не обязательно, чтобы ее негативный результат уже наступил. Для ограничения родительских прав достаточно самого факта ее существования. Но для использования п.2 ст.73 СК необходимо установить, чем она вызвана. Если в действиях (бездействии), поступках родителей (одного из них), порождающих опасность для ребенка, вовсе нет вины (на-

пример, они вызваны тяжелым психическим расстройством, серьезным физическим дефектом), налицо все основания для ограничения родительских прав. Исключение составляют случаи, когда родители (один из них) признаны судом недееспособными. В ситуациях подобного рода, ребенок подлежит устройству как оставшийся без родительского попечения в соответствии с п.1 ст.121 СК.

4. Обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве (п. 1 ст. 122 СК).

Данная статья Семейного кодекса устанавливает правило, согласно которому органы опеки и попечительства после получения информации о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны незамедлительно (в течение трех дней) провести первичное обследование. Цель такого обследования - проверка достоверности полученной информации (ознакомление с ребенком, с условиями, в которых он находится), а при установлении факта утраты ребенком родительского попечения - выявление его родственников, которые могут обеспечить временный (до устройства - ст.123 СК) присмотр за ребенком. В зависимости от обстоятельств ребенок незамедлительно должен быть определен в воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения.

При первичном обследовании составляются два документа: акт обследования и основанное на нем заключение (оценка собранных фактов, выводы и предложения о форме возможного устройства ребенка). Одновременно при необходимости должны быть приняты меры по охране его имущества (составлена его опись и т.д.).

Данные о ребенке заносятся в журнал первичного учета установленной формы (порядок организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей) и принимаются меры по его устройству.

5. При невозможности устроить ребенка в семью, принять меры к его временному устройству в одно из детских учреждений (п.1 ст.123 СК);

6. Передать несовершеннолетнего на постоянное попечение детского учреждения системы МО, МЗ, МС (п.1 ст.123 СК);

7. В необходимых случаях сами временно осуществлять опеку (попечительство) над ребенком (п. 2 ст. 123 СК);

8. Использовать иные формы устройства ребенка, предусмотренные законодательством субъектов РФ (п.1 ст.123 СК).

Таков примерный перечень обязанностей органов опеки и попечительства по защите прав нуждающегося в том ребенка. Этот перечень охватывает ситуации, когда несовершеннолетний оказался беззащитным из-за отсутствия родителей или грубого нарушения ими своих родительских прав, нежелания, невозможности выполнять элементарные родительские обязанности. Если же права ребенка нарушаются в семье, где родители конфликтуют и спорят о месте его проживания, органы опеки и попечительства по собственной инициативе в семейные дела не вмешиваются, поскольку семейные отношения как таковые государством не контролируются. Государство осуществляет их регулирование только в случаях, предусмотренных законом, когда приходится так или иначе устранять препятствия на пути реализации прав ребенка, восстанавливать его права в случае их нарушения.

Кроме перечисленных, на органы опеки и попечительства возлагаются обязанности, связанные с устройством несовершеннолетних детей в новую для них семью: на усыновление, опеку (попечительство).

Защита прав выпускников воспитательных учреждений - также обязанность органов опеки и попечительства (п.3 ст.147).

Согласно ст.78 СК органы опеки и попечительства должны быть привлечены к участию в деле при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей, независимо от того, кем предъявлен иск в защиту ребенка.

Весьма значимой и ответственной является функция попечения над ребенком, который передается органам опеки и попечительства по решению суда в случаях, установленных законом (лишение родителей родительских

прав, ограничение родительских прав, отмена усыновления ребенка и т. д. - ст.68; 71; 74; 143 СК).

В целом можно (условно) выделить три основные формы защиты семейных прав органами опеки и попечительства:

- а) самостоятельное принятие решений в пределах своей компетенции (включая дачу согласия либо разрешения на какие-либо действия);
- б) направление соответствующих требований в суд в порядке искового производства;
- в) участие в судебном разбирательстве.

К полномочиям первого вида представляется возможным отнести право органа опеки и попечительства давать согласие: на установление отцовства по заявлению только отца ребенка (ст.48 СК); родителям - на изменение имени, фамилии ребенку, не достигшему возраста четырнадцати лет (ст.59 СК); на контакты ребенка с родителями, родительские права которых ограничены судом (ст.75 СК); на усыновление ребенка несовершеннолетних родителей - при отсутствии их родителей или опекунов (попечителей) (ст.129 СК).

