

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми:
актуальные проблемы правового регулирования»

Студент

Е.В. Филиппова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

Д.В. Иванчук

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2019



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО КАК ИНСТИТУТ ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА.....	7
1.1 Историческое развитие института опеки и попечительства.....	7
1.2 Понятие и правовая природа опеки и попечительства.....	11
1.3. Органы опеки и попечительства, их задачи и полномочия в России...	17
2. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ОПЕКЕ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВУ.....	21
2.1 Возникновение и прекращение правоотношений по опеке и попечительству	21
2.2 Содержание правоотношений по опеке и попечительству	29
2.3 Правовое положение органов опеки и попечительства.....	32
3. АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В Г.О. ТОЛЬЯТТИ.....	50
3.1 Особенности деятельности органов опеки и попечительства г.о. Тольятти.....	50
3.2 Динамика деятельности по опеке и попечительству в г.о. Тольятти.....	54
3.3 Проблемы и пути совершенствования деятельности органов опеки и попечительства	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	99
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	102

ВВЕДЕНИЕ

Выбранная тема для проведения исследования является актуальной в связи с острой постановкой важнейшей проблемы социальной политики в Российской Федерации в отношении положения детей-сирот в обществе и детей, оставшихся без попечения родителей.

В настоящий момент Российская Федерация имеет множество очень серьезных проблем, которые требуют немедленного решения. Для того чтобы усыновить, опекать и брать под опеку детей приходится проходить бюрократические трудности.

В России в последнее время стоит вопрос об упразднении детским домов как таковых, а также любых учреждений, которые специализируются на содержании детей-сирот. Наша страна хочет увеличить долю детей, над которыми оформляется опека и попечительство, до 80 % от всех детей, которые остались без попечения родителей. Связано это с очень низкой степенью доверия к детским домам и приютам для детей.

В Федеральном законе «Об опеки и попечительства» сформированы принципы государственного регулирования органов по опеки и попечительства, главными задачами которых являются выявление несовершеннолетних лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а так же защита прав и законных интересов подопечных, обеспечения государственной поддержки. Так же в законе определены права и обязанности органов опеки и попечительства, прохождения процедуры назначения опеки и попечительства.

Таким образом, возникает объективная необходимость в глубоком анализе такого института права, как опека и попечительство.

Объектом настоящей диссертации является опека и попечительство над несовершеннолетними детьми.

Предметом исследования правовое регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми.

Целью данной квалификационной работы является рассмотрение и выявление проблем в законодательстве опеки и попечительства на примере департамента социального обеспечения г.о. Тольятти.

Для достижения данной цели были поставлены задачи:

- проанализировать историческое развитие института опеки и попечительства;

- раскрыть понятия «опеки» и «попечительства»;

- рассмотреть задачи, полномочия органов опеки и попечительства в России;

- проанализировать особенности возникновения и прекращения правоотношений по опеке и попечительству;

- выявить особенности правового регулирования отношений, возникающих в связи с установлением, прекращением опеки попечительства в российском законодательстве;

- изучить правовое положение органов опеки и попечительства;

- раскрыть проблемы функционирования института опеки и попечительства в Российской Федерации;

- изучить особенности деятельности органов опеки и попечительства г.о. Тольятти;

Рассмотреть динамику деятельности по опеки и попечительству в г.о. Тольятти;

- выявить проблемы деятельности опеки и попечительства;

- в результате проведенного исследования сделать выводы и дать рекомендации.

Методическая база исследования. При написании магистерской диссертации использовались метод научного исследования (системный, диалектический), а так же частично, научные приемы – сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования, конкретно-исторический, статический и другие методы исследования.

Теоретическая основа работы. Теоретическую основу настоящего исследования составляют труды ученых социологов, философов, администраторов, специалистов в области гражданского права, а так же теории государства и права.

Были использованы труды следующих авторов: С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, Е.М. Ворожейкина, Н.М. Ершова, О.Ю. Ильина, Д.И. Мейер, В.А. Рясенцев, О.С. Иоффе, А.Ю. Бахтиарова, И.П. Виськина, В.В. Куропацкой, В.А. Цветкова, Ю.М. Осипова и т.д.; диссертации Л.Ю. Михеевой, А.М. Рабец, Т.О. Урумовой, Степанян А.С. и т.д..

Нормативная база исследования. В качестве фундамента нормативной базы исследования были заложены соответствующие теме исследования, постулаты гражданского, семейного и административного законодательства Российской Федерации, регулирующие правовые вопросы оформления опеки и попечительства в отношении детей сирот.

Эмпирическая основа исследования. В основе эмпирической концепции исследования данной магистерской диссертации – положения Конституции РФ, конкретные нормы об опеке и попечительстве, которые закреплены в семейном и гражданском законодательстве, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, опубликованные материалы практики судов общей юрисдикции и материал правоприменительной практики.

Научная новизна магистерской работы. В ходе изысканий исследовались новые право-регулирующие акты, регламентирующие правовые вопросы предмета и объекта исследования, которые заключают в себе научное обоснование, а также те, что подвергались обоснованное критике. В ходе работы над диссертацией нами были выявлены логические не состыковки и законодательные упущения современного права в вопросах регулирования опеки и попечительства как способа определения детей, оставшихся без попечения.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Значимость с теоретической точки зрения состоит в том, что сформулированные выводы и рекомендации могут быть полезны для последующей научной разработки и изучения вопросов, связанных с опекой и попечительства в Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в перспективе использования ее результатов для подготовки лекций, учебно-методических пособий, возможность применения практикующими юристами и в адвокатской практике.

Структура работы. Магистерская диссертация включает в себя введение, три главы, каждая из которой состоит из трёх параграфов, заключение и список использованной литературы.

1. ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО КАК ИНСТИТУТ ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1 Историческое развитие института опеки и попечительства

Семья является элементарной и в то же время фундаментальной единицей любого общества. Поскольку семья обеспечивает его стабильное социальное развитие. Именно этот аспект, делает основными объектами защиты социальной политики, в любой стране мира, материнство и детство, как наиболее уязвимый социальный элемент. Молодое поколение – это не только демографический ресурс, это, в первую очередь, будущее государства, основа его стабильного развития.

В середине XX века с административной карты России исчезло множество маленьких населенных пунктов. Молодежь покинула деревни в связи с отсутствием рабочих мест и низкого социального уровня развития инфраструктуры. Старики, в подавляющем большинстве, остались доживать свой век. Так постепенно деградировала и умирала деревня, без должного внимания к ней со стороны законодательных органов. Так может деградировать и целая страна, если власти не обратят, наконец, внимание на острую необходимость четкого законодательного урегулирования вопросов защиты семьи, материнства и детства¹. Всемирно известный интернет ресурс «ТорА» опубликовал рейтинг стран с наибольшим числом детей сирот, оставленных без попечения родителей². Россия возглавляет этот список.

Исследуемая проблема уходит корнями к самому началу зарождения государственности. Еще в древней Руси как светские, так и духовные власти предпринимали некоторые попытки урегулирования проблем брошенных детей.

¹ Бондаренко О.А. Международные документы о правах ребенка: научно-практическое пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2011. 28 с. – 1, 4 п.л.

² Ежедневное интернет издание «ТорА»: [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.topa.ru/russia-top.htm>.

С конца X века в Киевской Руси существовало, так называемое, общественное презрение, которое со временем эволюционировало в сиротское училище для юношей. Девочки, как правило, поручались заботам монахинь и со временем сами принимали постриг³.

Во время правления Ярослава Мудрого, появился негласный закон, по которому осиротевшие дети усыновлялись ближайшими родственниками. Никакого законодательного урегулирования этого вопроса не существовало.

В 1548 году Иван грозный начал уделять внимание тому, что осиротевшие мальчики являются ресурсным потенциалом для развития и восполнения вооруженных сил страны. Создаются приказы, ответственные за учреждение опеки, главным образом, над мальчиками до достижения ими 15 лет. По достижении этого возраста, опека прекращалась. Юноша отправлялся в полк нести военную повинность.

Некоторое внимание на проблемы выживания овдовевших, и по сути бесправных, женщин было обращено в середине XVII в. Вдова получала официальное право на владение частью имущества покойного супруга. Вопросами этими ведали специально созданные приказы.

До начала XVIII на Руси органов, занимающихся опекой, как таковых, не было. За исключением приказов, которые в некоторой степени регулировали вопросы наследования части поместья в пользу супруги покойного. И рассматривали жалобы овдовевших женщин.

Первые действия по обучению и воспитанию сирот были предприняты Петром I в начале XVIII в. Своим указом он учредил, так называемые «гошпитали»⁴. Это были своеобразные детские дома, где сирот готовили к самостоятельной жизни. Обучали ремеслам, грамоте и даже наукам. Организовывались они при церквях. Подросших мальчиков отдавали в подмастерья, а девочек в служанки.

³ Бондаренко О.А. История развития законодательства о правах ребенка: научно-практическое пособие – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2011. – 28 с. – 1, 4 п.л.

⁴ Брокгауз Ф.А., Ефрон ИЛ. Энциклопедический словарь: в 86 т. – СПб., 1890–1907. -Т. 7. – Кн. 13

Также император повысил возраст дееспособности до 20 лет. Ранее совершеннолетними считались дети, достигшие 15-ти летнего возраста. Законодательно урегулировал вопросы наследования имущества с целью защиты прав сирот и вдов. По его указу 1714 года обязанности опекунов возлагались на основании завещания, либо назначались правительством, исходя из законного правила.

Настоящим реформатором в области прав ребенка была императрица Екатерина II. Она учредила дворянскую опеку и сиротский суд, осуществлявших контроль, попечительство и урегулирование вопросов опеки. Которая, согласно указу императрицы, могла теперь осуществляться посторонними лицами, при условии их положительной характеристики⁵.

С начала XIX в России функционируют прототипы современных детских садов с дневным пребыванием.

С марта 1891 года граждане нашей страны имеют право на усыновление. Основание закон от 12.03.1891г. «Узаконеніе и усыновленіе дѣтей». Предъявлялся ряд ограничений к потенциальным усыновителям. Опекунами имели право стать бездетные лица, старше тридцати лет.

Императрица Александра Федоровна внесла вклад в развитие опеки над сиротами и обездоленными женщинами. Ею было организовано попечительское общество, которое функционировало на территории всей империи. Существовало общество, как на казенные деньги, так и на пожертвования граждан. Силами волонтеров организовывались временные пристанища для обездоленных сирот и матерей. Там же осуществляли свою деятельность и школы молодых мам.

Причиной возникновения обществ, послужила сильно возросшая детская смертность.

⁵ Бондаренко О.А. Развитие правового регулирования в области реализации прав и свобод ребенка в первые годы советской власти // Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции «Современные направления теоретических и прикладных исследований □2010», 15 – 26 марта 2010 года. Том 14. Юридические и политические науки. – Одесса: Изд-во Черноморье, 2010. С. 44 - 47. – 0, 4 п.л.

По настоящему активная социальная деятельность была развёрнута после октября 17 г. В течение пяти лет появляется весь спектр детских социальных учреждений, которые существуют и по сей день без существенных дополнений: детские сады, в том числе с круглосуточным пребыванием, общедоступные школы, детские дома, детские поликлиники и больницы, интернаты для детей инвалидов, учреждения для детей с девиантным поведением.

После второй Мировой и ВОВ появилось колоссальное количество детей сирот. В качестве ответной меры строится большое количество детских домов, суворовских училищ, сиротских домов, где детей обучали всевозможным ремеслам. Многих сирот забирали в семьи посторонние люди. На основании общественной инициативы организуются первые детские дома по семейному типу.

Зарождается советская школа, советская система опеки и попечительства. Появляются особые системы привития знаний и навыков, которые по сей день, признаются одними из лучших в мире. Они то, и закладываются в качестве базиса при формировании советской модели опеки и попечительства, стабильно функционировавшей до середины 1990-х годов.

Турбулентное время 90-х было эпохой перемен. Коснулись они в первую очередь, законодательства, Семейный и Гражданский кодексы претерпели существенные изменения. Как итог: существенно трансформировались правовые нормы, определяющие взаимодействия сторон, финансирование и прочие моменты, связанные с опекой и попечительством.

1.2 Понятие и правовая природа опеки и попечительства

Понятие «опека» на настоящем этапе развития общества, учитывая современные условия жизни населения, может интерпретироваться по-разному. Забота о ком-то может называться опекой так же, как и нахождение несовершеннолетнего лица или недееспособного на содержании в учреждении социальной или медицинской помощи⁶.

Владимирский-Буданов М.Ф. в своих научных трудах выделял категорию «опека» как «процесс искусственного управления жизнедеятельности семьи», Шершеневич Г.Ф. – как «искусственно созданную систему семейных отношений», Синайский В.И. - как «суррогат родительского попечения о детях, их личности и имуществе»⁷.

Можно отметить, что категория «опека» застыла в пограничном состоянии между двумя отраслями права, гражданской и в широком смысле трактовки понятия – государственной. Данное понятие связано в большинстве случаев с физическими лицами и предполагает их взаимодействие. В опеке нуждаются только несовершеннолетние лица, а точнее дети, которым менее 14 лет. Но это далеко не все дети такого возраста. Помимо возрастного ограничения имеются также и ограничения субъективного характера. Опека необходима тем детям, которые либо потеряли родителей, либо в силу каких-то обстоятельств родители отказались от ребёнка, либо если в семье, в которой воспитывается ребёнок, ненадлежащие условия жизнедеятельности и неблагоприятная психологическая обстановка. Ребёнок, который не обладает полной дееспособностью, даже теоретически не может защитить себя, свои права и интересы. Именно поэтому он нуждается в оформлении над ним опеки.

⁶ См.: Михеева Л.Ю. , Кузнецова И.М. Сущность опеки (попечительства) как формы устройства физических лиц // <http://deti.r68.nalog.ru/document>. (дата посещения 15 апреля)

⁷ См.: Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С. 99.

Обеспечить оформление опеки или даже для начала возможности применения данной формы устройства детей невозможно без поддержки со стороны государства, как финансовой, так и юридической⁸. Таким образом, требуется создание учреждений, которые бы занимались данными вопросами.

Опека очень многогранное понятие, которое затрагивает самые разнообразные сферы жизнедеятельности людей. Регулирование данной категории выходит за рамки регулирования гражданского права. Поэтому и регулирование его происходит различными отраслями права.

Существует ещё одна точка зрения, которая подтверждает выше представленный вывод. А.И. Пергамент в своих учениях определял опеку только лишь как социальный институт, отношения внутри которого, регулируются семейной отраслью права⁹.

Поддерживает данное мнение и Н.М. Ершова. Она в своих трудах подчёркивает необходимость взаимодействия всех сфер правового регулирования, когда дело касается понятий «опека» и «попечительство»¹⁰. Н.М. Ершова определяет опеку как форму семейных отношений¹¹. Также она отмечает, что Гражданский кодекс РФ не регулирует социальные отношения, связанные с данными категориями. Отчасти можно согласиться с мнением автора, однако они включены в главу 3 «Граждане (физические) лица», и носят общий характер. Детальный обзор процедуры усыновления представлен только в Семейном кодексе РФ.

Мнения учёных по поводу принадлежности опеки и попечительства как социальных феноменов к регулирующей отрасли права более наглядно можно представить в таблице 1.

⁸ См.: Мейер Д.И. Указ. соч. - С.447-448.

⁹Пергамент А.И. Опека и попечительство. М.: Юрид. лит-ра, 1966. С. 36.

¹⁰ Ершова Н.М. Проблемы гражданского правового регулирования личных и имущественных отношений в сфере семьи. М., 1979. С. 96

¹¹ Та же. С. 99

Таблица 1 – Правовые области регулирования отношения по вопросу опеки и попечительства

п/н	Научный деятель	Государственное право	Гражданское право	Семейное право	Административное право
1.	В.А. Рясенцев			+	+
2.	Е.А. Чефранова			+	+
3.	М.В. Антакольская			+	
4.	Д.Н. Бахрах	+	+	+	
5.	Л.Ю. Михеева		+	+	+
6.	А.И. Пергамент				+
7.	Н.М. Ершова				+

Из таблицы видно, что В.А. Рясенцев придерживается позиции, что категории опека и попечительство регулирует как семейное, так и гражданское право¹².

Е.А. Чефранова в своей статье «Применение к семейным отношениям норм гражданского законодательства» говорила том, что опека занимается не только устройством ребёнка в семью, но и предполагает наличие имущественных отношений помимо неимущественных, таким образом, регулирование гражданской отрасли право является неизбежным¹³.

М.В. Антакольская рассматривала опеку только лишь как отношения между опекуном и подопечным, которые должны регулироваться семейной отраслью права¹⁴. Она рассматривает институт опеки и попечительства как комплексный и выделяет данные категории как «способ компенсации и

¹² См.: Рясенцев В.А. Семейное право. М., 1971. С. 11.

¹³ Чефранова Е.А. Применение к семейным отношениям норм гражданского законодательства//Российская юстиция. 1996. № 10. С.31.

¹⁴ Антакольская М.В. Лекции по семейному праву. М., 1995. С. 126.

восстановления дееспособности и защиты прав и интересов несовершеннолетних и недееспособных лиц»¹⁵.

Д.Н. Бахрах связывает опеку и попечительство в первую очередь с государственной регуляцией, помощью и вмешательством¹⁶. Данный автор одним из первых отмечает опеку как институт, отношения в котором, нуждаются в регулировании административным правом. Но также говоря о попечительстве, выделяет юридическую помощь, которая обеспечит должный уровень внимания, заботы и содержания подопечного, и все вопросы требуют и регулирования со стороны гражданского право. Таким образом, Д.Н. Бахраха представляет самую обширную правовую оценку опеки и попечительства, сразу тремя отраслями права.

В своей работе «Опека и попечительство. Правовое регулирование» Л.Ю. Михеева указала, что «опека и попечительство как институт законодательства представляет собой систему норм, содержащихся в гражданском, семейном, административном законодательстве и законодательстве об органах местного самоуправления»¹⁷.

Ранее опека и попечительство функционировали как самостоятельные институты гражданского и семейного права. В настоящее время намечается тенденция по созданию обширного комплексного объединения. При его организации важно не допустить возникновения противоречий накопленного опыта с правовой точки зрения и жизненной¹⁸. В основном объединяются разделы схожие по таким характеристикам, как объём и структура. Унификация способствует созданию единого подхода к регулированию нового объединения и повышению эффективности управления. Протекание данного процесса сопровождается созданием новых институтов и отраслей

¹⁵ Антакольская М.В. Семейное право. М., 1999. С. 331.