Сюда же можно включить полномочия по разрешению разногласий между опекуном ребенка и несовершеннолетними родителями ребенка (ст.62 СК); по разрешению разногласий между родителями о воспитании и образовании детей (ст.65 СК); по назначению представителя для защиты прав и интересов детей (ст.64 СК); по решению вопроса об общении ребенка с родственниками (ст.67); по заключению с приемными родителями договора о передаче ребенка на воспитание в семью (ст.151-152 СК).

К полномочиям второго вида относятся право органа опеки и попечительства требовать признания недействительным соглашения об уплате алиментов по основаниям, предусмотренным законом (ст.102 СК), право требовать отмены усыновления ребенка (ст.142 СК), а также право предъявлять требование о лишении родительских прав (ст.70 СК), об ограничении родительских прав (ст.73 СК) и о взыскании алиментов на детей (ст.81 СК). Соот-

ветствующее требование органа опеки и попечительства оформляется иско-  
вым заявлением в суд.

К полномочиям третьего вида относится право органа опеки и попечи-  
тельства участвовать в рассмотрении судами дел: об осуществлении роди-  
тельских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка (ст.66 СК); о  
лишении родительских прав и о восстановлении в родительских правах  
(ст.70, ст.72 СК); об ограничении родительских прав и об отмене ограниче-  
ния родительских прав (ст.73, ст.76 СК); об установлении усыновления ре-  
бенка (ст.125, ст.129 СК); об отмене усыновления ребенка (ст.140 СК).

В настоящее время ребенок, из полностью бесправного существа, при-  
надлежавшего своим родителям, превратился в субъект права. Несмотря на  
явный прогресс, достигнутый в этой области, дети опять-таки выступают в  
роли жертвы экономических, социальных реформ, несовершенства законода-  
тельства. При этом, дети практически не способны самостоятельно защищать  
свои права и отстаивать собственные интересы, а следовательно нуждаются в  
особенной, усиленной защите - защите государства, где одно из ведущих  
мест занимают органы опеки и попечительства.

Деятельность органов опеки и попечительства в сфере обеспечения  
прав несовершеннолетних детей небезупречна, тому есть ряд причин, как  
объективного, так и субъективного характера. Рассмотрим некоторые из них.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона "О дополнительных  
гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попе-  
чения родителей" меры по предоставлению дополнительных гарантий по со-  
циальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,  
должны основываться на государственных минимальных социальных стан-  
дартах для определения финансовых затрат по их осуществлению.

К наиболее характерным недостаткам деятельности органов опеки и  
попечительства относятся:

- задержка сроков установления правового статуса ребенка (что  
увеличивает срок передачи сведений о ребенке в региональный банк дан-

ных), несвоевременная передача органами опеки и попечительства сведений о детях, подлежащих усыновлению, в региональный и федеральный банк данных;

- недостаточное использование информации о детях, подлежащих усыновлению, опубликованной в информационных бюллетенях Минобразования России;

- слабая информированность населения о практике усыновления, недостаточное использование средств массовой информации;

- отсутствие информации об условиях жизни и воспитания детей, усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства и вывезенных за рубеж;

- ненадлежащее оформление журналов учета усыновителей как документов строгой отчетности, отсутствие в них необходимых данных (нарушение требований Постановления Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275);

- большая задолженность по выплате денежных средств на детей, находящихся под опекой (попечительством), которая достигает в некоторых районах одного - полутора лет.

Широко распространены нарушения имущественных и жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, что значительно снижает жизненные стартовые возможности выпускников. Руководители учреждений, являющиеся в соответствии с законом опекунами воспитанников, не принимают мер к защите их прав на получение алиментов, пенсий и пособий. Нередко не устанавливается правовой статус ребенка, в личных делах отсутствуют свидетельства о рождении, данные о родителях, опись оставшегося имущества, не решается вопрос о закреплении жилья. Непринятие мер к оформлению документов на жилое помещение приводит к тому, что после окончания интерната выпускники вынуждены либо ютиться там же на "птичьих правах", либо пополнять армию лиц без определенного места жи-

тельства. Не используется предоставленное законом право принудительного обмена жилой площади в отношении лиц, лишенных родительских прав.

Одной из наиболее распространенных категорией судебных дел, в которых чаще всего незащищенными оказываются права и законные интересы детей, являются дела о признании, недействительными сделок с жилыми помещениями.

Предпринятые законодателем шаги, направленные на защиту прав несовершеннолетних, оказались недостаточными, а в некоторых случаях вообще безрезультатными.