¹⁶ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. М., 2000. С. 80

¹⁷ Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Правовое регулирование. М., 2002. С. 23.

¹⁸ Головистикова А.Н., Грудцына В.А., Малышев В.А., Спектор А.А. Комментарий к Семейному кодексу (постатейный) (по состоянию на 2 марта 2018 года)

деятельности¹⁹. Система всегда имеет некоторую структуру, которая определяет внутреннее строение учреждения, и представляет собой систему элементов, связанных между собой. С.С. Алексеев отмечает единообразие функционирующих структур с юридической точки зрения, которые включают в себя одинаковых составные элементы. «Один из них принципы, другой дозволения и запреты, которые могут быть охарактеризованы как значимые элементы структуры правовых систем»²⁰ и могут рассматриваться в качестве способов (методов) правового регулирования²¹.

Разносторонние понятия «опека» и «попечительство» можно всё же объединить в одно определение, которое обладает широкой распространённостью. Каждая из рассматриваемых категорий обладает следующими элементами и характеристиками²²:

- 1) выступает определённым видом социальной заботы;
- 2) является формой устройства несовершеннолетних лиц или обладающих не полной дееспособностью, или признанных судом полностью недееспособными, или являющихся таковыми в силу возраста;
- 3) выступает деятельностью органов опеки и попечительства;
- 4) предполагает подбор и официальное оформление физического лица опекуном или попечителем;
- 5) определяет систему правоотношений, включая юридическое состояние, которое характеризует социальный и правовой статус человека, который находится под опекой или попечительством²³.

Некоторые толкования даёт Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Он закрепил существование таких феноменов, как опека и попечительство, и дал им первую примитивную трактовку. В

¹⁹ См.: Перевалов В.Д., Леушин В.И. Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 321.

²⁰ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 199.

²¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т.1. С. 263.

²² Арзуманян А.В. Проблемы реализации прав детей лишенных родительского попечения. // Юрист. –2014.- № 10. –С.22-24.

²³ См: Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н.- М., 2009.- С.29.

соответствии с пунктом 1 статьи 2 опека – это форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия²⁴. Пункт 2 статьи 2 данного Закона определяет попечительство как форму устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ²⁵.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод, что унифицированного подхода к определению понятий опека и попечительство в научных работах учёных нет, также важно отметить наличие разногласий в регулирующих отраслях права, однако можно выделить следующие особенности категорий опеки и попечительства:

1) понятия «опека» и «попечительство», часто подвержены отождествлению, и самым главным образом определяются как устройство граждан, которые нуждаются в специфической правовой защите по причине их неполной гражданской дееспособности. Представленная интерпретация трактует опеку и попечительство как средства компенсации и восстановления ограниченной дееспособности граждан²⁶.

²⁴ ст. 2, Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об опеке и попечительстве".

²⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018);

²⁶ См.: Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства.

2) Важное различие в трактовке категорий вытекает из принадлежности к отрасли права. Со стороны гражданского права опека и попечительство – способ развития восполнения развития утраченной дееспособности; семейного права – формы устройства детей-сирот и детей, утративших попечение родителей²⁷.

3) Опека и попечительство выступают самостоятельными социальными институтами, эффективное функционирование которых способствует развитию различных отраслей права, и выполняют регулирующую функцию по развитию системы мер и способов по осуществлению заботы и устройства граждан, которые нуждаются в установлении над ними опеки и попечительства²⁸.

4) Развитие опеки и попечительства можно рассматривать как правоотношения, повышающие статус и положение в обществе опекуна и попечителя, чья деятельность помогает развиваться подопечному и приводит к его нормальному функционированию и адаптации в обществе²⁹.

1.3. Органы опеки и попечительства, их задачи и полномочия в России

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органы опеки и попечительства реализуют свои права и выполняют свои функции и обязанности на основании нормативно-правовых актов, устанавливающих статус этих органов³⁰.

²⁷ Александров И.Ф. Проблемы правового регулирования устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях. // Юрист.-2013.-№3.-С.15-17.

²⁸ Паршукова К.Ю. Проблемы реализации прав детей, лишенных родительского попечения в России. // Юрист.-2017.-№ 10.-С.19-25.

²⁹ Шерстнева Н.С. Опека и попечительство как форма воспитания несовершеннолетнего. // Семейное и жилищное право.-2017.-№ 2.-С.27-29.

³⁰ Семейное право: учебник для студентов вузов / под ред. П.В. Алексия, И.В. Петрова.-3-е изд., перераб. и доп.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018.-319 с.

Процесс деятельности органов опеки и попечительства состоит из этапов, следующих последовательно друг за другом³¹.

Первым действием выступает выявления несовершеннолетних лиц, которые нуждаются в оформлении над ними опеки или попечительства³².

Самыми распространёнными обстоятельствами, в результате которых ребёнок остается без попечения родителей, являются следующие:

- 1) нахождение родителей в заключении под стражу;
- 2) окончание срока действия договора, заключенного по вопросу передачи несовершеннолетнего лица усыновителю или опеку, попечителю;
- 3) невозможность или явное нежелание усыновителей продолжать заниматься воспитанием и содержать ребёнка по причине болезни или другим причинам;
- 4) официальный отказ матери, оформленный документально, забирать новорождённого из роддома, в случае отсутствия факта установления отцовства.

Вторым шагом можно назвать – выборку граждан из тех, кто проявил инициативу и желание, стать опекуном или попечителем. Далее осуществляется подбор и непосредственная подготовка отобранных кадров³³. И завершающим шагом, помимо сбора пакета необходимых документов, является оформление опеки над детьми-сиротами и детьми, которые остались без попечения родителей. После успешной реализации всех перечисленных процедур происходит передача ребёнка в новую семью. Решение о передаче несовершеннолетнего лица принимает Правительство РФ.

Компетенциями по выявлению нуждающихся лиц, по подбору и аттестации потенциальных опекунов наделены органы опеки и

³¹ Барков А.В. Гражданская правовая модель рынка социальных услуг. // Юридический мир.-2019.-№1.-С.46-48.

³² Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные вопросы правового регулирования. Автореферат дисс. к.ю.н. - М., 2018.- 27 с.

³³ Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами. Автореферат дисс. к.ю.н.-М, 2018.-23 с

попечительства, социальные службы, центры социальной помощи, образовательные и медицинские организации, организации³⁴.

Выделим основные задачи, которые исполняют уполномоченные исполнительные органы по регулированию вопросов, касающихся опеки и попечительства:

1) защита прав и представление интересов детей-сирот и детей, которые остались без попечения родителей со стороны социальной службы, медицинского учреждения, опекуна, попечителя, уполномоченного лица, органа опеки и попечительства³⁵;

2) контрольная деятельность за полнотой, своевременностью и законностью исполнения возложенных обязанностей на опекунов, попечителей и учреждения, в которых находятся на постоянной основе не обладающие полной дееспособностью лица³⁶;

3) осуществление контрольно-надзорной деятельности за правомерностью деятельности опекуна или попечителя, которая связана с расходованием денежных сумм, причитающихся подопечному, а также за сохранностью имущества и управления им³⁷.

Анализируя представленные на схеме полномочия органов опеки и попечительства, можно сделать заключение, что вопросы по опеке и попечительству в основном регулируются гражданской отраслью права, а именно Гражданским кодексом РФ. Правовое регулирование отношений, возникающих между опекуном и подопечным, осуществляется и административным правом, и семейным, и уголовным, и в целом государственным, но большая доля вопросов находит отражение в гражданской отрасли права.

³⁴ Барков А.В. Правовая природа договора социального содействия детям, оставшимся без попечения родителей. // Гражданское право.-2018. --№ 4.-С.25-27.

³⁵ Ковалева О.В. Кодифицированное регулирование семейных правоотношений. // Российский судья.- 2016.- №12.- С.12-14.

³⁶ Кирилловых А.А. Опека и попечительство под охраной закона. // Законодательство и экономика.-2018.-№ 9.

³⁷ Муратова С.А. Семейное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». // 4-е изд., перераб. и доп.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право,-2017.-367 с.

Основные полномочия органов опеки и попечительства наглядно можно показать на схеме, которая изображена на рисунке 1.

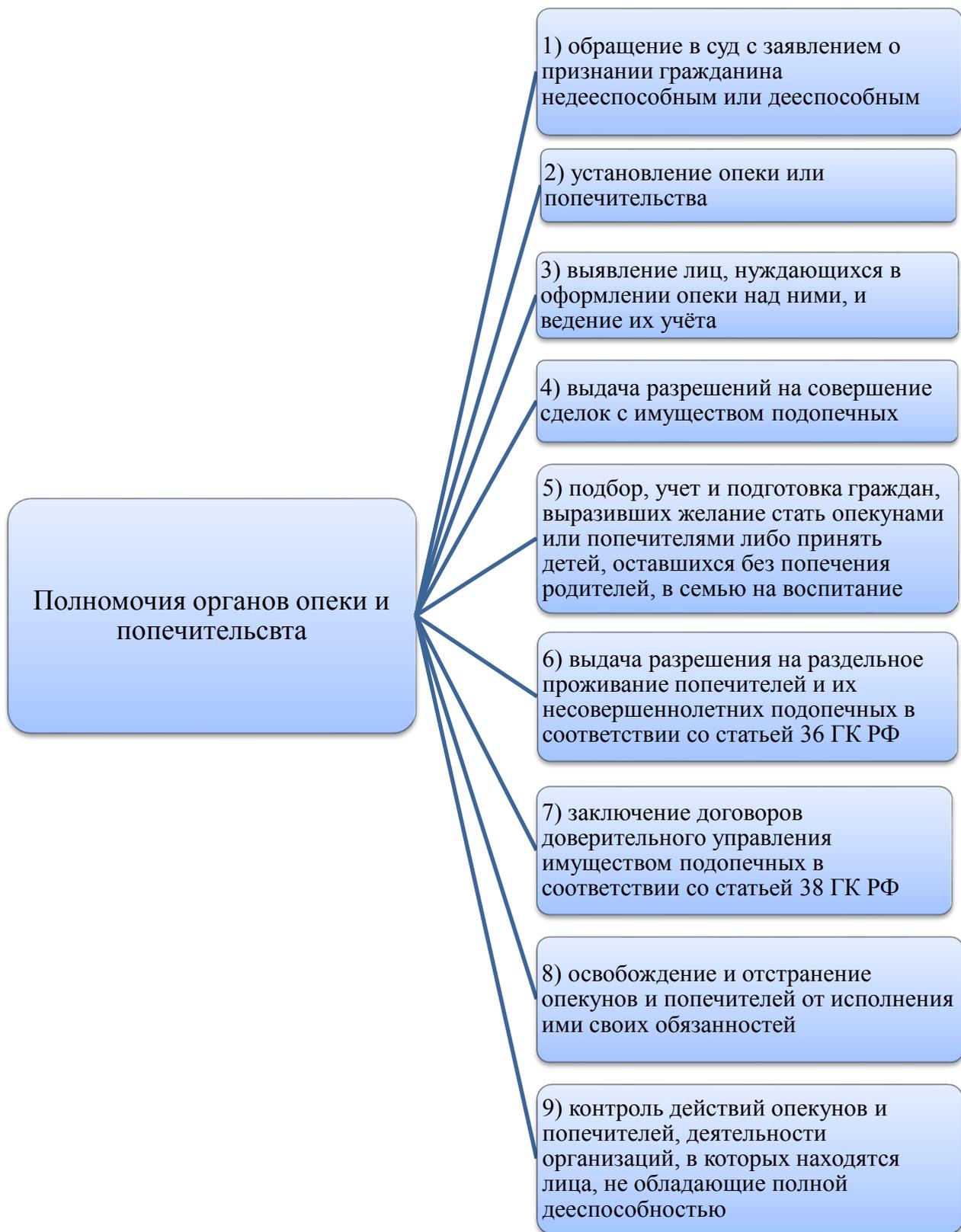


Рисунок 1 – Полномочия органов опеки и попечительства

2. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ОПЕКЕ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВУ

2.1 Возникновение и прекращение правоотношений по опеке и попечительству

Законом установлены следующие обстоятельства, при наступлении которых возникает необходимость в предоставлении ребёнку опекуна (попечителя):

- установление факта отсутствия родителей у ребёнка или попечения с их стороны либо заменяющих их лиц (ст. 145 СК РФ);
- установление факта, когда у граждан до 16 лет становятся родителями (ст. 62 СК РФ).

Пунктом 1 статьи 121 СК РФ установлены случаи, в которых ребёнок признаётся оставшимся без попечения родителей (юридических фактов):

- потеря родителей, зафиксированная смерть, а также объявление родителя умершим по решению суда;
- документально зафиксированное лишение прав родителей, с которыми ребёнок проживал в семье, или же ограничение в реализации своих родительских прав по отношению к ребёнку;
- признание судом родителей полностью недееспособными лицами в соответствии с гражданской отраслью права;
- серьёзные заболевания родителей, при которых ребёнку опасно находиться в семье, например, психическое расстройство, хронический алкоголизм, наркомания;
- установление факта, когда родители избегают заниматься вопросами воспитания детей или защиты их законных прав и интересов;
- официальный отказ, письменно оформленный, родителями забирать своего ребёнка из роддома, образовательных и медицинских учреждений,

центров помощи семье и детям, а также из любых других социальных служб³⁸.

Чаще всего все вышеперечисленные факты подтверждаются наличием официальных документов. К примеру, фиксация смерти или объявление человека умершим согласно статье 47 Гражданского кодекса РФ и положениям Федерального закона «Об актах гражданского состояния»³⁹ подтверждаются свидетельством о смерти. В соответствии со статьёй 29 Гражданского кодекса РФ человек может быть признан недееспособным только по решению суда, вступившего в законную силу.

Процедура лишения родительских прав и ограничения их реализации в отношении ребёнка происходит исключительно в судебном порядке, а в результате судебного заседания выносится решение по данному вопросу⁴⁰.

Рассмотрим ситуацию, когда мать официально отказывается забирать новорождённого из роддома. Во-первых, этот отказ должен быть зафиксирован документально, возможно, без объяснения причины со стороны матери. Во-вторых, отказ матери забирать ребёнка из роддома не говорит о том, что не будет установлен факт материнства. Согласно законодательным актам, регулирующим данную ситуацию, а именно статье 16 ФЗ «Об актах гражданского состояния», медицинская организация должна сделать запись о матери по собственной инициативе. Факт рождения ребёнка фиксируется родильным домом, а заявление о рождении при отказе матери от новорождённого должен подать руководитель этой организации.

Подписанное заявление матерью об отказе от новорождённого является основанием к лишению родительских прав в соответствии со статьёй 69 СК РФ. Далее работник медицинского учреждения после получения заявления об отказе сообщает, об этом в органы опеки и попечительства по месту

³⁸ Михеева Л.Ю. Опека и попечительство над несовершеннолетними по Российскому законодательству – М., 2010. С. 87.

³⁹ Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // Собрание законодательства РФ. 1997. N 47. Ст. 5340.

⁴⁰ Евдокимова Т.П., Зубков П. Совершенствование попечительства. // <http://www.to-1.ru/articles/447/>

нахождения ребенка. Социальный орган в свою очередь должен поставить ребёнка на учёт в своём учреждении и позаботиться о его первичном устройстве. Данный процесс взаимодействия утверждён статьёй 122 СК РФ.

Подводя краткий итог вышесказанному, можно сделать заключение, что после отказа матери от ребёнка, все вопросы по его устройству возлагаются на органы опеки и попечительства с момента поступления такого заявления от учреждения, где был рождён ребёнок⁴¹. При этом обстоятельства, в результате которых ребёнок остался без попечения родителей, не требуют документального подтверждения. Органы опеки и попечительства в любом случае обязаны обеспечить устройства ребёнка в свои социальные учреждения. Именно поэтому Семейный кодекс РФ обязывает всех граждан и уполномоченных лиц сообщать об известных им фактах утраты несовершеннолетнего содержания и попечения в органы опеки и попечительства.

Существуют другие ситуации, когда несовершеннолетнее лицо остается без попечения, в которых органы опеки и попечительства также обязаны позаботиться об устройстве ребёнка⁴²:

- нахождение родителей в заключении под стражу;
- при нахождении ребёнка в семье, когда его физическое и моральное здоровье ставится под угрозу нанесения серьёзного вреда;
- невозможность или явное нежелание усыновителей продолжать заниматься воспитанием и содержать ребёнка по причине болезни или другим причинам⁴³;
- окончание срока действия договора, заключенного по вопросу передачи несовершеннолетнего лица усыновителю или опеку, попечителю;

⁴¹Михеева Л.Ю., Кузнецова И.М. Сущность опеки попечительства как формы устройства физических лиц // Проблемы гражданского, семейного и жилищного законодательства: Сборник статей. Отв. ред. В.Н. Литовкин. М., 2005. С. 121.

⁴² Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства. // Семейное и жилищное право.-2019.-№ 4.-С.32-36.

⁴³ Бондаренко О.А. Международные документы о правах ребенка: научно-практическое пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2018. 28 с. – 1, 4 п.л.

- другие случаи, результатом которых является невозможность продолжать выполнять родительские обязанности и полномочия, относится как к физическим лицам, так и образовательным, медицинским, социальным учреждениям и государственным органам.

Совершая какие-либо действия в отношении несовершеннолетнего лица органами опеки и попечительства, они должны быть, осуществлены в соответствии с интересами ребёнка и направлены на защиту его прав и свобод⁴⁴. Все интересы несовершеннолетних граждан нашей страны закреплены в Семейном кодексе РФ.

Невозможно установить единый алгоритм действий государственных учреждений по устройству детей, так как каждый случай требует индивидуального и особенного подхода⁴⁵. Но все действия всегда должны быть направлены на улучшения положения ребёнка. Нельзя допускать разлучение родных братьев и сестёр. При оформлении опеки, попечительства или усыновления важным требованием должно быть согласовывать желаемую форму устройства только всех детей из одной семьи. После передачи детей в приёмные семьи важно осуществлять постоянный контроль нахождения их в новой семье⁴⁶. Проверять соответствие предоставляемых условий жизнедеятельности, оценивать моральное воспитание, получаемое детьми, а также следить за воспитательным процессом, как со стороны социальных служб, так и образовательных учреждений⁴⁷.

Согласно Семейному кодексу РФ если у несовершеннолетних до 16 лет появляется ребёнок, то родившемуся ребёнку требуется назначение опекуна.