При этом в равно незащищенном положении оказываются как малолетние дети, в возрасте до четырнадцати лет, не обладающие дееспособностью, так и дети старше четырнадцати лет, имеющие частичную дееспособность.

Органы опеки и попечительства, во многих случаях проявили неспособность защитить права детей. Во многом это обусловлено отсутствием единообразия практики применения законодательства в их работе и единого координирующего органа, который мог бы своевременно дать рекомендации и разъяснения специалистам органов опеки и попечительства. К сожалению, документы, принятые Министерством образования РФ, в сфере защиты жилищных прав несовершеннолетних, недостаточно четко регулируют деятельность органов опеки и попечительства и носят лишь рекомендательный характер, поэтому не всеми органами опеки и попечительства применяются.

В практике имеются случаи, когда органы опеки и попечительства дают согласие на совершение сделок с квартирами, в которых проживают дети, не проверив истинных причин, побудивших родителей продавать жилье. В первую очередь это касается неблагополучных семей, в которых родители не исполняют или ненадлежаще исполняют свои родительские обязанности перед детьми. Очень часто в этом случае при продаже занимаемых квартир они преследуют цель получения денег, как от продажи своих, так и от продажи детских долей в праве собственности. Такие родители не лишены родитель-

ских прав, и органы опеки формально подходят к решению вопроса о выдаче им разрешения на продажу квартиры, порой даже не считая возможным вмешиваться в жизнь детей, имеющих родителей.

В 2009 году было подано 147 исков в Октябрьский и Свердловский районные суды г. Белгорода с участием несовершеннолетних. В большей степени это дела связанные с жилищными вопросами: выселение, снятие с регистрационного учета, признание не приобретшим право пользования и проживания, признания права собственности, определение порядка пользования. Из 147 исков – 142 было подано по жилищным вопросам. Остальные иски были по даны по защите личных прав несовершеннолетних, таких как признание недееспособным, установление факта отцовства.

## Заключение

С 1 марта 1996г. вступил в силу действующий ныне Семейный кодекс РФ. С его принятием регулирование семейных отношений, прав и обязанностей детей приведено в соответствие с Конституцией РФ, другими федеральными законами, и прежде всего - с новым Гражданским кодексом. Семейный кодекс обогащен положениями Конвенции ООН "О правах ребенка" и других международных правовых актов, ратифицированных Россией. В Кодексе указано, что основные задачи семейного законодательства исходят из приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семей (п.3 ст.1). В кодексе есть специальная глава 11 "Права несовершеннолетних детей" (ст.ст.54-60), где ребенок впервые признается самостоятельным субъектом семейных правоотношений. Каждому ребенку, предоставлено право, выразить свое личное мнение по вопросам, касающимся его интересов, и обращаться за защитой своих прав в органы опеки и попечительства, а по достижении 14 лет - в судебные органы. Впервые в Семейный кодекс введен специальный раздел 6 "Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей". В целях расширения возможностей семейного воспитания кодекс предусматривает новый правовой институт "приемной семьи" (ст.151-155). Что касается правовых норм об опеке и попечительстве, то в них закреплены положения, выработанные практикой судебных и прокурорских органов, а также органов опеки и попечительства, органов ЗАГСа.

Изменение экономических отношений в России повлекло за собой ряд существенных перемен в социальной жизни общества. Появились новые социальные группы и новые социальные отношения. Общество сильно поляризовалось; при этом небольшая часть населения оказалась в значительном "выигрыше", а основная - не только проиграла, но интенсивно скатывается в сторону бедности и обнищания. Страдающими группами стали наиболее

слабые - дети и престарелые. Половина детей проживает в бедных семьях с доходами ниже прожиточного минимума. В них дети не только лишены удовлетворительного питания, но становятся обузой семьи, получают характеристику "лишних".

В российской действительности появилось такое явление как социальное сиротство. Это дети, имеющие родителей, но вынужденные жить вне своего дома - в детских домах, приютах, интернатах. Официальная статистика показывает, что численность социальных сирот" составляет сегодня более 685 тыс. человек.

Государственно-правовая охрана детства - один из важнейших принципов социальной политики, непосредственно закрепленных в ст.7,ст.38,ст.39 Конституции РФ. Впервые в Основном законе нашего государства воспитание детей рассматривается в качестве самостоятельного правового основания для социального обеспечения детей (ст.39) в виде предоставления им пенсий, пособий, компенсаций, социального обслуживания, бесплатного содержания и воспитания в детских интернатных учреждениях.