⁴⁴ Солодова А.А. Завещательное назначение опекуна или попечителя в форме завещательного возложения. // Юрист.-2017.-№ 1.-С.32-33.

⁴⁵ Курбацкий И.Н Становление и развитие института приемной семьи в России. Автореферат дисс...к.п.н., Калуга, 2018.-30 с.

⁴⁶ Крашенинников П.В., Кузнецова И.М., Михеева Л.Ю. О сборнике материалов Международной научно-практической конференции «Семья и право (к 10-летию принятия Семейного кодекса Российской Федерации)». //Семейное и жилищное право.-2017.-№2.-С.31-32.

⁴⁷ Суханов Е.А. Гражданское право. В 4-х томах. Т.1: Общая часть. Учеб. для студентов вузов / 3-е изд., перераб. и доп.-М.: Волтерс Клувер, 2013.-736с

Несовершеннолетние родители вправе установить отцовство и материнство, далее в органах записи актов гражданского состояния подать документы с целью зарегистрировать рождение ребёнка, причём неважно официально у них зарегистрирован брак или нет. Однако в случае, если брак не зарегистрирован, то родители, не достигшие возраста 16 лет, не являются полностью дееспособными в отношении семейного права.

Ребёнок, появившийся на свет у несовершеннолетней матери в возрасте до 16 лет, не состоящей в официальном браке, нуждается в опеке, но в то же время не считается оставшимся без попечения родителей, если мать от него не отказалась в письменной форме. Бывают случаи, когда опекун не назначается. Важность и необходимость его назначения объясняется тем, что человек в возрасте до 16 лет не обладает полной дееспособностью и соответственно не может представлять в полной мере интересы своего ребёнка. Опекун в данном случае нужен для законного представления интересов ребёнка и уполномочен заключать сделки и распоряжаться полученными денежными средствами, которые причитаются ребёнку. Опекун также имеет право принимать участие в воспитании ребёнка, но реальное осуществление возможно лишь при совместном проживании.

Статьями 39 и 40 Гражданского кодекса РФ установлены основания прекращения опеки и попечительства, которые представлены в таблице 2.

Таблица 2 Основания прекращения опеки и попечительства

П/н	Название группы	Основания	Составление акта	НПА
1.	Автоматическое прекращение	1. При достижении 14-летнего возраста опека перетекает в попечительство, а по достижении 18 летнего возраста попечительство прекращается, и человек становится полностью самостоятельным и	Не требуется	

		<p>приобретает полную дееспособность;</p> <p>2. При вступлении в брак несовершеннолетнего подопечного, приобретая полную дееспособность;</p> <p>3. Эмансипация возможна в возрасте 16 лет и старше. Условие приобретения – выполнение работ и предоставление услуг по заключённому трудовому договору;</p> <p>4. Если опекун был назначен ребёнку до достижения 18-летнего возраста несовершеннолетних родителей;</p> <p>5. Восстановление дееспособности гражданина.</p>	<p>Не требуется</p> <p>Не требуется</p> <p>Не требуется</p> <p>Решение суда, вступившее в силу</p>	<p>42</p> <p>статья ГК РФ</p> <p>27</p> <p>статья ГК РФ</p> <p>62</p> <p>статья СК РФ</p> <p>29</p> <p>статья ГК РФ</p>
2.	Освобождение опекуна, попечителя от выполнения предназначенных функций	Опекун, попечитель подаёт заявление в органы опеки с просьбой снять с него обязанность по содержанию и воспитанию подопечного. Органы опеки и попечительства могут принять как положительное решение, так и отрицательное.	Специальное постановление	39
3.	Отстранение опекунов, попечителей	Недостойное и несоответствующее исполнение опекуном, попечителем функций по его личной вине, а	Составление акта по	39
				статья ГК РФ

	от исполнения обязанностей	именно: -приём ребёнка и оформление документов по опекунству, попечительству в корыстных целях; -подвержение подопечного опасности и к угрозе его здоровья без уважительных причин.	установленной форме	
--	----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------	--

При возникновении ситуации, когда согласно действующим законам необходимо отстранить от выполнения функций по защите и воспитанию ребёнка опекуна, действия по отстранению осуществляют органы опеки и попечительства. Примером такой ситуации является выявление должностными лицами органов опеки и попечительства факта угрозы здоровью и жизни ребёнка, находящегося под опекой. Также необходимым условием для отстранения опекуна выступает доказательство его вины в том, что ребёнок оказался и продолжает находиться в неблагоприятных условиях. Если вышесказанные обстоятельства наступают по вине опекуна, то считается, что он не справляется с выполнением возложенных на него обязанностей в отношении подопечного несовершеннолетнего лица, и ему ограничивают возможность контактировать с ребёнком.

Следует отметить, что перечень обязанностей опекуна, попечителя значительно шире, чем обязанности родителей. Объяснить это можно тем, что государство стремится защитить права и интересы ребёнка, который не воспитывается в своей семье и родными родителями, поэтому требования к опекуну, попечителю, немного выше, чем к родителям.

Так, например, статья 57 Семейного кодекса РФ обязывает опекуна учитывать мнение ребёнка при выборе методов и способов воспитания при достижении им возраста 10 лет, также мнение ребёнка учитывается и при оформлении опекунства и выбора опекуна. Нельзя сказать, что желание ребёнка исполняют полностью, но к его мнению прислушиваются и с ним

считается. При взаимоотношениях несовершеннолетнего ребёнка с родными родителями законодательство не устанавливает такой обязанности для родителей.

Также способы воспитания ребёнка опекун должен выбирать в соответствии с пожеланиями органов опеки попечительства, которые могут быть представлены опекуну, попечителю и в письменной форме на бумажном носителе, и в устной. Но эти пожелания носят рекомендательный характер, а не обязательный. Неисполнение их не влечёт никаких серьёзных последствий для опекуна или попечителя.

Опекун, попечитель обладают законным правом обратиться в суд с целью восстановления свои прав.

Для опекуна или попечителя установлены последствия при фиксации факта их отстранения от реализации возложенных полномочий, за небольшим исключением, они носят негативный характер.

Важно отметить, что во всех случаях отстранения первым, обязательным и незамедлительным наступлением действия является – назначение лица, который вместо отстранённого опекуна, будет исполнять все аналогичные функции относительно ребёнка. Это может быть как физическое лицо, так и сам орган опеки и попечительства.

Далее последствия для опекуна (попечителя) могут быть различными. В зависимости от того, какая степень его виновности или невиновности в наступлении обстоятельств будет доказана. Представим негативные последствия для отстранённого в виде таблицы 3.

Таблица 3 – Последствия отстранения опекуна (попечителя) от исполнения обязанностей в отношении подопечного лица

п/н	Содержание последствия	Нормативно-правовое регулирование
1.	Понести имущественную ответственность за нанесения вреда подопечному, как	Статья 1064 ГК РФ

	морального, так и материального	
2.	Потеря права оформлять опеку, попечительство и усыновление	Статьи 127, 146, 153 СК РФ
3.	Понести административную ответственность	Статья 5.45 КоАП РФ
4.	Понести уголовную ответственность	Статьи 150, 151, 152 УК РФ

Из таблицы видно, что при отстранении опекуна от исполнения обязанностей, возложенных на него, он может понести самые разные виды наказания, вплоть до уголовного. Это говорит о том, что наше государство заботится о своих гражданах, особенно о такой незащищённой социальной категории, как несовершеннолетние дети.

Человек, который решается на такой серьёзный шаг, как воспитание ребёнка, оставшегося без попечения родителей, должен понимать всю ответственность, которую он теперь несёт за свое решение и жизнь несовершеннолетнего человека. Каждый человек должен четко решить для себя, готов ли он к такой ответственности, реально оценивать свои силы и представлять все возможные последствия такого принятия такого решения.

2.2 Содержание правоотношений по опеке и попечительству

Права и обязанности опекунов и попечителей очень близки с правами и обязанностями родителей. Объясняется это тем, что опекун и попечитель заменяет ребёнку родителей. Он берёт на себя выполнение всех тех функций, которые должны осуществлять родители⁴⁸. В таблице 4 представлены обязанности, которые должны выполнять как родители, так и опекун или попечитель.

⁴⁸ Паршукова К.Ю. Проблемы реализации прав детей, лишенных родительского попечения в России. // Юрист.-2017.-№ 10.-С.19-25.

Таблица 4 – Общий перечень обязанностей опекуна и родителей в отношении несовершеннолетнего ребёнка

п/н	Обязанность опекуна и родителя	Нормативно-правовое регулирование
1.	Воспитание ребёнка, забота о его психическом, духовном и нравственном развитии	Статья 150 СК РФ
2.	Невозможность нанесения вреда физическому и психическому здоровью ребёнка	Статья 65 СК РФ
3.	Совместно проживать с несовершеннолетним ребёнком	Статья 36 ГК РФ
4.	Обеспечение получения ребёнком основного общего образования	Статья 43 Конституции РФ, статья 150 СК РФ
5.	Заботиться о здоровье ребенка и его физическом развитии	
7.	Не препятствовать реализации законного права ребёнка общаться и идти на контакт, как с мамой, так и с папой, и другими близкими родственниками.	Статья 55 СК РФ

В таблице приведены обязанности, как опекуна, так и родителей. Следует отметить, что перечень обязанностей опекуна, попечителя значительно шире. Объяснить это можно тем, что государство стремится защитить права и интересы ребёнка, который не воспитывается в своей семье и родными родителями, поэтому требования к опекуну, попечителю, немного выше, чем к родителям.

Так, например, статья 57 Семейного кодекса РФ обязывает опекуна учитывать мнение ребёнка при выборе методов и способов воспитания при достижении им возраста 10 лет, также мнение ребёнка учитывается и при оформлении опекуна и выбора опекуна. Нельзя сказать, что желание

ребёнка исполняют полностью, но к его мнению прислушиваются и с ним считается. При взаимоотношениях несовершеннолетнего ребёнка с родными родителями законодательство не устанавливает такой обязанности для родителей.

Также способы воспитания ребёнка опекун должен выбирать в соответствии с пожеланиями органов опеки попечительства, которые могут быть представлены опекуну, попечителю и в письменной форме на бумажном носителе, и в устной. Но эти пожелания носят рекомендательный характер, а не обязательный. Неисполнение их не влечёт никаких серьёзных последствий для опекуна или попечителя.

Одной из самых важных обязанностей опеки является представление и защита прав и интересов несовершеннолетнего ребёнка. Эту обязанность можно реализовать исключительно через совершение юридических действий, заключение сделок от имени подопечного. И здесь важно чётко разделять роль опекуна и роль попечителя.

Опекун совершает самостоятельно сделки от имени ребёнка, который не достиг возраста 14 лет, кроме мелких сделок, которые ребёнок может совершать сам согласно статье 28 Гражданского кодекса РФ.

Попечитель лишь даёт согласие своему подопечному на заключение сделок, самостоятельно попечитель не совершает сделок от имени ребёнка, достигшего 14-летнего возраста, за некоторым исключением, установленным статьёй 26 Гражданского кодекса РФ. Опекуны и попечители согласно статье 38 Гражданского кодекса РФ не имеют право совершать сделки в любых формах с имуществом своего подопечного лица, которое находится у него в доверительном управлении, в соответствии с присвоенными компетенциями опекунам и попечителям.

Дополнительным звеном в заключении сделки от имени несовершеннолетнего лица в соответствии со статьёй 37 Гражданского кодекса РФ выступает орган опеки и попечительства. Он даёт разрешение опекуну или попечителю на действие по совершению какой-либо сделки.

Сделки, связанные с расходованием денежных сумм на содержание ребёнка, не требуются в согласовании. Опекун, попечитель могут самостоятельно распоряжаться суммами дохода, которые предназначаются для попечителя, чаще всего выплаты осуществляются со стороны государства⁴⁹.

Важной обязанностью является признание недействительными сделок, которые совершил ребёнок. В таких ситуациях опекуну, попечителю следует руководствоваться статьёй 172 Гражданского кодекса РФ, которая признаёт данные сделки ничтожными без судебных разбирательств. Также есть категория сделок, которые требуют оспаривания исключительно в судебном порядке в соответствии со статьёй 175 Гражданского кодекса РФ. Это сделки, на заключение которых попечитель не давал своего согласия.

Согласно пункту 2 статьи 172 Гражданского кодекса РФ опекун ребёнка наделён следующим полномочием. Он имеет законное право требовать присвоения статуса «действительной» той сделки, которая может быть ему полезной и выгодной.

2.3 Правовое положение органов опеки и попечительства

Органы опеки и попечительства относятся к органам местного самоуправления, входя в структуру местной ветви власти, согласно статье 121 Семейного кодекса РФ. В процессе своей деятельности по реализации, возложенных на них функции и полномочий они руководствуются уставами муниципальных образований, которые в свою очередь опираются на законы субъектов Российской Федерации, Семейный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ.

⁴⁹ Дрыгина Е.Н. Развитие системы воспитания в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1985-2015 годы). Автореферат дисс. к.п.н.- М., 2008.- 24 с.

Условия организации указанных органов, их структура, осуществление всех процессов по реализации установленных обязанностей регулируется законодательными актами местного уровня самоуправления.

Поддержание достойного функционирования органов опеки и попечительства является важной составляющей социальной политики любого государства. Нормативно-правовые акты субъекта РФ наделяют конкретными полномочиями подразделения органов местного самоуправления по вопросу устройства под опеку и попечительство несовершеннолетних лиц.

Региональные органы власти нашего государства уделяют большое внимание вопросам, которые касаются сферы опеки и попечительства. Они устанавливают пределы полномочий и компетенций для органов местной власти, муниципальных образований. Это очередной раз подтверждает высокий уровень значимости местных органов власти при реализации функций по защите интересов и помощи в осуществление прав несовершеннолетних детей в реальной жизни⁵⁰.

Деятельность органов местного самоуправления является самостоятельной и определена Конституцией РФ, носит властно-публичный характер. Решения, принимаемые должностными лицами органов местного самоуправления, обязательны для выполнения всеми муниципальными образованиями, организациями, которые находятся в пределах округа. Таким образом, местное самоуправление является важным и уполномоченным уровнем власти в стране⁵¹.

Иногда деятельность местных органов самоуправления по вопросам опеки и попечительства относят к области регулирования административного

⁵⁰Российская Федерация. Законы. Семейный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ [принят Гос. Думой 8 декабря 1995г.] изм. 04.11.2014г. № 333-ФЗ //Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 1. – ст. 16;Собрание законодательства РФ. -2014.- № 45 – ст. 6143.

⁵¹Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: (с изм. от 21.07.2014) //Российская газета. - 1993.-25 декабря.-№237;Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 30.- ст. 4202.

права. И тогда указанные органы управления выступают субъектом административного права.

Согласно 12 статье Конституции РФ органы местного самоуправления не включаются в систему органов государственной власти и выступают своеобразной формой проявления управления народа важными для них вопросов, но выполнять функции государственных органов могут, при передаче им соответствующих полномочий. Местное самоуправление – это вид публичной власти, без которой невозможно представить свободное и демократичное государство.

Семейным кодексом РФ не определены конкретные подразделения системы органов опеки и попечительства, отвечающие за устройство детей. Разрешение данных вопросов регламентировано уставами муниципальных образований, которые издаются на основе действующих законов субъектов РФ. Зачастую вопросами по опеке и попечительству занимаются муниципальные отделы образования через принятие некоторых муниципальных правовых актов.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что устройство несовершеннолетних лиц, защита их интересов, выполнение функций по опеке и попечительству является задачей местной власти⁵². Основные компетенции органов местной власти по данным вопросам содержатся в Семейном кодексе РФ и Гражданском кодексе РФ.

Органы опеки и попечительства также наделены полномочием, обращаться в суд с исками о признании родителя (родителей) полностью недееспособным, о лишении одного или обоих родителей родительских прав или ограничении их в этих правах. Важно отметить, что уполномоченное лицо от органа опеки и попечительства высказывает мнение о том, кому из родителей целесообразно оставить несовершеннолетнего ребёнка, которое оказывает решающее воздействие на решение, принятое судом. Также иногда

⁵² Губаева А.К. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Отв. ред. Н.Д. Егоров, А.П.Сергеев. – 3- изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2018.

бывают случаи, когда высказывая мнение, уполномоченное лицо настаивает на том, что направить ребёнка в социальное учреждение на временное пребывания. Настаивая на том, что это будет лучше для физического, а в первую очередь для психического здоровья ребёнка.

Органы опеки и попечительства занимаются не только устройством и обеспечением условий жизнедеятельности детей-сирот, но и контролируют условия, в которых живут несовершеннолетние лица, находящиеся в семье. Оценивают насколько положение семьи и психологическая обстановка соответствует установленным нормам. В полномочия органов опеки и попечительства входит не только защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, которые остались без попечения родителей, но также и защита прав и интересов детей, которые находятся под опекой, как родных родителей, так и приёмных. Таким образом, объектом защиты выступает либо ребёнок-сирота, либо ребёнок, живущий в семье с родителями.

Довольно много проблем возникает в реализации на практике полномочий органов по опеке и попечительству, когда дело касается несовершеннолетних лиц, которые воспитываются в семье.

Функций органов опеки и попечительства, которые закреплены в Семейном кодексе по вопросу регулирования отношений между родителями и детьми с юридической точки зрения следует классифицировать⁵³.

В любой семье время от времени происходят конфликты и разногласия. Не стоит считать это асоциальным проявлением отношения, это совершенно нормально. Важно отметить, что конфликты могут быть между различными субъектами отношений. Существует многообразие поводов для возникновения конфликтов и разногласий. Чаще всего конфликт ликвидируется внутри семьи и достаточно быстро, однако бывают ситуации, когда вмешательство органов опеки и попечительства неизбежно. Таким

⁵³ Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) // 2-е изд.-М: АСТ, АСТ МОСКВА, КОНТРАКТ, 2008.

образом, в таблице 5 представлены элементы конфликта, а также элемент урегулирования разногласия со стороны государства.

Таблица 5 – Урегулирование возникающих разногласий, касающихся несовершеннолетнего лица, внутри семьи нормами Семейного кодекса РФ

п/н	Субъекты разногласия	Объект разногласия	Нормативно-правовое регулирование
1.	Родители (мать и отец)	Выбор имени и фамилии ребёнка	Пункт 4 статьи 58 СК РФ
2.	Родители (мать и отец)	Вопросы воспитания и образования	Пункт 2 статья 65 СК РФ
3.	Несовершеннолетние родители и опекуны их ребёнка	По всем вопросам, касающимся ребёнка	Пункт 2 статья 62 СК РФ
4.	Родители (либо отец, либо мать) и родственники	По вопросу общения с ребёнком	Пункт 2 статья 67 СК РФ

Как говорилось выше, представленные нормы очень сложно реализовать на практике. Это связано с тем, что перечисленные конфликты происходят внутри семьи, носят личный характер и чаще всего разрешаются самостоятельно, без вмешательства каких-либо третьих лиц или государственных органов.

Можно сказать, что в какой-то мере органы опеки и попечительства выступают в роли судьи при ликвидации возникших конфликтных ситуаций, а все совершаемые ими действия носят публичный характер и отражают интересы здорового общества в целом. Когда семья не может самостоятельно

найти компромисс или разрешить конфликт, тогда представитель государственной власти вмешивается и оглашает своё решение, которое уже становится обязательным для исполнения.

Далее рассмотрим такую функцию органов опеки и попечительства, которая официально позволяет родителям несовершеннолетнего лица совершать некоторый установленный перечень действий. Должностное лицо органа выдаёт родителям разрешение. Разрешение – это официальный документ, который имеет установленную форму. В таблице 6 представлена небольшая классификация разрешений по субъекту правоотношений.

Таблица 6 – Виды действий, на которые требуется получить официальное разрешение от органа опеки и попечительства

п/н	Субъект, получающий разрешение	Объект разрешения	Нормативно-правовое регулирование
1.	Родители (отец и мать)	Смена имени или фамилии несовершеннолетнему лицу	Пункт 1 статьи 59 СК РФ
2.	Одному из родителей (отец или мать), с которым живёт ребёнок	Присвоение несовершеннолетнему лицу фамилии того родителя, с которым он живёт	Пункт 2 статьи 59 СК РФ
3.	Мать	Смена фамилии отца на фамилию матери	Пункт 3 статьи 59 СК РФ
4.	Родители (мать и отец), родительские права которых ограничены	Общение (встречи, разговоры, прогулки) с ребёнком	Пункт 1 статьи 75 СК РФ

Важно повторить, что все действия органов опеки и попечительства направлены исключительно на защиту прав и интересов несовершеннолетнего лица, а также с его согласия в соответствии со статьёй 59 Семейного кодекса РФ пунктом 4.

Органы опеки и попечительства уполномочены обращаться в суд с иском о защите прав и интересов ребенка по перечню вопросов, представленному ниже в таблице 7.

Таблица 7 – Перечень вопросов, решаемых в судебном порядке

п/н	Вопрос, требующий рассмотрения в суде	Нормативно-правовое регулирование
1.	Признание брака, который был заключён с лицом, не достигшим совершеннолетнего возраста, недействительным, а также при установлении факта нарушения прав и интересов детей	Статья 28 СК РФ
2.	Необходимость устранения родителями обстоятельств, которые препятствуют родственникам контактировать с ребёнком	Статья 67 СК РФ
3.	Лишение родительских прав, как обоих родителей, так и одного из них, или их ограничение	Статьи 70, 73, 77 СК РФ
4.	Взыскание алиментов с родителей (или одного из родителей) в пользу несовершеннолетних детей	Статья 80 СК РФ
5.	Признание неправомерным соглашение об уплате алиментов при условии установления факта, что размер денежной суммы, выплачиваемой в пользу несовершеннолетнего ребёнка, занижен и	Статья 102 СК РФ

	нарушает его интересы	
--	-----------------------	--

Анализируя перечень вопросов, которые должны рассматриваться в судебном порядке, следует уделить особое внимание пункту 3. Для лишения или ограничения родительских прав необходимы очень веские основания. Поэтому органами опеки и попечительства для начала проводится аналитическая работа. Семью ставят на особый контроль и детально изучают жизнедеятельность каждого члена семьи. По результатам наблюдения принимается окончательное решение, подавать ли иск в суд на лишение или ограничение родительских прав или всё же оснований для подачи данного иска недостаточно. Чаще всего сначала родителей ограничивают в правах. Если они не меняют своё поведения и образ жизни в течение шести месяцев, то обязанностью органа опеки и попечительства является подготовка и подача иска о лишении родительских прав в суд. Законодательством регулируется и случаи, когда несовершеннолетнего ребёнка необходимо незамедлительно забрать из семьи. В данной ситуации оформляется акт о том, что ребёнка забрали из семьи по причине наличия угрозы его физическому и психическому здоровью, и по истечении семи дней со дня оформления акта органы опеки и попечительства обязаны подать в суд иск, в котором изложено требование о лишении прав родителей выполнять любые действия в отношении ребёнка или ограничении родительских прав как одного родителя, так и обоих, согласно статье 73 и 77 Семейного кодекса РФ и положениям, закреплённых в гражданско-правовых нормативных актах⁵⁴.

Органы опеки и попечительства обязаны принимать участие при рассмотрении в суде дел, представленных в таблице 8.

⁵⁴ Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) // 2-е изд.-М: АСТ, АСТ МОСКВА, КОНТРАКТ, 2018.

Таблица 8 – Дела, рассматриваемые в суде, на которых обязательно присутствие уполномоченного лица от органа опеки и попечительства

п/н	Дело, рассматриваемое в суде	Нормативно-правовое регулирование
1.	Порядок реализации прав родителем в отношении несовершеннолетнего ребёнка при условии несовместного проживания	Пункт 2 статьи 66 СК РФ
2.	Лишение родительских прав родителей (одного из родителей)	Пункт 2 статьи 70 СК РФ
3.	Восстановление в правах родителей (одного из родителей) в отношении несовершеннолетнего ребёнка	Пункт 2 статьи 72 СК РФ
4.	Ограничение прав родителей (одного из родителей) в отношении несовершеннолетнего ребёнка	Пункт 4 статьи 73 СК РФ
5.	Все споры, которые касаются воспитательного процесса несовершеннолетних детей, вне зависимости от того, кем предъявлен иск в защиту прав и интересов ребёнка	Пункт 1 статьи 78 СК РФ

При поступлении иска в защиту прав и интересов несовершеннолетнего лица органы опеки и попечительства должны выехать на адрес проживания ребёнка в семье, оценить визуальное условия жизни и в целом обстановку нахождения ребёнка в данной семье⁵⁵. После выезда и осмотра оформить акт обследования и написать заключение по вопросу спора, представленного в иске. Такого рода судебные дела носят публично-

⁵⁵ Банников И.А. Юридическая природа договора о передаче ребенка в приемную семью в Российской Федерации. // Социальное и пенсионное право.-2017.-№4.-С.24-27.

правовой характер. А органы опеки и попечительства, таким образом, становятся необходимыми участниками гражданского процесса.

Считаем целесообразным повторить уже сказанную выше функцию органов опеки и попечительства как особенно важную и значимую. При установлении факта нахождения несовершеннолетнего лица в опасных условиях для жизни и здоровья, уполномоченные лица органов опеки и попечительства обязаны незамедлительно забрать ребёнка из этих условий вне зависимости, где и в какой семье находится ребёнок. Это право и обязанность установлена пунктом 1 статьи 77 Семейного кодекса РФ.

Очень интересной и даже противоречивой является статья 64 Семейного кодекса РФ. Её трактовка не является однозначной. Положение данной статьи устанавливают факт невозможности родителей выполнять функцию по представлению интересов несовершеннолетних детей в случае выявления органом опеки и попечительства факта разногласий между реализацией интересов ребёнка и родителей. Другими словами, желания родителей не должны становиться автоматически желаниями детей, пользуясь тем, что ребёнок не обладает полной дееспособностью. В данной ситуации возникшее разногласие должен урегулировать представитель, который будет защищать права и интересы детей.

В регионах нашего государства подобную помощь органам опеки и попечительства предоставляют учреждения образования.

Финансовое обеспечение, содержание детей-сирот и детей, которые остались без попечения родителей, контроль над ними и адаптацию к реальным жизненным условиям, осуществляет исключительно государство через уполномоченных лиц или учреждений.

Все расходы по развитию, обучению, организации досуга и бытовому содержанию финансируются из государственного бюджета нашей страны. Закон даёт право организовывать и создавать негосударственные образовательные учреждения или благотворительные фонды. Но такие организации имеют право лишь оказывать помощь установленным формам

устройства детей таким, как попечительские семьи, воспитательные семьи, но принимать детей к себе на содержание и постоянное пребывания законодательные акты нашей страны не позволяют⁵⁶.

Органы опеки и попечительства обладают уникальной компетенцией. Это единственный орган, в обязанности которого входит выбор формы устройства детей-сирот и детей, которые остались без попечения родителей.

Работники и должностные лица органов опеки и попечительства анализируют каждый случай, когда ребёнок нуждается в опеке со стороны физического лица⁵⁷. На основании данных, полученных из органов исполнительной власти, органы опеки и попечительства выявляют ребёнка, которому требуется назначить уполномоченное лицо, которое будет заниматься его воспитанием и защищать права и интересы. А в последствие согласовывает кандидатов на роль опекуна и попечителя. В нашей системе органов государственной власти данного полномочия больше не имеет ни одна организация⁵⁸.

На современном этапе развития почти все законодательные акты регионов РФ наделяли полномочиями по вопросам опеки и попечительства несовершеннолетних лиц конкретные самостоятельные органы местной власти. Существует разработанный государственный проект по передачи данных полномочий и их реализации в ведение региональных органов государственной власти РФ.

Считаем целесообразным разработать четкий и регламентированный порядок действий органов, занимающихся вопросами устройства детей и защиты их интересов и прав, который представлен на рисунке 2.

⁵⁶ Гражданское право: учеб.: в 3-х томах. Т.2. / Е.Ю. Валявина, И.В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. -4-е изд., перераб. и доп.-М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2018.-848с.

⁵⁷ Поздняков А.Б. Правовые вопросы патронажа как института гражданского права Российской Федерации. // Семейное и жилищное права.-2014.-№ 5.-С.10-14.

⁵⁸ Мурзин Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, семейно-правовой аспект. Дисс...к.ю.н. М., 2016.-192 с.

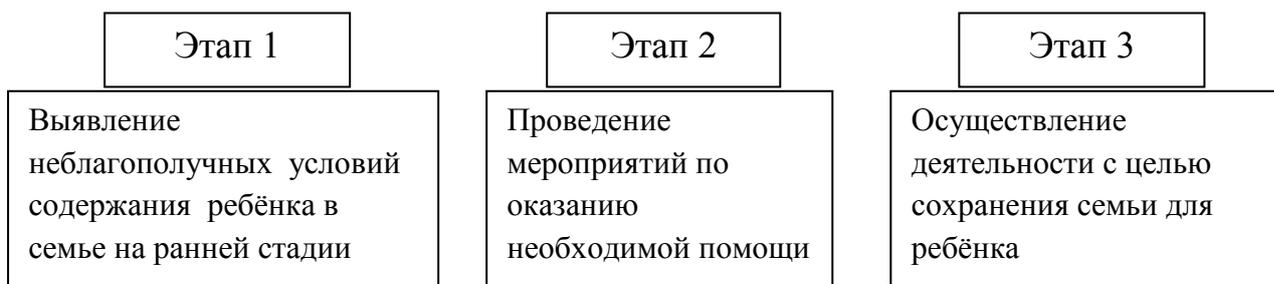


Рисунок 2 – Рабочий процесс уполномоченных лиц органов опеки и попечительства

Рассматривая данную схему, стоит отметить, что самым важным и основным шагом в решении вопросов, касающихся такой мало защищенной социальной категории, как несовершеннолетние лица, является оперативность принятия мер по ликвидации возникшей опасной ситуации для ребенка. Очень важно максимально уменьшить время нахождения ребенка в ненадлежащих условиях. Нужно не допустить негативного воздействия или хотя бы сократить на моральное и психическое здоровье несовершеннолетнего лица, а иногда и на физическое.

Регулирование действий органов опеки и попечительства согласно законодательной базе должно осуществляться на региональном уровне управления, но на практике это происходит через деятельность уполномоченных органов муниципальной власти.

При разработке и утверждении законодательных актов на региональном уровне важно предусматривать содержание следующих положений:

- 1) закрепление четкого и конкретного перечня вопросов, разрешением которых должны заниматься органы опеки и попечительства;
- 2) определение конкретных групп несовершеннолетних лиц, которые попадают под влияние деятельности органов опеки и попечительства;
- 3) комплекс мероприятий по профилактике и предупреждения нахождения ребенка в неблагоприятных и опасных для здоровья и жизни условиях;

4) закрепление внутренним уставом, положением, штатным расписанием норм численности в зависимости от необходимого количества должностных лиц органов опеки и попечительства, в компетенции которых входит реализация функций по защите интересов и прав несовершеннолетних лиц;

б) регламентация порядка взаимодействия, официальное утверждение принятых правил и норм, которые регулируют отношения, возникающие между органами опеки и попечительства в рамках рабочего взаимодействия по вопросам устройства детей и защиты их прав и интересов.

Органы субъектов РФ зачастую делегируют свои полномочия по вопросам защиты прав и интересов несовершеннолетних лиц муниципальным образованиям. А сами выполняют лишь контрольную и управленческую функции. Муниципальные образования выступают своеобразными помощниками для государственных органов субъектов РФ. В результате чего в нашей стране функционирует модель закона субъекта Российской Федерации «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации».

На современном этапе развития необходимы нововведения в законодательной базе, регулирующей вопросы по опеке и попечительству. Многие субъекты РФ разрабатывают проект, результатом которого региональные власти видят возложение обязанностей по защите прав и интересов несовершеннолетних лиц на органы местной власти, а именно на муниципальные образования. Следствием чего они видят издание нового закона «О деятельности органов опеки и попечительства» для каждого отдельного и самостоятельного субъекта РФ.

Хотя существующая проблема по социализации и развитию детей-сирот носит государственные масштабы, реализацию этого проекта считаем целесообразным. Вопросы, которые касаются детей, нужно решать конкретно в каждой семье. В данном случае со стороны государства

требуется в основном финансовая помощь и поддержка в средствах массовой информации.

Принято выделять следующие виды контроля по направлениям деятельности органов опеки и попечительства, представленные на рисунке 3.

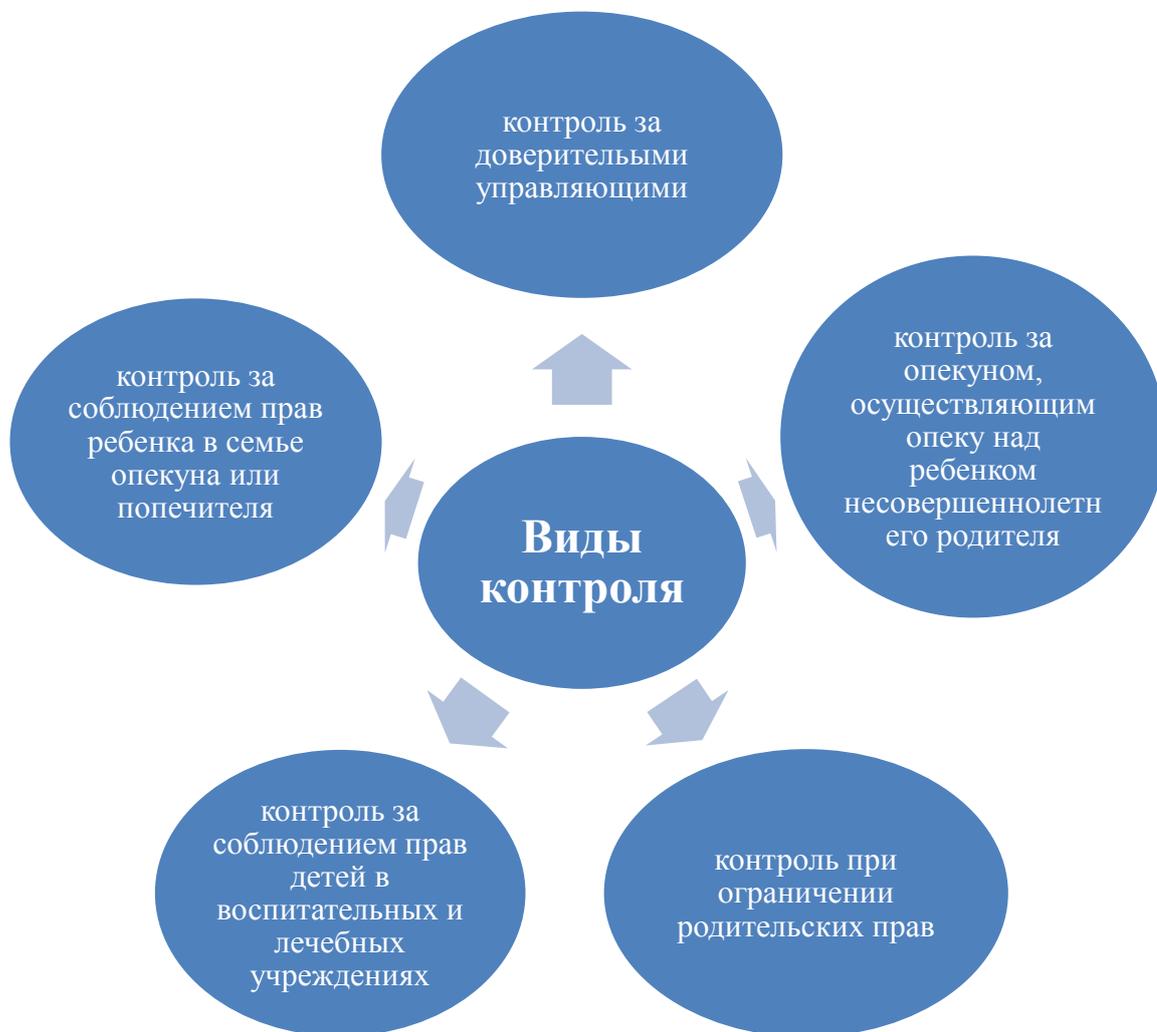


Рисунок 3 - Виды контроля по направлениям деятельности органов опеки и попечительства

Реализация данного проекта требует большого количества высококвалифицированного персонала для эффективной и продуктивной деятельности создаваемых территориальных органов опеки и попечительства, а также с учётом большого объёма выполнения работ. Поэтому важно разработать и утвердить грамотное штатное расписание для создаваемых учреждений. В кадровом составе должны быть специалисты с разным профилем образования, а именно педагоги, психологи,

психотерапевты, социальные работники, медики, экономисты, юристы и менеджеры.