В целях решения наиболее острых проблем детства Указом Президента РФ от 18 августа 1994г. №1696 была утверждена Президентская программа "Дети России". В нее включены Федеральные целевые программы: "Дети-сироты", "Дети-инвалиды", "Дети Чернобыля" и другие. В рамках программы "Дети-сироты" предусмотрен комплекс мер для подготовки детей, лишившихся попечения родителей, к самостоятельной жизни в современном обществе, безболезненной адаптации к современной среде жизнедеятельности.

В ст.15 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка" от 24 июля 1998г. №124-ФЗ указано, что дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, имеют право на особую заботу и защиту со стороны федеральных органов государственной власти, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

В 1998 г. были приняты федеральные законы, внесшие дополнения и изменения: в ст.37 Жилищного кодекса РСФСР в редакции от 28 марта 1998г. №45-ФЗ, в ст.8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", в ст.2 Закона РФ "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" (в ред. от 28 марта 1998г. №50-ФЗ) и другие федеральные законы, касающиеся социальных прав детей-сирот. Центральное место в защите интересов детей-сирот занял Федеральный закон 21 декабря 1996г. №159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" с последующими изменениями и дополнениями. В соответствии с данным законом детьми-сиротами считаются лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель; дети, оставшиеся без попечения родителей, - это лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения обоих или единственного родителя в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных учреждениях, объявлением их умершими, отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений. К лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся также и лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения обоих или единственного родителя и имеют в соответствии с настоящим Федеральным законом право на дополнительные гарантии конституционного права на образование, прав на имущество и жилое помещение, права на труд.

Число мест в социозащитных учреждениях увеличивалось в среднем на 4,1% ежеквартально. Действующая в настоящее время сеть более 1220 учреждений (с общим чистом мест более 40 тыс.) позволяет оказать экстренную помощь всем несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении, в первую очередь беспризорным.

Число детей, прошедших социальную реабилитацию в указанных учреждениях, увеличилось на 18% (по сравнению с аналогичным периодом 2002 года) и составило более 160 тысяч.

Число семей, находящихся в социально опасном положении, поставленных на учет в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, уменьшилось в среднем на 8-10%. Вместе с тем число детей в семьях указанной категории возросло в среднем на 1,5%.

В субъектах Российской Федерации идет активный поиск новых форм государственного и негосударственного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказания помощи детям, имеющим семью, но попавшим в трудную жизненную ситуацию, и их родителям (законным представителям). В целях развития семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и совершенствования деятельности органов опеки и попечительства в ряде регионов Российской Федерации продолжается опытно-экспериментальная работа на базе перепрофилированных детских домов, либо непосредственно в органах опеки и попечительства. Принимаются соответствующие законы, регулирующие деятельность органов опеки и попечительства, патронатное воспитание. В целях наиболее эффективной защиты жилищных прав несовершеннолетних в некоторых субъектах Российской Федерации, приняты соответствующие законы, постановления глав администраций, программы "Жилье - сиротам".

Изучив данную тему, мы можем сделать вывод о том, что нами выполнены все задачи поставленные в начале. Мы выяснили, что статус органов опеки и попечительства определяется на основании Конституции Российской Федерации и Федеральным Законом "Об общих принципах организации ме-

стного самоуправления в Российской Федерации. Выполнение функций по опеке и попечительству возлагается на эти органы. Органы местного самоуправления рассматриваются, как органы опеки и попечительства по п.2 ст.121 СК РФ. В своей деятельности по защите прав несовершеннолетних детей они руководствуются Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ, другими федеральными законами, а также законами и иными нормативно-правовыми актами, как федерального уровня, так и принятыми субъектами федерации в пределах их компетенции. Основными функциями органов опеки и попечительства по защите прав несовершеннолетних детей являются - защита личных неимущественных и имущественных прав и интересов детей.

В настоящее время усиливается роль органов опеки и попечительства в процессе современного выявления детей, нуждающихся в государственной помощи и защите их прав. Это связано с тем, что сложные социально-экономические условия, криминализация общества, отсутствие мероприятий, популяризирующих роль семьи и семейного воспитания в обществе, приводят к постоянному росту численности всех категорий граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве. Среди них особое место занимают дети, попавшие в трудную жизненную ситуацию или оставшиеся без родительского попечения. Для снижения количества беспризорных и безнадзорных детей, улучшения условий жизни детей, оставшихся без родительского попечения, Министерство образования Российской Федерации рекомендует более активно проводить работу по выявлению и устройству этой категории детей, обратить внимание на координацию основных направлений деятельности органов опеки и попечительства и оказание им необходимой методической помощи.