Невозможно установить единый алгоритм действий государственных учреждений по устройству детей, так как каждый случай требует индивидуального и особенного подхода. Но все действия всегда должны быть направлены на улучшения положения ребёнка. Нельзя допускать разлучение родных братьев и сестёр. При оформлении опеки, попечительства или усыновления важным требованием должно быть согласовывать желаемую форму устройства только всех детей из одной семьи. После передачи детей в приёмные семьи важно осуществлять постоянный контроль нахождения их в новой семье. Проверять соответствие предоставляемых условий жизнедеятельности, оценивать моральное воспитание, получаемое детьми, а также следить за воспитательным процессом, как со стороны социальных служб, так и образовательных учреждений.

Согласно Семейному кодексу РФ если у несовершеннолетних до 16 лет появляется ребёнок, то родившемуся ребёнку требуется назначение опекуна.

Несовершеннолетние родители вправе установить отцовство и материнство, далее в органах записи актов гражданского состояния подать документы с целью зарегистрировать рождение ребёнка, причём неважно официально у них зарегистрирован брак или нет. Однако в случае, если брак не зарегистрирован, то родители, не достигшие возраста 16 лет, не являются полностью дееспособными в отношении семейного права⁵⁹.

Ребёнок, появившийся на свет у несовершеннолетней матери в возрасте до 16 лет, не состоящей в официальном браке, нуждается в опеке, но в то же время не считается оставшимся без попечения родителей, если мать от него не отказалась в письменной форме. Бывают случаи, когда опекун не назначается. Важность и необходимость его назначение объясняется тем, что

⁵⁹ Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

человек в возрасте до 16 лет не обладает полной дееспособностью и соответственно не может представлять в полной мере интересы своего ребёнка. Опекун в данном случае нужен для законного представления интересов ребёнка и уполномочен заключать сделки и распоряжаться полученными денежными средствами, которые причитаются ребёнку. Опекун также имеет право принимать участие в воспитании ребёнка, но реальное осуществление возможно лишь при совместном проживании.

Немаловажной формой контроля выступает надзор за качеством и полнотой исполнения опекуном возложенных на него обязанностей. Данный вид контроля осуществляется с целью сглаживания и регулирования возникающих разногласий по вопросам воспитания несовершеннолетнего лица и распоряжения принадлежащих ему сумм денежных средств и имущества.

Принято выделять следующие виды регулируемых отношений по участвующим в конфликте субъектам:

- 1) между опекуном и близким родственниками несовершеннолетнего лица,
- 2) между несовершеннолетними лицами опекуном,
- 3) между опекуном и биологическими родителями.

Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» наделяет органы опеки и попечительства одновременно и правом, и обязанностью, по следующим вопросам:

- 1) перевода ребёнка, который остался без попечения родителей, из одного учреждения образования в другое в независимости от причин возникшей необходимости или желания;
- 2) изменения формы прохождения образовательного процесса до получения основного общего образования детьми, которые остались без попечения родителей;

3) исключения рассматриваемой категории лиц в независимости от типа и вида образовательного учреждения.

Целесообразным и эффективным способом решения вышеперечисленных проблем считаем создание принципиально нового структурного подразделения в системе органов местного самоуправления. Название отдела считаем рациональным, утвердить «Отдел по охране и защиты прав детства». Важно отметить, что за отделом нужно закрепить регулирование исключительно отношений между несовершеннолетним лицом и его родителями. Следует разработать Положение о деятельности данного отдела, которым будут руководствоваться должностные лица подразделения. Положение должно содержать следующие элементы:

- 1) конкретные обстоятельства вмешательства Отдела во взаимоотношения между ребёнком и родителями;
- 2) гарантии защиты прав и интересов детей, которые остались без попечения родителей, реализуемые на практике;
- 3) допустимые пределы вмешательства в регулируемые взаимоотношения.

Результатом внедрения выше представленных положений и применения их в реальной жизни приведёт к более эффективной деятельности по вопросам защиты прав и интересов такой недостаточно защищённой, но очень важной, социальной категории, как дети, через построение регламентированной и упорядоченной деятельности единого органа, который будет выступать представителем воплощения в жизнь всех утверждённых норм и правил.

Также важно отметить, что управление является важной функцией организационных систем различных природ: биологических, социальных, технических, которая обеспечивает сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей. Поэтому при создании нового подразделения потребуются поиск не только квалифицированных кадров для исполнения роли рядовых сотрудников, а

также и грамотных управленцев.

Для лишения или ограничения родительских прав необходимы очень веские основания. Поэтому органами опеки и попечительства для начала проводится аналитическая работа⁶⁰. Семью ставят на особый контроль и детально изучают жизнедеятельность каждого члена семьи. По результатам наблюдения принимается окончательное решение, подавать ли иск в суд на лишение или ограничение родительских прав или всё же оснований для подачи данного иска недостаточно. Чаще всего сначала родителей ограничивают в правах. Если они не меняют своё поведения и образ жизни в течение шести месяцев, то обязанностью органа опеки и попечительства является подготовка и подача иска о лишении родительских прав в суд. Законодательством регулируется и случаи, когда несовершеннолетнего ребёнка необходимо незамедлительно забрать из семьи. В данной ситуации оформляется акт о том, что ребёнка забрали из семьи по причине наличия угрозы его физическому и психическому здоровью, и по истечении семи дней со дня оформления акта органы опеки и попечительства должны обратиться в суд с иском о лишении или ограничении родителей (одного из них) родительских прав в соответствии со статьями 73 и 77 Семейного кодекса РФ⁶¹.

⁶⁰ Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства. // Семейное и жилищное право.-2019.-№ 4.-С.32-36.

⁶¹ Головистикова А.Н., Грудцына В.А., Малышев В.А., Спектор А.А. Комментарий к Семейному кодексу (постатейный) (по состоянию на 2марта 2018 года)

3. АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В Г.О. ТОЛЬЯТТИ

3.1 Особенности деятельности органов опеки и попечительства

г.о. Тольятти

В соответствии с законом Самарской области от 05.03.2005 г. № 77-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения» администрации г.о. Тольятти в лице департамента социального обеспечения (далее – департамент) выполняет переданные государственные полномочия по опеке и попечительству⁶².

Департамент создан в соответствии с решением Думы городского округа Тольятти от 15.11.2007 № 765 «О внесении изменений в структуру мэрии городского округа Тольятти» с наименованием «Департамент по вопросам семьи и демографического развития». Департамент является правопреемником Комитета по вопросам семьи, материнства и детства мэрии. В соответствии с решением Думы городского округа Тольятти от 15.06.2011 № 573 «О внесении изменений в структуру мэрии городского округа Тольятти, утвержденную Решением Думы городского округа Тольятти от 16.04.2008 № 863 «О структуре мэрии городского округа Тольятти» преобразован в «Департамент по вопросам семьи, опеки и попечительства». В соответствии с решением Думы городского округа Тольятти от 21.10.2015 № 848 «О внесении изменений в структуру мэрии городского округа Тольятти, утвержденную Решением Думы городского округа Тольятти от 10.07.2013 № 1271» преобразован в «Департамент социального обеспечения». В соответствии с распоряжением мэрии

⁶² Закон Самарской области от 5 марта 2005 года №77-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения» (с изменениями на 11 июля 2016 года)

городского округа Тольятти от 11.11.2015 № 8293-р/1 «О внесении изменений в распоряжение мэрии городского округа Тольятти от 25.03.2014 № 1871-р/1 «Об утверждении организационной схемы функционального подчинения и состава органов мэрии городского округа Тольятти» с наименованием «Департамент социального обеспечения» утвержден в составе структуры мэрии городского округа Тольятти.

Изменение структуры Департамента осуществляется на основании распоряжения Администрации.

Изменение статуса и прекращение деятельности Департамента в общей структуре Администрации осуществляется на основании решения Думы городского округа Тольятти.

Департаментом непосредственно руководит руководитель департамента, который подчиняется заместителю главы городского округа по социальным вопросам.

Департамент осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Самарской области, муниципальных правовых актов городского округа Тольятти, а также настоящего Положения.

Положение о Департаменте разрабатывается руководителем департамента и утверждается распоряжением Администрации.

Настоящее Положение изменяется в соответствии с изменениями целей, задач, функций, прав и ответственности, возложенных на Департамент.

Положения о структурных подразделениях Департамента разрабатываются руководителями соответствующих структурных подразделений и утверждаются приказом руководителя департамента.

Департамент имеет круглую печать со своим наименованием, штампы и бланки, необходимые для осуществления деятельности Департамента, баланс, а также открытый лицевой счет в финансовом органе Администрации.

Место нахождения Департамента: 445021, Российская Федерация, Самарская область, г. Тольятти, бульвар Ленина, 15.

Основными целями деятельности Департамента являются: социальная поддержка населения в части выполнения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Законом Самарской области от 05.03.2005 № 77-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке населения»; дополнительные меры социальной поддержки отдельным категориям граждан, проживающим в городском округе Тольятти.

Для реализации поставленных целей Департаменту необходимо решить следующие задачи:

- 1) Организация деятельности по защите прав и законных интересов несовершеннолетних лиц;
- 2) Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей, профилактике социального сиротства и безнадзорности детей⁶³;
- 3) Организация деятельности по осуществлению опеки и попечительства над гражданами, признанными судом недееспособными, ограниченными судом в дееспособности, над дееспособными гражданами, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, а также по защите имущественных прав граждан, признанных судом безвестно отсутствующими;
- 4) Обеспечение информационного взаимодействия с населением через средства массовой информации по вопросам социальной поддержки

⁶³ Федеральный закон от 03.12.2011 N 378-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»

населения в сфере семьи, материнства и детства;

5) Организация и ведение финансово-хозяйственной деятельности Департамента. Осуществление финансирования социальных программ и мероприятий в сфере социальной поддержки семьи, материнства и детства, опеки и попечительства.

Оценка эффективности деятельности Департамента осуществляется на основании основных показателей эффективности и (или) результативности его деятельности, утверждаемых распоряжением заместителя главы городского округа по социальным вопросам.

Для решения задачи «Организация работы по защите прав и законных интересов несовершеннолетних детей» и задачи «Обеспечение информационного взаимодействия с населением через средства массовой информации по вопросам социальной поддержки населения в сфере семьи, материнства и детства» Департамент выполняет ряд функций, которые закреплены в Положении о деятельности Департамента.

Структуру Департамента можно представить в виде наглядной схемы, изображённой на рисунке 4.



Рисунок 4 – Структура Департамента

Представленная структура показывает, что во главе Департамента стоит Управление опеки и попечительства, которое в своём ведении располагает пять отделами, одним управлением и одним секторов. Всего в подчинение Департамента насчитывает восемь структурных подразделений.

3.2 Динамика деятельности по опеки и попечительству в г.о. Тольятти

По данным Федеральной службы государственной статистики по Самарской области в городе Тольятти проживает 704 532 чел. В сравнении с 2017 годом показатель снижен на 0,8% - 6035 чел., (в 2017 году показатель составлял 710 567 чел.). В сравнении с 2016 годом показатель снижен на 1,1% - 8087 чел. (в 2016 году на территории города проживало 712 619 чел.).

Общая численность детского населения 138 798 чел., что составляет 19,7% от общей численности населения. В сравнении с 2017 годом зафиксировано увеличение данного показателя на 0,7% (в 2017 году численность детского населения составляла 137 821 чел.). В сравнении с 2016 годом увеличение составляет 2,4% (в 2016 году численность детского населения составляла 135 554 чел.).

В 2018 году родилось 7 071 детей, что меньше на 4,2% в сравнении с 2017 годом (7 374 детей). В сравнении с 2016 годом данный показатель уменьшен на 21,2% (8 979 детей).

Всего на 01.01.2019 года на территории городского округа Тольятти состоят на учете 1807 чел. из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что на 68 чел. (3,9%) больше, чем на 01.01.2018 г. (1739 чел.) и на 130 чел. (7,7%) больше, чем на 01.01.2017 г. Количество детей-сирот составляет 766 чел., детей, оставшихся без попечения родителей – 1018 чел.

На 01.01.2018 г. в городском округе Тольятти проживают 1076 опекунских семей, в которых воспитываются 1258 детей и 286 приемных семей, в которых воспитываются 363 приемных ребенка. Таким образом, 1621 ребенок воспитывается в семьях граждан, что составляет 90%. В 2017 году данный показатель составлял 91,4%, в 2016 году – 90%.

Показатель количества приемных детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в сравнении с 2017 годом остался стабильным, в сравнении с 2016 годом показатель увеличен на 14,8%.

Сокращена численность впервые выявленных детей, оставшихся без попечения родителей на 2,1% по сравнению с 2017 годом и на 6,9%. В отчетном году было выявлено 270 чел., за 2017 год – 276 чел., за 2016 год – 290 чел.

Социальная поддержка городского округа Тольятти направлена на повышение уровня социальной защищенности горожан.

Организация эффективной работы с населением, качественное решение социальных проблем невозможно без конструктивного взаимодействия между всеми уровнями власти.

Администрация городского округа Тольятти сотрудничает с территориальным отделом Центрального округа Министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области по различным направлениям.

Ключевым направлением взаимодействия является оказание социальной поддержки населению. Оно включает в себя повышение уровня социальной защищенности отдельных категорий граждан путем предоставления мер поддержки, как регионального, так и муниципального уровня⁶⁴.

В дополнение к федеральным и региональным мерам поддержки в 2018 году за счет бюджета городского округа Тольятти были произведены следующие виды выплат:

1. Ежемесячное пособие одному из приемных родителей либо единственному приемному родителю на содержание ребенка, переданного на воспитание в приемную семью.

Выплаты составили 6 003 932,26 (1 500 руб. на содержание каждого ребенка) 4003 выплаты.

2. Единовременное пособие лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на первоочередные нужды.

В связи с выходом в самостоятельную жизнь 86 чел. получили пособие в размере 5000 руб. каждый.

Общая сумма выплат составила 430 000 руб.

⁶⁴ Закон Самарской области от 02.04.1998 N 2-ГД (ред. от 12.03.2018) «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 17.03.1998)

3. Единовременное пособие одному из приемных родителей либо единственному приемному родителю, в связи с принятием ребенка на воспитание в приемную семью.

Выплачено 126 000 руб. 63 получателям (по 2000 руб. на каждого ребенка).

4. Единовременное пособие на частичную компенсацию оплаты государственной пошлины за осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Выплаты составили 53 000 руб.

Выплачено 106 получателям по 500 руб. на каждого человека.

5. Единовременное пособие одному из опекунов, приемных родителей, либо единственному опекуну, приемному родителю, осуществляющим воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при зачислении в 1 класс общеобразовательной организации, реализующей общеобразовательные программы начального общего образования.

В соответствии с Решением Думы городского округа Тольятти от 12.11.2014 г. № 510 (в ред. Решения Думы городского округа Тольятти от 09.11.2016 г. № 1244) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставляется налоговая льгота в размере, подлежащей уплате суммы налога в отношении всех объектов налогообложения, находящихся в собственности.

Для реализации переданных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству, в соответствии с действующим законодательством, своевременно, по поступлению сведений в отношении несовершеннолетних лиц, находящихся в социально-опасном положении, проводились проверки, профилактические мероприятия, на основании чего определялись меры социальной поддержки несовершеннолетних, оказавшихся в социально-опасном положении.

Постоянный контакт с учреждениями, которые могут располагать информацией о случаях утраты детьми родительского попечения или о неблагоприятной обстановке в семье, явилось своевременной возможностью принятия органами опеки и попечительства городского округа Тольятти мер по защите прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, или оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В соответствии со статьей 122 Семейного кодекса РФ должностные лица учреждений (дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, лечебных учреждений и других учреждений) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, оставшихся без попечения родителей, своевременно сообщали об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей.

В течение 2018 года в департамент поступило 487 сообщений о нарушении прав детей (в 2017 г. – 461 сообщение, увеличение на 5,6% , в 2016 г. – 386 сообщений), в том числе о выявлении детей, оставшихся без попечения родителей, из них:

- из образовательных учреждений -42 (в 2017 г. – 28);
- из лечебно-профилактических учреждений – 43 (в 2017 г. – 51);
- из учреждений социальной поддержки населения – 170 (в 2017 г. – 152);
- из органов внутренних дел, суда – 139 (в 2017 г. – 130);
- от граждан – 93 (в 2017 г. – 100).

По поступлению сведений специалистами в течение трех дней проводились обследования условий жизни детей и при установлении факта отсутствия попечения родителей или родственников обеспечивалась защита их прав и интересов, в том числе их устройство.

Увеличение сообщений в департамент о нарушении прав детей на 5,6% связано с экономической нестабильностью общества, с социальными и психологическими причинами, увеличением количества родителей, не желающих нести ответственность за своих детей. Это нежелание

обусловлено злоупотреблением алкоголем и наркотическими веществами, утратой понятия семьи как основной единицы общества и осознания ее как основы нравственной ценности.

За период 2018 года на территории городского округа Тольятти было выявлено и учтено 270 чел. из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что на 6 чел. (2,2%) меньше, чем в 2017 году (в 2017 году количество выявленных и учтенных детей составило 276 чел, в 2016 году – 290 чел.). Снижение численности выявленных детей как оставшихся без попечения родителей связано прежде все с акцентированием внимания на профилактической работе учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с семьями.

Работа по лишению родительских прав проводится в соответствии с требованиями законодательства и в 2018 году регламентировалась Соглашением о межведомственном взаимодействии по лишению родительских прав граждан, не исполняющих родительские обязанности в отношении своих несовершеннолетних детей.

За 2018 год было лишено родительских прав 157 родителей в отношении 177 детей, что на 40 чел. (20,0 %) меньше, чем в 2017 году (197 родителей в отношении 215 детей).

В 2018 году у 78 (44,0 %) детей лишен родительских прав один из родителей, основном - это отец, который не занимается воспитанием и содержанием ребенка, не платит алименты. В этом случае, ребенок не остается без попечения родителей, а находится на воспитании у другого родителя (чаще всего у матери), в 2017 г. 91 ребенок остался после лишения родительских прав с другим родителем. Показатель снизился в 2018 году.

У 99 (55,9%) детей в 2018 году были лишены родительских прав оба или единственный родитель, в 2017 г. - 124 ребенка, что на 25 детей меньше (14,1%). Показатель снизился в 2018 году.

Все дети, оставшиеся без попечения родителей в 2018 г. в результате лишения родителей родительских прав, в количестве 51 чел. были своевременно устроены:

- 30 чел. (58,8%) - на воспитание под опеку (попечительство);

- 7 чел. (13,7%) - на воспитание в приемную семью;

- 14 чел. (27,4%) - в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на полное государственное обеспечение.

Итого, 86,2% после лишения родительских прав устроено на семейные формы воспитания.

Кроме того, 48 детей (48,5%) ранее были определены под опеку (попечительство), в приемную семью, либо уже находились в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в 2018 г. родители в судебном порядке были лишены родительских прав за неисполнение родительских обязанностей.

Таким образом, основные причины лишения родительских прав - уклонение от выполнения родительских обязанностей по воспитанию и содержанию детей, в том числе злостное уклонение от уплаты алиментов, а также употребление родителями наркотиков и спиртных напитков и лишенных на этом основании родительских прав.

Вместе с тем следует отметить, что из 157 родителей, лишенных родительских прав 2018 г., только с 35 родителями (а 2017 г. – 60 чел.) велась профилактическая работа специалистами ГКУ СО «Комплексный центр социальной помощи населению Центрального округа». В конце 2017 – 2018 гг. наблюдается тенденция увеличений обращения граждан в органы опеки и попечительства с жалобами на родителей, не исполняющих своих обязанностей в отношении несовершеннолетних детей. Как правило, данные граждане на профилактическом учете в ГКУ СО «Комплексный центр социальной помощи населению Центрального округа» не состоят. Специалистами Центра осуществляется социальное сопровождение семей только с их письменного согласия (основание: Федеральный закон от

28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»). В связи со сложившейся тенденцией отказа граждан сотрудничать со специалистами ГКУ СО «Комплексный центр социальной помощи населению Центрального округа» на территории городского округа Тольятти данные семьи ставятся на профилактическое сопровождение постановлением КДН и ЗП.

К лишению родительских прав приводит также недостаточность своевременного, раннего выявления социально неблагополучных семей. И даже, если семья поставлена на сопровождение в ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа» принимаемые меры не соответствуют разрешению проблемной ситуации, сложившейся в семье и являются неэффективными.

Основным правом ребенка является право воспитываться в семье, прежде всего в родной. Специалистами постоянно отслеживается возможность восстановления родителей в родительских правах и передачи им детей на воспитание. К сожалению, таких случаев не очень много, так как чаще всего родители после лишения родительских прав уже не изменяют в лучшую сторону своего образа жизни. Тем не менее, в 2018 г. специалистами проведена работа по мотивации, сбору необходимых документов, подготовке заключений в суд и участию специалистов в судебных процессах по восстановлению в родительских правах и передаче детей на воспитание в родные семьи.

Причины социального сиротства в муниципальном образовании. Анализ причин социального сиротства детей старше 14 лет по итогам 2018 года. Работа по установлению правового статуса детей, оставшихся без попечения родителей. Жизнеустройство выявленных детей, которые представлены в таблице 9.

Таблица 9 – Дети сироты и дети, оставшихся без попечения родителей, классифицированные по обстоятельствам, в результате которых они стали относиться к указанным группам населения

По социальному статусу	2018 г. Количество детей	2017 г. Количество детей
Всего	280	286
из них:		
Сирот	110	80
родители безвестно отсутствуют	-	-
родители лишены родительских прав	56	87
родители ограничены в родительских правах	24	32
родители – инвалиды/находятся на стационарном лечении	11	11
родители отказались забрать ребенка из родильного дома	24	22
родители осуждены, под стражей	20	20
место жительства родителей неизвестно, находятся в розыске	2	1
родители уклоняются от воспитания	28	32
другие причины	5 (3 – матери признаны недееспособными, 2 –	3 (1 – отмена удочерения, 2 –

	родители неизвестны)	родители неизвестны)
--	----------------------	----------------------

Из числа выявленных у 38 детей фактически родители проживали на других территориях. Так у 3 отказных детей матери прибыли из республики Узбекистан, Пензенской области, у 11 отказных детей матери являются лицами без определенного места жительства. 24 (в 2017 г. – 17) ребенка проживали у родственников на территории г.о. Тольятти, тогда как неблагополучные родители проживали в г. Самара, г. Сызрань, г. Жигулевске, Искалинском, Ставропольском, Шигонском районах Самарской области, г. Москва, г. Брянск, Оренбургской области, республика Татарстан.

За 2018 года в г. Тольятти 24 женщины отказались забрать из лечебно-профилактических учреждений 24 детей (9 мальчиков, 15 девочек). По сравнению с аналогичным периодом 2017 г. количество новорожденных детей, родители которых отказались забрать из лечебно-профилактических учреждений города, увеличилось на 20 % (4 ребенка).

Рождены вне брака – 20 детей, 4 ребенка рождены в браке.

Возраст женщин, оставивших детей:

- до 18 лет – нет;
- 18-25 лет – 10 женщин;
- 26-30 лет – 6 женщин;
- 35-40 лет – 7 женщин;
- 41-45 лет – 1 женщина.

Отказались от первого ребенка – 9 женщин. Имеют других детей (со слов) – 15 женщин: 6 – имеют одного ребенка; 9 женщин уже имели двух и более детей.

Прибыли из других городов – 3 женщины (республика Узбекистан, Пензенская обл.), 11 женщин без определенного места жительства, регистрации в г. Тольятти не имеют.

Из общего числа женщин, отказавшихся от своих новорожденных детей, 8 женщин дали согласие на усыновление своих новорожденных детей другим лицом, 16 – самовольно покинули роддом, без объяснения причин.

Основными причинами отказа женщин забрать своих новорожденных детей из родильного дома являются: нежелательная беременность, отсутствие собственного жилья, отсутствие постоянного места работы, наркотическая и алкогольная зависимость.

По информации юристов родильных домов, все женщины были ознакомлены с мерами социальной поддержки, о возможности помещения несовершеннолетних в связи с трудной жизненной ситуацией в ГКУЗ СО «Тольяттинский дом ребенка специализированный».

Из 24 женщин 5 состояли на учете в женских консультациях, 19 были не обследованы и не состояли под наблюдением врачей.

Органами опеки и попечительства были приняты меры по дальнейшему жизнеустройству детей, оставленных матерями в лечебно-профилактических учреждениях:

- 1 ребенок (4,1%) – возвращен в родную семью;
- 8 детей (33,3%) – усыновлены гражданами РФ (5 первоначально были переданы под опеку с последующим усыновлением;
- 11 детей (45,8%) – переданы под опеку кандидатам в замещающие родители с последующим усыновлением;
- 4 ребенка (16,6%) – определены в ГКУЗ СО «Тольяттинский дом ребенка специализированный».

Из 4 детей, которые помещены в ГКУЗ СО «Тольяттинский дом ребенка специализированный», на 1 ребенка выдано направление на посещение (решение кандидатами в усыновители еще не принято).

Из 270 детей, относящихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в 2018 года, были выявлен 61 (22,6 %) ребенок старше 14 лет (от 14 до 15 – 13 чел., от 15 до 18 лет – 47 чел.), (в 2017 г. был выявлено 57 детей старше 14 лет – 20,6%), из них:

- дети-сироты – 39 человек (63,9%) (в 2017 г. – 21 (36,8%)), которые устроены:

36 чел. - под попечительство (92,3%),

2 чел. – помещены под надзор в государственные казенные учреждения (5,1%);

1 чел. - после установления отцовства передан отцу (2,6%);

Итого, на семейные формы было устроено – 37 чел. (94,9%).

- дети, оставшиеся без попечения – 22 человек (36,1%) (в 2017 г. - 36 чел. (63,2%), которые устроены:

18 чел. – устроены под попечительство (81,8%),

3 чел. – помещены под надзор в государственные казенные учреждения (13,6%),

1 чел – возвращен в родную семью (4,6%).

Итого, на семейные формы было устроено – 19 чел. (86,4%).

Из 22 детей, оставшихся без попечения родителей, утратили родительское попечение вследствие:

- лишения родительских прав родителей – 12 человек (54,5%), при этом у 3 детей умер один из родителей (мать), 2 отца были лишены родительских прав, так как не занимались воспитанием и содержанием детей, 1 отец после смерти матери сначала дал согласие на опеку, но родительские обязанности не выполнял; 5 семей состояли на учете в ГКУ СО «Комплексный центр социальной защиты населения Центрального округа», но проведенная работа с родителями не дала положительных результатов, из них 1 семья является многодетной (6 человек, в отношении трех из них мать является одинокой), после смерти матери все определены под опеку, но необходимо было лишение родительских прав отца у 3 детей (2 – старше 14 лет, 1 младше 14 лет).

- ограничения в родительских правах – 5 человек (22,7%);

- взятии под стражу, осуждением родителей – 2 человека (9,1%);

- нахождении на лечении – 1 человек (4,6%);

- уклонение родителей от воспитания и содержания – 2 человек (9,1%), 1 семья состояла на учете в ГКУ СО «Комплексный центр социальной защиты населения Центрального округа», работа положительных

результатов не дала, исковое заявление о лишении родителей родительских прав направлено в суд, 1 ребенок на отчетный период возвращен матери.

6 семей (35,3%) из 17 семей, где родители лишены (ограничены), уклоняются от воспитания и содержания, состоят или состояли на социальном сопровождении в ГКУ СО «Комплексный центр социальной защиты населения Центрального округа», но проведенная работа с родителями не дала положительных результатов, либо семья была снята с сопровождения в связи со смертью родителя и установлением попечительства над несовершеннолетними.

Таким образом, увеличение выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, старше 14 лет, произошло за счет выявленных детей из многодетных семей.

Также есть факты, когда родители, ранее лишенные родительских прав, рожают детей и не выполняют должным образом свои родительские обязанности. В связи с этим необходимо, в случае поступления информации о рождении детей у граждан, ранее лишенных родительских прав, держать на контроле выполнение ими родительских обязанностей в отношении данных детей.

Департаментом в 2018 году были своевременно выявлены дети и направлены в региональный банк данных. Анкеты детей и изменения к анкетам были направлены своевременно.

На 01.01.2019 года на учете в региональном банке данных числится 185 детей, оставшихся без попечения родителей городского округа Тольятти (на 01.01.2018 г. – 186 детей, уменьшение на 0,9%, 01.01.2017 г. – 206 детей).

За 2018 год региональному оператору банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, направлено:

- 91 анкета на детей, оставшихся без попечения родителей;
- 276 сведений о первичной информации о детях, выявленных на территории г.о. Тольятти;

- 2612 изменений данных о ребенке, оставшемся без попечения родителей, содержащихся в анкете ребенка;

- 92 информации о прекращении учета сведений о детях, устроенных в семьи;

- 189 фотографий детей.

За 2018 год 91 анкеты передано для постановки на учет в региональный банк данных, снято с учета 92 анкет по следующим основаниям:

- в связи с возвратом в родную семью – 17 чел.;

- в связи с передачей под опеку (попечительство) – 27 чел.;

- в связи с устройством в приемную семью – 21 чел.;

- в связи с усыновлением – 5 чел.;

- в связи с совершеннолетием – 18 чел.;

- в связи с эмансипацией – 1 чел. (вступление в брак несовершеннолетней в возрасте 17 лет, являющейся воспитанницей ГКУ СО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Единство» г.о. Тольятти (коррекционный)»);

- в связи со смертью – 3 чел. (3 детей в возрасте до 5 лет из ГКУЗ СО «Тольяттинский дом ребенка специализированный»; смерть детей наступила вследствие имеющихся заболеваний).

Вместе с тем, существует проблема качества фотографий, предоставляемых государственными казенными учреждениями на воспитанников (размытый, нехудожественный фон и т.д.).

Исполнение ст. 54 Семейного кодекса по осуществлению права ребенка жить и воспитываться в семье (передача на воспитание в семью: соблюдение приоритетного права передачи детей на усыновление, под опеку (попечительство), в приемные (патронатные) семьи). Количество вновь выявленных детей в возрасте от 0 до 3 лет, из них, переданных на усыновление от общего количества вновь выявленных детей в возрасте от 0 до 3 лет. Указать причины передачи детей в возрасте от 0 до 3 лет на другие формы семейного устройства (опека, приемная семья).

В соответствии с законодательством Российской Федерации орган опеки и попечительства г.о. Тольятти осуществляет приоритетное право жить и воспитываться в семье.

Все выявленные в 2018 г. 270 детей дети были устроены:

- под опеку – 189 чел.;
- в приемные семьи – 11 чел.;
- усыновлены – 8 чел.;
- возвращены родителям- 23 чел.;
- помещены в организации для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, на полное государственное обеспечение – 38 чел.;

Таким образом, на семейные формы было устроено 231 чел., что составляет 86% (в 2017 г. - 87,7%, в 2016 г. - 81,7%) от числа выявленных детей.

Количество вновь выявленных детей в 2018 г. в возрасте от 0 до 3 лет - 71 чел. из них 59 чел. (83,1%) были устроены на семейные формы воспитания:

- усыновлены – 8 чел.;
- опека - 36 чел. (5 чел. первоначально были переданы под опеку из-за отсутствия необходимого пакета на усыновление, впоследствии усыновлены);
- приемная семья – 7 чел.;
- возвращены биологическим родителям – 8 чел.

Усыновление остаётся приоритетной формой семейного жизнеустройства.

На усыновление, как наиболее предпочтительную форму семейного устройства, в 2018 году - передан 21 ребенок, 2017 году - 22 ребенка, в 2016 г. – 25 детей.

В 2018 г. 21 ребенок был усыновлен российскими гражданами, 2017 г.- 22 ребенка, в 2016 г. 24 ребенка, (в 2015, 2014 гг. – иностранными гражданами усыновлено – 0 детей; в 2013 г. – 3 ребенка, в 2012 г. – 7 детей).

Из общего числа усыновленных (21 ребенок) 9 детей были усыновлены своими приемными родителями, опекунами (1 чел.- 2017 г. 3 чел., - в 2016 г., 2 чел. – в 2015 г., 8 чел. – в 2014 г., 7 чел. – в 2013 г.). Из выявленных в 2018 г. усыновлены опекунами 5 человек (4 на территории г.о. Тольятти, 1 ребенок - в г. Самара).

В том числе были усыновлены дети, возраст которых старше 7 лет в количестве 3 человек, 2 детей, являющихся инвалидами детства, 2 пары братьев и сестер.

На данном этапе не удастся принципиально изменить структуру семейного устройства в пользу усыновления. Одной из причин отсутствия увеличения численности детей, передаваемых гражданам городского округа Тольятти на усыновление, из государственных казенных учреждений, является состояние здоровья детей, готовых к передаче на усыновление.

Из 41 ребенка в возрасте от 0 до 3 лет, переданного в 2018 г. под опеку, более 80 % кандидатами в опекуны являлись родственники, в основном бабушки, которые изначально из-за возраста и материальных проблем не планировали усыновление (удочерение) внуков.

Семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, способствовали мероприятия, направленные на пропаганду семейных форм устройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, создание положительного отношения горожан к проблемам сиротства и труду приемных родителей. Одно из таких мероприятий - акция «Счастье в дом», которая в 2018 году проходила в период с 10 апреля по 10 мая. Общий охват информационной и разъяснительной работой в период акции составил более 400 тысяч человек.

Так, информация о 20 детях размещена в печатных изданиях «Призыв» (тираж 1300 экз.), «Площадь свободы» (тираж 10104 экз.), «Волжский химик» (тираж 3000 экз.). На телеэкранах ООО «Аэрохолл Менеджмент» транслируются социальные ролики, пропагандирующие семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В отделениях, на официальных порталах МАУ МФЦ размещена печатная социальная реклама. В здании администрации Центрального района г.о. Тольятти оформлен информационный стенд с фотографиями 40 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитанников государственных учреждений городского округа Тольятти. На стенде также представлена информация о формах устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о порядке оформления необходимых документов.

Плановые проверки проводятся специалистами на основании распоряжения заместителя главы городского округа Тольятти с периодичностью, установленной действующим законодательством.

В ходе плановых проверок специалистами изучается обстановка в семье, отношения между подопечным и опекуном, другими членами семьи, проводится беседа с подопечным, опекуном. Устанавливается наличие в доме надлежащих (ненадлежащих) условий для проживания, обучения, досуга подопечного. Оценивается способность и желание законного представителя контролировать поведение, учебу и досуг подопечного. Выясняется наличие у ребенка проблем в учебе, общении с ровесниками в учебном заведении и по месту жительства. Даются практические рекомендации по возникающим проблемам. Обращается особое внимание на необходимость своевременного реагирования со стороны опекуна (попечителя) на имеющиеся проблемы, взаимодействия с органами опеки и попечительства по разрешению ситуации. Для опекуна и ребенка предлагается помощь педагогов-психологов ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа».

Всего в течение 2018 г. были проведены 4132 плановых проверки условий жизни подопечных детей, 78 внеплановых проверок, в связи прибытием подопечных на новое место жительства.

В соответствии с судебными определениями проведено 1019 обследований условий жизни несовершеннолетних детей по 431 судебному делу.

В рамках взаимодействия с ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа» специалисты департамента проводят следующую работу:

- Формирование списка опекунов, попечителей, которым рекомендованы коррекционные, индивидуальные и групповые занятия, направленные на восстановление социальных связей и привязанностей. Направление данного списка ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа».

- Мотивация семьи опекуна на сотрудничество со специалистами ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа».

- Осуществление контроля посещения опекуном (попечителем) и подопечным рекомендованных коррекционных, индивидуальных и групповых занятий.

- Формирование и направление в ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа» списков:

- подопечных, достигших возраста 6-7 лет (первоклассников);
- подопечных, достигших возраста 10-11 лет;
- подопечных, имеющих трудности в социальной адаптации;
- подопечных из семей, имеющих признаки внутри семейного конфликта.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в текущем году все семьи, в которых воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, поставлены на комплексное социально-психологическое сопровождение в ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа», специалисты которого оказывают

содействие детям и их законным представителям в разрешении имеющихся проблем.

В процессе проведения плановых проверок оценке подвергаются следующие характеристики:

- 1) бытовые условия жизни, постоянного проживания и нахождения воспитанников;
- 2) состояние здоровья;
- 3) внешний вид и соблюдение гигиены;
- 4) эмоциональное и физическое состояние.

Также даются рекомендации администрации учреждения по дальнейшей защите законных прав и интересов детей, помещенных под надзор, в соответствии с индивидуальным планом развития и семейного жизнеустройства.