Всякого рода декларативность, особенно когда речь идет об охране семьи, крайне нежелательна, создает иллюзию заботы. Избежать ее можно лишь мощью четкой законодательной регламентации охраны семьи во всех сферах ее жизнедеятельности: будь то финансовые, налоговые, административно-правовые, гражданско-правовые и прочие отношения с государством.

Буквально каждый законодательный акт, так или иначе оказывающий воздействие на семью как таковую, не может не содержать правил, предназначенных для охраны семьи. Причем всякий раз адресность помощи семье предполагает учет интересов не семьи вообще, а семьи молодой, малодетной, многодетной, имеющей детей-инвалидов, малообеспеченной и неблагополучной.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Российская газета №237, от 25.12.1993г.
2. Конвенция о правах ребенка (Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 7 ноября 1990 г. № 45. Ст. 955.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ (с изменениями от 09.02.2009) // "Российская газета", № 220, 20.11.2002.
4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.06.2008) // "Российская газета", № 17, 27.01.1996.
5. Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 185-ФЗ "О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 11.
6. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ О гражданстве Российской Федерации // "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, № 22, ст. 2031.
7. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4920.
8. Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей" // Собрание законодательства РФ, 23.04.2001, № 17, ст. 1643.
9. Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 "Об основных направлениях государственной семейной политики" // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2460.
10. Постановление Пленума ВС РФ от 20 апреля 2006 г. № 8 "О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей" // Российская газета, № 92, 03.05.2006.

11. Постановление 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" // Собрание законодательства РФ, 15.04.2002, № 15, ст. 1434.

12. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275 "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" // Собрание законодательства РФ, 10.04.2000, № 15, ст. 1590.

13. Приказ Минобразования РФ от 28 июня 2002 г. № 2482 "Об организации работы по ведению государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей" // Российская газета, № 151, 14.08.2002.

14. Закон Пермской области от 21 ноября 2000 г. "О патронатном воспитании" // Бюллетень Законодательного Собрания и Администрации Пермской области. 2000. № 9.

15. Кодекс о браке и семье (утв. ВС РСФСР 30.07.1969) - утратил силу // Ведомости ВС РСФСР, 1969, № 32, ст. 1397.

16. Закон от 12 марта 1891 г. "О детях узаконенных и усыновленных" // Журнал Минюста. 1885. Кн. 12. С. 240 - 242.

17. Азизова А. Усыновление как самостоятельный институт семейных правоотношений // Общественные науки в Узбекистане. Ташкент. -1983. - №4. - С.53-55.

18. Аналитический материал по выявлению и устройству детей, оставшихся без родительского попечения // Вестник образования. 2008. № 16. С.3-5.

19. Антимонов Б.С, Граве К.А. Советское наследственное право - М.: Госюриздат, 1955. - 421с.

20. Арутюнян Г.В. Правовое регулирование усыновления в Российской Федерации // Гражданин и право. 2002. № 3. С. 86-89.
21. Богатина Ю.Г., Толстых В.Л. О некоторых вопросах усыновления детей - граждан Российской Федерации иностранными гражданами // Российское правосудие. 2008. № 3. С. 68-72.
22. Богуславский М.М. Международное частное право. Элементарный курс. - М: Юристъ, 2002. - С.216.
23. Бородич К.Ю. Усыновление детей - граждан России иностранными гражданами. Дис. ... канд. юрид. наук.- М., 2005. - 175 с.
24. Вербловский. Новый закон об узаконенных и усыновленных // Юридический вестник. 1891. Кн. 12. С. 536, 538.
25. Дзугаева А.З. Правовые аспекты усыновление детей - граждан Российской Федерации иностранными гражданами // Юридический консультант. 2004. № 1. С. 15-17.
26. Забродина В.Н. О понятии усыновления. // Вестник ЛГУ: Серия Экономика, философия, право - 1980. - №11-Вып. 2.-С.83.
27. Залунина Н.Б. Международное усыновление: законодательство и практика его применения. Защита прав ребенка в современной России / Под ред. А.М. Нечаевой. М.: ИГП РАН, 2005. С. 133.
28. Законодательство об усыновлении. Материалы прокуратуры г. Москвы. 2006. - 205с.
29. Князьков А.С. Общая теория права. Курс лекций. Томск, 2001. С. 111.
30. Кобец В. Все лучшее - детям! Так ли на самом деле? // Права человека. Механизмы реализации. М., 1999. С. 51 - 52.
31. Комментарий к Семейному Кодексу РФ // под ред. Ю.А. Королева. М.: Юстицинформ, 2006г. -675с.
32. Косова О.Ю. Семейное и наследственное право России: Учебное пособие - М.: Статут, 2001.- 583с.