В соответствии с планом работы департамента в апреле и октябре 2018 года в целях осуществления контроля над условиями содержания, воспитания и образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в государственных казенных учреждениях и бюджетном учреждении здравоохранения, расположенных на территории городского округа Тольятти, проведены проверки условий содержания, воспитания и образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей следующих учреждений:

- государственное казенное учреждение Самарской области «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Единство» городского округа Тольятти (коррекционный) (далее - Центр «Единство»);

- государственное казенное учреждение Самарской области «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Созвездие» городского округа Тольятти (коррекционный) (далее - Центр «Созвездие»);

- государственное казенное учреждение здравоохранения Самарской области «Тольяттинский дом ребенка специализированный» (далее – Дом ребенка);

- государственное казенное учреждение «Тольяттинский социальный приют для детей и подростков «Дельфин» (далее – приют «Дельфин»);

- государственное казенное учреждение «Тольяттинский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Гармония».

В проверке наряду с департаментом принимали участие территориальный отдел министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области, территориальное управление министерства образования и науки Самарской области, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав г. Тольятти, ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа», справка по итогам проверки были направлены руководителям учреждений, в министерство социально-демографической и семейной политики.

В ходе проверки были изучены условия пребывания воспитанников в учреждениях: организация их быта, досуга, методы и методики работы, используемые в учреждениях при работе с детьми, ведение личных дел воспитанников, реализация права на полное государственное обеспечение и дополнительные социальные гарантии, защита имущественных прав воспитанников, соблюдение требований законодательства, связанных с временной передачей воспитанников в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Департамент во исполнение приказа министерства образования и науки РФ от 17.02.2015 г. № 101 «Об утверждении порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (далее - Приказ) направляет информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, в региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Работа по профилактике вторичного социального сиротства осуществлялась с соответствии с Алгоритмом работы на предотвращение

случаев возврата (помещения) подопечных в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с семейных форм воспитания, утвержденный приказом департамента № 66-пс/3.4 от 18.06.2014 г. «Об утверждении алгоритма работы по профилактике вторичного сиротства, предотвращения случаев возврата (помещения) несовершеннолетних в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с семейных форм воспитания».

Целью Алгоритма выступает осуществление деятельности по формированию благоприятных и комфортных условий для постоянного проживания семья, получения необходимого уровня развития и внимания. В цели Алгоритма также входит обеспечение условий для эффективной социализации ребёнка, который остался без попечения родителей. Алгоритм регулирует деятельность, направленную на предупреждение отказов от ребёнка после некоторого периода времени пребывания его в семье, а также проведение профилактических мероприятий по возврату ребёнка в учреждения опеки и попечительства.

Для реализации поставленных целей требуется разработка форм и основных видов деятельности Алгоритма. Они представлены на рисунке 5.

Кроме проведения проверок, специалистами запрашивается информация о ребенке и семье по месту учебы, в дошкольном учреждении, при необходимости – в медицинском учреждении по месту жительства. В ряде случаев, наблюдается положительный результат совместная работа с учебным заведением по оказанию помощи ребенку в учебе или в нормализации взаимоотношений в коллективе.

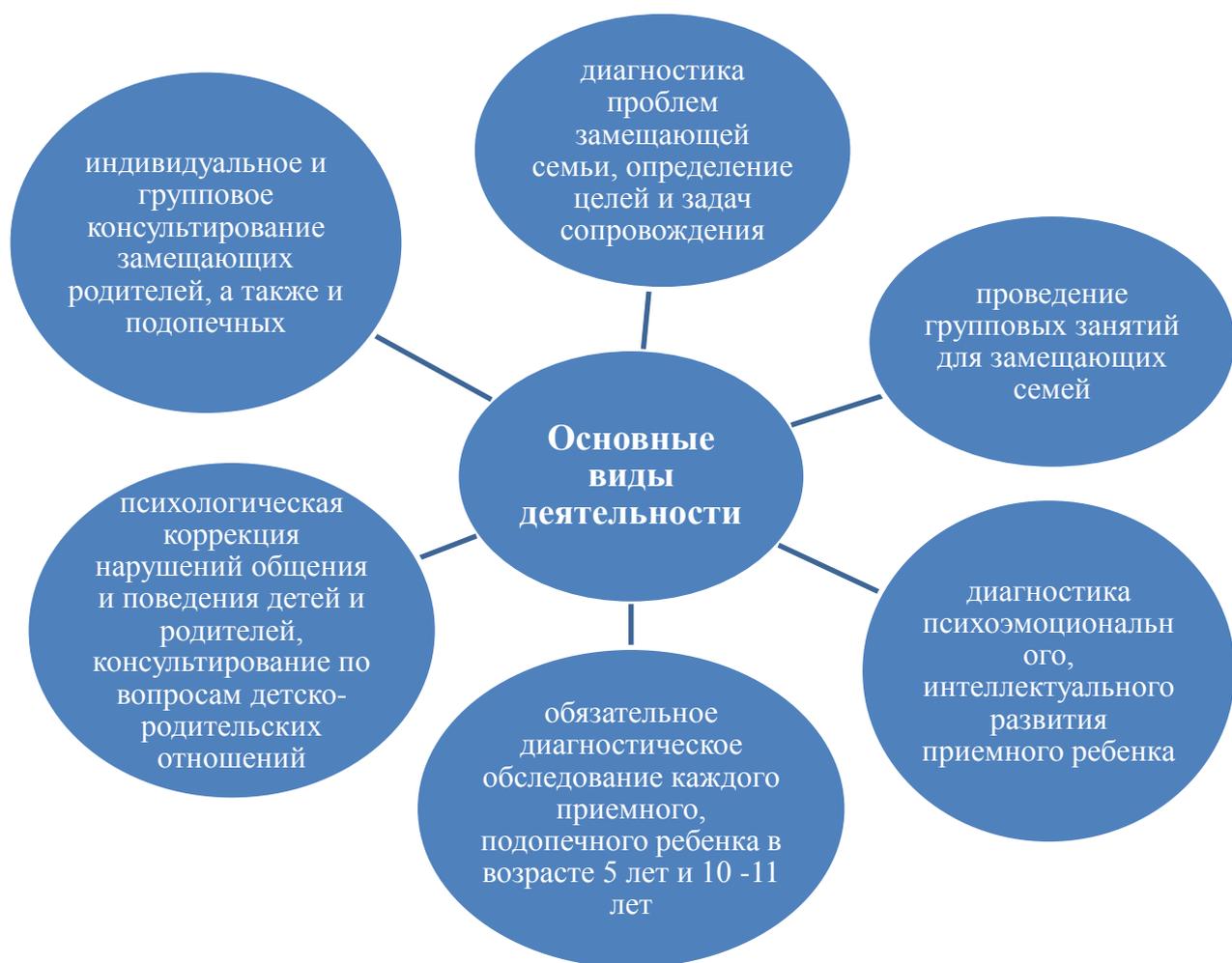


Рисунок 5 – Основные виды деятельности Алгоритма

Специалистами намечаются и корректируются планы дальнейшей работы с семьей, в том числе по обозначенным проблемам, с установлением сроков контроля. Указанные мероприятия и постоянная взаимосвязь с семьями позволяют держать сложные ситуации под контролем и преодолевать кризисные моменты.

Используется и такая форма работы с подопечными детьми, как направление подопечного на реабилитацию в ГКУ СО «Тольяттинский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Гармония» и ГКУ СО «Тольяттинский социальный приют для детей и подростков «Дельфин», ГКУ СО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Созвездие» городского округа Тольятти (коррекционный)», ГКУ СО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Единство» городского округа Тольятти (коррекционный)».

Одним из направлений органа опеки и попечительства по профилактике вторичного сиротства является работа с замещающей семьей во время нахождения несовершеннолетнего из данной семьи в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В то время как с ребенком проводится реабилитационная и профилактическая работа в организации для детей-сирот, семья несовершеннолетнего находится на комплексном социально-психологическом сопровождении в ГКУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения Центрального округа», с законными представителями (опекунами, попечителями, приемными родителями) проводится работа, направленная на возврат ребенка, на сохранение семьи.

За 2018 год 18 подопечных детей были направлены на реабилитацию в вышеназванные учреждения.

По итогам проведенных реабилитационных мероприятий 7 детей были вновь возвращены в семью опекунов (попечителей), приемных родителей, 8 детей продолжают проходить реабилитацию, 3 детей помещены под надзор в государственные казенные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на полное государственное обеспечение.

За период 2018 г. была прекращена опека (попечительство) над 202 чел. по следующим причинам:

- по достижении совершеннолетия - 75 чел.;
- выбыли к родителям – 33 чел.;
- усыновлены – 11;
- переведены на другие формы семейного воспитания – 26 чел.;
- в связи с переменой места жительства – 43 чел.
- помещены под надзор в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на полное государственное обеспечение - 13 чел. (2017 г. - 15 чел.);
- вступление в брак – 1.

В течение отчетного года прекращено действие 64 договоров о

приемной семье по следующим причинам:

- в связи с достижением совершеннолетия – 20 чел.;
- в связи с переменой места жительства – 28 чел.;
- в связи с усыновлением детей приемными родителями – 3 чел.;
- в связи с возвратом родителям – 1;
- переведены на другие формы семейного воспитания – 1 чел. (договор, о приемной семье расторгнут по инициативе приемного родителя в связи с изменившимися семейными обстоятельствами, оформлена предварительная опека над ребенком);
- помещены под надзор в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на полное государственное обеспечение - 11 чел. (2017 г. – 7 чел.), из них:
 - в связи с ухудшением состояния здоровья приемного ребенка – 1 чел.;
 - по причине не состоявшейся адаптации ребенка в приемной семье – 1 чел.;
 - в связи с изменившимися семейными обстоятельствами приемного родителя – 1 чел.;
 - в связи с конфликтом родительски - детских отношений – 4 чел. (2017 г. - 3 чел.);
 - в связи с наличием противоречий между интересами подопечных детей и интересами приемного родителя – 3;
 - приемные родители отстранены от своих обязанностей – 1.

Анализ причин прекращения действия договоров о приемной семье показывает, что в основном, причины расторжения объективные, и лишь 11 детей после расторжения были определены в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так как родственников, желающих и имеющих возможность принять детей в семью, не было.

Защита имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и осуществление контроля над распоряжением их имуществом.

В интересах подопечных, проводится работа по взысканию алиментных средств на содержание детей с родителей, лишенных родительских прав:

- при установлении опеки (попечительства) опекуну (попечителю) разъясняется право подопечного ребенка на получение алиментов с родителей, лишенных родительских прав, а также обязанность законного представителя принимать все предусмотренные законодательством меры по реализации и защите этого права;

- направляются сообщения в ОФССП о принятии мер к исполнению решения суда о взыскании алиментов на содержание подопечных детей, а также о предоставлении информации о принимаемых мерах к обеспечению получения алиментов, о розыске должника, о привлечении злостного неплательщика к уголовной ответственности по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации. За 2018 год было направлено 757 запросов;

- направляются запросы по алиментам в ГУИН, где отбывают наказание должники;

- в случае неоднократного неполучения от судебного пристава ответов на запросы органа опеки и попечительства, выявления фактов бездействия судебного пристава, бездействия законного представителя, направляются сообщения в органы прокуратуры о принятии мер прокурорского реагирования к лицам, нарушающим права подопечных детей.

Оказывается содействие законному представителю в обращении в суд о признании должника безвестно отсутствующим и оформлении на подопечного ребенка пенсии по потере кормильца.

Вместе с тем, несмотря на проводимую работу с Федеральной службой подразделений судебных приставов по осуществлению алиментных прав детей, эффективность ее невелика: так, из 847 ребенка из замещающих семей,

имеющих право на получение алиментных средств, получают их всего 176 чел. (20,8%).

На 9 родителей заведены уголовные дела по фактам невыплаты алиментных средств на содержание детей, 9 родителей привлечены за неуплату алиментов к административной ответственности. За неуплату алиментов в текущем году объявлены в розыск 15 родителей.

По результатам розыска должников на 5 подопечных детей назначена социальная пенсия по случаю потери кормильца.

Ежегодно проводятся собрания опекунов, на которых освещаются наиболее актуальные вопросы, касающихся имущественных интересов подопечных, порядка открытия и распоряжения вкладами Сбербанка РФ, вопросы предоставления бесплатного питания школьников, сопровождения психологической службы замещающих семей, актуальные проблемы замещающей семьи, а также оздоровление детей.

Особое место занимает защита жилищных прав несовершеннолетних:

- своевременное сохранение жилья за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей; осуществление контроля над сохранностью и фактическому использованию жилых помещений, закрепленными за детьми;

- учёт лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на внеочередное обеспечение

- участие органов опеки и попечительства в осуществлении контроля над соблюдением прав несовершеннолетних при приватизации, отчуждении жилья;

- защита жилищных прав несовершеннолетних в судах.

Из общего количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- выступают владельцами недвижимого имущества - 722 чел. (39,9%);

- имеют жилье в предоставлении - 231 чел. (12,8%);

- не имеют закрепленного жилого помещения – 854 чел. (47,3).

В целях обеспечения защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проводились проверки использования жилых помещений (сохранность; санитарно-техническое состояние), в которых зарегистрированы или имеют право собственности (общей долевой собственности) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Однако санитарно-техническое состояние жилья в большинстве случаев из года в год ухудшается, так как на закрепленной жилой площади остаются проживать родители, лишенные родительских прав, или родственники, которые ведут асоциальный образ жизни, не заботятся о содержании квартиры, ремонтные работы не производят. Долги за содержание жилого помещения растут.

Задолженность образуется, в основном, по квартирам, в которых проживают родители или родственники несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что при постановке в 2018 году на учет вновь выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, прибывших из других районов, городов Самарской обл., регионов в 23 случаях имели место факты, когда в жилых помещениях, где дети являются сособственниками жилья или имеют право пользования в жилых помещениях, уже имелись значительные долги, образованные родителями или родственниками детей, зарегистрированными и проживающими на данной жилой площади.

В целях защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, постоянно направляется информация в управляющие компании жилищно-коммунального хозяйства, о помещении каждого конкретного ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в государственное учреждение, с целью проведения перерасчета по оплате за наем жилья и предоставления коммунальных услуг. Но это не решает проблемы в целом, так как начисление оплаты за наем жилья и предоставление коммунальных услуг производится на лиц, зарегистрированных и оставшихся проживать на данной жилой площади. Лица, зарегистрированные и проживающие в этих квартирах, в основном,

нигде не работают, не исполняют надлежащим образом свои обязательства по оплате за жилье и коммунальные услуги, что и приводит к образованию задолженности.

Взыскание денежных средств с данной категории лиц практически невозможно, так как граждане, проживающие в указанном жилье, как правило, нигде не работают, не имеют постоянного источника доходов, обратить взыскание на имущество не представляется возможным, ввиду отсутствия у них такого имущества.

Вместе с тем, проводится работа по сохранности закрепленного жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- готовятся распоряжения о сохранении жилья за несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей;

- направляются письма - уведомления в заинтересованные службы (БТИ, Регистрационную палату, в управляющие компании жилищно-коммунального хозяйства) об установлении контроля на жилые помещения, закрепленные за несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей, и неподлежащие изменению правового режима (обмен, продажа и т.д.) без разрешения органов опеки и попечительства;

- направляются списки должников в управляющие компании жилищно-коммунального хозяйства для работы с ними в судебном порядке;

- направляются письма-напоминания в адрес государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, где воспитываются дети, а также в адрес опекунов (попечителей), приемных родителей о необходимости своевременного обращения в управляющие компании жилищно-коммунального хозяйства по вопросу перерасчета оплаты жилья и коммунальные услуги за жилые помещения, закрепленные за несовершеннолетними, но фактически не проживающими в них;

Проводится работа по освобождению в судебном порядке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от долгов по оплате жилья и коммунальных услуг, накопленных родственниками. Требования о

погашении таких долгов управляющие компании предъявляют детям. На постоянной основе проводится работа с проживающими лицами о необходимости погашения задолженности за жилое помещение и недопустимости образования новых долгов.

Также защита жилищных и имущественных прав осуществляется в судебном порядке. В судебном порядке с участием специалистов органов опеки и попечительства, учитывая интересы несовершеннолетних, были защищены жилищные права детей по определению порядка оплаты за жилое помещение, по отмене взыскания задолженности с подопечного (по искам управляющих компаний), по разделению лицевого счета (рассмотрено 18 исковых заявлений).

За 2018 год органом опеки и попечительства выдано 51 разрешение на сделки с жильем подопечных, в 2017 г. - 37 разрешений, 43 разрешения на снятие с регистрационного учета по месту жительства подопечных.

Осуществление права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями муниципального специализированного жилищного фонда. Своевременность включения в список нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями муниципального специализированного жилищного фонда.

Из общего количества детей данной категории имеют право на постановку в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями муниципального специализированного жилищного фонда по договорам социального найма - 981 чел. (54,2%);

- состоят на учете на получение жилого помещения муниципального специализированного жилищного фонда - 331 чел. (18,3%).

На 01.01.2019 г. в списке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями муниципального специализированного жилищного фонда городского округа

Тольятти в уполномоченном органе, состоят 618 чел., из них детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 14 до 18 лет - 331 чел.

В целях оказания содействия в сборе документов и своевременного включения несовершеннолетних указанной категории в Список направляются межведомственные запросы в Росреестр, БТИ, а также в управляющие компании ЖКХ.

В случае если законными представителями подопечных по уважительной причине не поданы в установленный законодательством срок заявление и необходимый пакет документов, работу по сбору документов и направлению в территориальные отделы по учету и распределению жилой площади департамента по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа Тольятти осуществляют специалисты департамента.

Государственными учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проводится работа по своевременной подготовке и передаче документов воспитанников по достижении ими 14-летнего возраста в уполномоченный орган для включения в список.

В местах приема граждан, на информационных стендах департамента, государственных казенных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, размещается информация об условиях обеспечения жилыми помещениями лиц вышеуказанной категории в соответствии с Законом Самарской области от 28.12.2012 г. № 135-ГД, адреса территориальных отделов по учету и распределению жилой площади для обращения с заявлениями о постановке на учет при достижении возраста 14 лет.

В целях осуществления ежегодного контроля использования жилых помещений предоставленных нанимателям по договорам найма специализированного жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принятия решения о заключении

договора найма специализированного жилого помещения на новый срок или принятия решения об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении договора социального найма, в целях реализации статьи 7 вышеуказанного закона распоряжением мэрии городского округа Тольятти от 23.11.2015 № 8608-р/1 «О создании комиссии по проверке жилых помещений специализированного жилищного фонда, предоставленных детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа на территории городского округа Тольятти» утвержден состав комиссии, периодичность ее работы, форма акта проверки использования жилого помещения муниципального специализированного жилищного фонда.