33. Кузмичева Л.А. Усыновление по советскому семейному праву. Автореф. дис. канд. юр. наук - Харьков, 1976.-23с.
34. Курс семейного права / Под ред. А.И. Загоровского. Одесса, 1976. С. 382 - 383.
35. Лекции и исследования по истории русского права / Под ред. В. Сергеевича. СПб., 2001. С. 390.
36. Летова Н.В. Усыновление в Российской Федерации: правовые проблемы. - М.: Волтерс Клувер, 2006. - 274с.
37. Макарова В.С. К вопросу об усыновлении // Вопросы теории права. Новосибирск, 1966. С. 66-70.
38. Мейер Д.И. Русское гражданское право. По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902.- М.: Статут (в серии "Классика российской цивилистики"). 1997. - С.375.
39. Нечаева А.М. Защита прав ребенка: законодательство и правоприменительная практика. М., 2004. - 344с.
40. Николаев М. Вопросы судебного порядка рассмотрения дел об установлении усыновления (удочерения) детей // Хозяйство и право. 1997. № 3. С. 34-36.
41. Обычное гражданское право в России. Юридические очерки / Под ред. С.В. Пахмана. СПб., 1979. - 420с.
42. Пчелинцева Л.М. О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей: новые разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Российское правосудие. 2006. № 3. С. 64-67.
43. Рязанцев В.В. Правоотношения усыновления в российском семейном праве. Монография - М.: 2001. - 276с.
44. Семейное право (учебник) // под ред. Антокольской М.В., Москва "Юристъ" 2006г.-345с.
45. Семейное право России: учебник для вузов // под ред. Л.М. Пчелинцевой. М.: НОРМА, 2008г. -704 с.

46. Семейное право: учебное пособие // под ред. Гомола А.И. - М.: Эксмо, 2008. - 128с.
47. Семейное право: учебное пособие // под ред. Кубанкина Е.И., Павленко В.В. - М.: Дашков и ко, 2007. - 240с.
48. Судебники XV - XVI вв. / Под ред. Б.Д. Грекова. М.; Л., 1952. - 943с.
49. Тельберг Г. К вопросу об улучшении судьбы незаконнорожденных. О внебрачных детях по новому Закону от 3 июня 1902 г. в связи с постановлением о них западноевропейских гражданских кодексов // Сборник статей по истории семейного права. СПб., 1983. С. 30-34.
50. Федорова А.И. Мы знаем, где детям лучше // Детский дом. 2004. № 2. С. 28-29.
51. Федосеева Г.Ю. Взгляд на проблему международного усыновления с точки зрения международного частного права // LEX RUSSICA (Научные труды МГЮА). 2006. №
52. Ханнанов Р.А. Нормативные условия в динамике гражданского правоотношения // СГиП. 1973. № 8. С. 125.
53. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 20 - 25.
54. Чечот Д.М. Брак, семья, закон (социально-правовые очерки). Л., 1984. С. 137 - 138.
55. Челябиева Н.С. Право ребенка выражать свое мнение и защищать свои интересы // Защита прав граждан и юридических лиц в российском и зарубежном праве (проблемы теории и практики). М., 2002. С. 102-105.
56. Шахматов В.П. Законодательство о браке и семье (практика применения, некоторые вопросы теории). Томск, 1981. С. 184.
57. Шерстнева Н. Особенности усыновления детей при наличии иностранного элемента // Законность, 2007, № 6. - с.23-25.
58. Яковлева Н. Кто защитит права детей? // Защити меня. 2004. № 3. С. 41-42.

## Судебная практика

Определение СК Верховного Суда РФ от 29 августа 1997 г. «Наличие согласия органа опеки и попечительства на совершение сделки по отчуждению имущества малолетнего ребенка само по себе не является для суда достаточным подтверждением законности сделки. Критерием оценки действительности сделки является реальное соблюдение имущественных прав ребенка» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. №10.

Определение СК Верховного Суда РФ от 24 октября 2000 г. № 56-Г00-24 «Размер пособия на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством), не может быть ниже фактической стоимости установленных натуральных норм на питание, приобретение одежды в конкретном регионе» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. №11.

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ: Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 8, 9, 10.