По итогам проверок формируются акты, в которых оценивается санитарное и техническое состояние жилого помещения и инженерного оборудования, дается оценка использования жилого помещения и излагаются рекомендации нанимателю для устранения выявленных нарушений и обеспечения надлежащего использования жилого помещения.

В ходе проведения проверок с лицами из числа детей-сирот проводится разъяснительная работа, предупреждаются о необходимости своевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги; доводится информация о мерах социальной поддержки за счет средств бюджетов различных уровней, направляются письменные предупреждения о необходимости оплатить имеющуюся задолженность.

С целью осуществления реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с опекунами, попечителями, приемным родителями в ходе плановых проверках, на личных консультациях проводится разъяснительная работа по разъяснению действующего законодательства о гарантиях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на образование.

Осуществляется взаимодействие с образовательными организациями, по обмену данными о случаях нарушений прав детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях граждан в рамках межведомственного взаимодействия по вопросам выявления и предупреждения нарушений прав и законных интересов подопечных.

В учреждения образования (дошкольного, среднего и профессионального) направляются запросы на предоставление характеристик на подопечных.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» орган опеки и попечительства принимает участие в даче согласия образовательному учреждению на отчисление несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет и не получившего основного общего образования, как мера дисциплинарного взыскания, с учетом мнения его законных представителей и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Дошкольные образовательные организации посещают 179 (11%) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в замещающих семьях граждан, общеобразовательные организации – 1145 детей (70,6%), обучаются в профессиональных образовательных организациях 154 чел. (9,5%), в кадетских корпусах за пределами г.о.Тольятти обучаются 15 чел. (1%).

Одной из самых актуальных и социально значимых задач, стоящих перед обществом сегодня, безусловно, является поиск путей по снижению количества преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних и повышения эффективности их предупреждения и профилактики.

Актуальность данной проблемы обусловлена тем, что в настоящее время все больше становится подростков «группы риска», которые в силу определенных обстоятельств своей жизни более других категорий подвержены негативным внешним воздействиям со стороны общества и его криминальных элементов.

Вовремя замеченные отклонения в поведении детей и подростков и правильно организованная педагогическая помощь могут сыграть важную роль в предотвращении ситуаций, которые могут привести к правонарушениям и преступлениям.

При проведении плановых и комиссионных проверок условий содержания, воспитания и образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обращено внимание на организацию деятельности государственных учреждений по профилактике безнадзорности и правонарушений среди воспитанников (строится в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних»). Главным критерием оценки работы специалистов государственных учреждений является социальная адаптация воспитанников и их успешная социализация.

Профилактика самовольных уходов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является частью общей системы работы в учреждении, направленной на профилактику асоциального поведения подростков.

Анализ причин и мотивов совершения самовольных уходов из государственных учреждений в 2018 г. позволяет отметить, что у 71 % воспитанников основной мотив – это желание избавиться от опеки и контроля воспитателей, от наскучивших обязанностей и понуждений и отдаться «свободной», «веселой», «лёгкой» жизни. В 85% этим побегам предшествуют прогулы учебных занятий, в 75% они сочетаются с делинквентностью, в 32% - с алкоголизацией во время побега. При этом до поступления в учреждения, для данной группы детей этот стиль жизни был приоритетным - разгульный, бесконтрольный образ жизни уже закрепился в поведении детей и для того, чтобы скорректировать его, необходим период усиленной коррекционно-развивающей работы.

3.3 Проблемы и пути совершенствования деятельности органов опеки и попечительства

Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц является одной из серьезнейших проблем нашего государства. Препятствием на пути решения данной проблемы выступает несовершенство законодательных норм, регулирующих отношения, касающиеся несовершеннолетних граждан. Бесспорно, правильно и лучше всего, когда ребёнок воспитывается в семье, пусть даже и в приёмной. Хотя есть примеры, когда в приёмной семье ребёнку даже лучше, чем было с родными родителями, что является очень печальным фактом. Несовершенства в законодательстве РФ препятствуют устройству ребёнка в приёмную семью, а также устройству в социальные организации для детей-сирот и детей, которые остались без попечения родителей.

Государству следует уделять большее внимание положению такой незащищённой категории населения, как дети, а особенно дети, которые остались без попечения родителей. Защита охрана их прав и интересов выступает одной из основных задач страны. Государственным органам следует разрабатывать систему способов, и комплекс мер, которые были бы направлены на защиту детей, так как молодое поколение – это будущее любой страны, от их воспитания, положения и состояния зависит будущее благосостояние страны в целом.

Глобальной проблемой для всего мира можно назвать количество детей, которые остались без попечения родителей, их доля с каждым годом растёт, что является, к сожалению, негативной тенденцией. Дети остаются без попечения родителей по разным причинам. У кого-то родители погибают в автокатастрофах и авиакатастрофах, кто-то умирает из-за недостойного ведения образа жизни, кто-то отказывается от своего ребёнка ещё в роддоме. Все эти причины связаны с низким уровнем нравственного воспитания немаленькой доли населения нашей страны, а также с очень низким уровнем

жизни и качеством жизни. Мать, рождая ребёнка, боится, что она не сможет его содержать, воспитывать и кормить и принимает решение отказаться от него при рождении.

Законодательную базу регулирования отношений, касаемых данной категории населения, как описывалось выше, составляют Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 24.04.2008г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Статьёй 2 ФЗ «Об опеке и попечительстве» и статьями 31-33 ГК РФ установлено, что опека и попечительство – это формы защиты прав и интересов недееспособных лиц и их воспитания. Различие в установлении опеки и попечительства заключается в возрасте ребёнка. Опекой принято называть защиту детей до 14 лет, а попечительство может быть установлено над лицами в возрасте от 14 до 18 лет⁶⁵. Мнение ребёнка при его устройстве в любую из представленных форм защиты учитывается, также опекун может быть назначен только с согласия ребёнка при условии, что его возраст более 10 лет.

Важно разобраться с правовыми нормами, регулирующими ситуацию, когда несовершеннолетнее лицо становится родителем вне брака. Если ребёнок рождается при отсутствии факта регистрации брака, то несовершеннолетняя мать не имеет право реализовывать свои родительские права в полной мере. Это связано с тем, что она до 18 лет не обладает полной гражданской и семейной дееспособностью. Далее следует рассмотреть две ситуации, когда возраст родителей от 16 до 18 лет, и когда до 16 лет.

Рассмотрим ситуацию, когда родители ещё не достигли возраста 16 лет. В данном случае рождённому ребёнку вне брака может быть назначен опекун. Опекун должен участвовать в воспитательном процессе наравне с

⁶⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 21.10.1994 № 51-ФЗ // СПС КонсультантПлюс: Законодательство.

несовершеннолетними родителями до момента исполнения им 16 лет. Когда родителям исполнится 16 лет, то их ребёнок больше не будет нуждаться в опекуне, и они самостоятельно будут воспитывать его и реализовывать свои полноценные права родителей без вмешательства каких-либо третьих лиц.

Важно отметить, что отрасль гражданского права противоречит отрасли семейного права в регулировании данного вопроса. Разногласие заключается в том, что даже если по нормам Гражданского кодекса РФ человек считается полностью дееспособным, то в соответствии с нормами Семейного кодекса РФ он может не обладать полной семейной дееспособностью.

Статья 27 Гражданского кодекса РФ утверждает следующие условия эмансипации несовершеннолетнего лица для признания его полностью дееспособным:

- 1) согласие родителей;
- 2) возраст 16 лет и более;
- 3) выполнение работы с обязательным условием заключения трудового договора.

Кроме существующих разногласий между ГК РФ и СК РФ, стоит уделить внимание существующим противоречиям в СК РФ и ФЗ «Об опеке и попечительстве» по данному вопросу.

Повторимся, что статья 62 СК РФ разрешает несовершеннолетним родителям в возрасте от 16 лет самостоятельно реализовывать все функции и полномочия родителей. А согласно ФЗ «Об опеке и попечительстве» ребёнок не нуждается в опекуне только лишь при наступлении совершеннолетия его родителей.

Таким образом, считаем целесообразным, внести корректировки в 62 статью СК РФ. А именно для упразднения представленного разногласия установить одинаковое возрастное ограничение для возможности осуществления полного перечня функций и обязанностей родителей. И зафиксировать факт приобретения полной гражданской дееспособности лишь

при достижении совершеннолетия. Предложенные изменения будут способствовать унификации нормативно-правовых актов, что поможет более чётко, конкретно и эффективно разрешать возникающие споры, в том числе и судебные, в данной сфере социальных отношений.

Анализ действующего законодательства нашей страны показал, что существует проблема при выборе опекуна или попечителя.

Основные требования, которым должен соответствовать опекун и попечитель:

- 1) возраст опекуна – от 18 до 60 лет;
- 2) качество здоровья, отсутствие любых заболеваний, в том числе хронических;
- 3) отсутствие судимости;
- 4) отсутствие факта, что человек является усыновителем, который был лишён этого права по личной вине, а также человек, лишенный родительских прав на своих детей;
- 5) высокое нравственное воспитание человека, претендующего стать опекуном или попечителем, которое определяют сотрудники органов опеки⁶⁶.

Статьёй 146 СК РФ утверждён следующий перечень обстоятельств, при наличии которых человек не имеет право стать опекуном или попечителем:

- 1) наличие серьёзных заболеваний, таких как алкоголизм или наркомания;
- 2) установленный факт отстранения от реализации полномочий опекунов или попечителей;
- 3) выявленный факт ограничения в осуществлении родительских прав;
- 4) установленный факт лишения права быть усыновителем по собственной вине.

⁶⁶ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»// Справочно-правовая система «Консультант Плюс» – Электрон. текст данные

Утверждён следующий перечень заболеваний, препятствующих усыновлению или устройству под опеку и попечительство, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 14.02.2013 г. № 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью»:

- 1) туберкулез органов дыхания у лиц, которые находятся на постоянном наблюдении и относятся к I и II группам;
- 2) инфекционные заболевания до прекращения диспансерного наблюдения в связи со стойкой ремиссией;
- 3) злокачественные новообразования любой локализации III и IV стадий, а также злокачественные новообразования любой локализации I и II стадий до проведения радикального лечения;
- 4) психические расстройства и расстройства поведения до прекращения диспансерного наблюдения;
- 5) наркомания, токсикомания, алкоголизм;
- 6) заболевания и травмы, в результате которых была присвоена I группа инвалидности⁶⁷.

Законодательством утверждены все условия усыновления или устройства под опеку или попечительство, обстоятельства, которые исключают возможность совершения данных процедур. Потенциальные опекуны и попечители подвергаются серьёзной проверке по каждому утверждённому пункту. Также проводится наблюдение отношений между потенциальным опекуном и подопечным. При принятии решения органы государственной власти стараются предусмотреть каждую деталь и спрогнозировать положение и развитие ребёнка в потенциальной семье. Но, к сожалению, очень часто в последнее время на практике встречаются случаи,

⁶⁷ Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 N 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью»;

когда после оформления документов, прохождения всех формальных процедур и передачи ребёнка на содержание и воспитание в семью выясняются факты издевательства и несоответствующего поведения в отношении несовершеннолетних детей.

Существуют следующие проблемы в результате применения законодательных норм при устройстве под опеку и попечительство над лицами, не достигшими совершеннолетнего возраста, которые также требуют внимания:

1. Проблема защиты интересов и прав несовершеннолетних родителей в возрасте старше 16 лет, брак которых официально не зарегистрирован. Существуют разногласия в определении их юридического статуса в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, считаем рациональным внести изменения в статью 62 СК РФ в части установленного возраста, для применения на практике ограничения возраста не 16 лет, а 18. Тогда не будет возникать разногласий между отраслями права, и семейная дееспособность будет наступать одновременно с полной гражданской дееспособностью. Данное нововведение позволит избежать различных вариантов трактовки законодательства.

2. Проблема разработки регламентированного процесса осуществления компетенций государственных органов в области защиты и устройства детей в части социальной сферы жизни подопечного. Для реализации на практике установленных законодательством гарантий следует статью 8 Закона «Об опеке и попечительстве» дополнить пунктом: «осуществление контроля степени усвоения материала, прослушанного в учебном процессе»⁶⁸.

3. Проблема разногласий содержания нормативно-правовых актов по вопросам регулирования сферы защиты интересов и прав несовершеннолетних лиц. Следует разработать комплексный подход к

⁶⁸ Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (с изм. и доп.)//Российская газета. -2017. -30 апреля.

решению проблем, возникающих в данной отрасли, и в статье 1 Закона «Об опеке и попечительстве» предусмотреть не только категорию не полностью дееспособных граждан, а также категорию населения, которая не попадает под регулирование гражданской отраслью права.

Игнорировать регулирования такой широкой и многогранной сферы социальных отношений гражданским законодательством нельзя. Поэтому в статью 148.1 СК РФ следует добавить регулирование отношений в соответствии с «гражданским законодательством»⁶⁹.

Для устройства детей-сирот и детей, которые остались без попечения родителей существует специализированная организация, детский дом. Детский дом предназначен для временного нахождения в нём лица, не достигшего совершеннолетнего возраста. Также данная привычная для нас организация является связующим звеном. Дети находятся в нём с момента получения направления для помещения ребёнка в организацию для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до устройства его на постоянную основу или до возвращения его в семью⁷⁰.

Существуют следующие обстоятельства, которые влияют в большей мере на эффективность реализуемого комплекса мер, направленного на предупреждение сиротства как социального феномена:

1. Трансформация качественной структуры несовершеннолетних лиц, информация о которых содержится в государственном банке официальных данных, по социальным, демографическим, психологическим признакам.

Чаще всего в группы детей-сирот и оставшихся без попечения родителей входят дети в возрасте от 10 лет, дети с отклоняющимся поведением, страдающие алкогольной и наркотической зависимостью и дети с ограниченными возможностями.

2. Совпадение места прохождения учебного процесса с местом

⁶⁹ Там же

⁷⁰ О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей: постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481//Собрание законодательства РФ. -2014. -№ 22. -Ст. 2887.

постоянного проживания и пребывания, а именно в учреждениях органов опеки попечительства. Это связано с тем, что законодательством не предусмотрены процедуры прохождения обучения за пределами компетенции органов опеки и попечительства и доставки детей в общеобразовательные учреждения. Это является серьёзной проблемой, которая требует создания комплекса мер по её устранению. Важно, чтобы дети не были отрезаны от реального мира, не находились в пределах одного учреждения в замкнутом пространстве. Процесс социализации должен проходить в обществе со сверстниками.

3. Не всегда соответствующий уровень квалификации лиц, работающих с такой сложной и особенной категорией детей, как дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей в силу различных обстоятельств, а также и опекунов, и попечителей. Педагогам, которые занимаются с данной группой несовершеннолетних лиц, зачастую не хватает не только квалификации и грамотности, но и даже банального терпения в общении с детьми. А ведь такие дети требуют особенно внимательного подхода, индивидуального и более деликатного. Потрясения, которые они перенесли в жизни, оставляют неслладимый след на всём их жизненном пути. Часто требуется лишь найти правильный подход к ребёнку для разрешения существующих проблем, как психического состояния в целом, так и даже связанных с нежеланием учиться и идти на здоровый, позитивный и доброжелательный контакт с людьми.

Феномены «опеки» и «попечительства» связаны зачастую с физическими лицами. В опеке нуждаются только несовершеннолетние лица, а точнее дети, которым менее 14 лет. Но это далеко не все дети такого возраста. Помимо возрастного ограничения имеются также и ограничения субъективного характера. Опека необходима тем детям, которые либо потеряли родителей, либо в силу каких-то обстоятельств родители отказались от ребёнка, либо если в семье, в которой воспитывается ребёнок, ненадлежащие условия жизнедеятельности и неблагоприятная

психологическая обстановка. Ребёнок, который не обладает полной дееспособностью, даже теоретически не может защитить себя, свои права и интересы. Именно поэтому он нуждается в оформлении над ним опеки.

Разобрав каждое слово в отдельности в определении категорий «опеки» и «попечительства», можно преступить к толкованию управления опекой и попечительства и изучив нормативно - правовую базу выявляется то, что как такого единого определения управления опекой и попечительством нет, поэтому разрабатываем его самостоятельно.

Определение: управление опекой и попечительством – это деятельность органов государственной и муниципальной власти, направленная на защиту прав и интересов недееспособных или же не полностью дееспособных граждан, несовершеннолетних детей, детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а так же детей в несовершеннолетнем возрасте, которые находятся в социально опасном положении⁷¹.

Выявлен ряд проблем, акцентированный на сравнении с зарубежным опытом управления опекой и попечительством:

- В России не делается акцент на временное проживание детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях, по сравнению с США;

- Не проводится работа с родителями для разработки плана помощи семье по выходу из кризиса.

Пути решения из сложившегося ряда проблем это:

- Изменить привычное видение системы базирующуюся в основном на детских домах, в пользу временного проживания и возвращения ребенка в семью;

- Социальным работникам необходимо проводить разъяснительные беседы с кровной семьей для предотвращения кризиса.

⁷¹ Дулясова М.В., Ханнанова Т.Р. Этапы формирования деловой репутации выпускников вузов в системе развития человеческого капитала // России Нефть, газ и бизнес. 2010. № 2. С. 67 – 69

Для решения проблем по защите прав детей разработана «Модель профилактики социального сиротства», помогающая регулировать такие вопросы, как:

- Профилактика социального сиротства, деятельность которой направлена на сохранение ребенка в своей семье;
- Устройство детей, оставшихся без попечения родителей приводящая к минимальному количеству числа детей-сирот, которые были переданы в воспитательные организации, временно или на постоянную основу.

Данная модель включает проведение следующих мероприятий:

1. Провести профилактическую деятельность с каждой семьей, которая находится в трудном положении на индивидуальной основе⁷².
2. Изменить методы работы по поиску замещающих родителей, переход от пассивно-заявительному к активно-поисковому.
3. Переподготовка кадров для изменения специфики работы специалистов для деятельности, заключающаяся защиту прав детей, для ориентировки на семейное воспитание детей.
4. Всесторонняя работа с населением, распространение информации об имеющихся формах семейного воспитания для детей, которые остались без родителей;
5. Выработка и улучшение системы стимулирования для приемных родителей и опекунов.

Считаем необходимым:

1. Для унификации реализации существующего законодательства в реальной жизни, считаем целесообразным, внести корректировки в пункт 2 статья 62 Семейного кодекса РФ. А именно для упразднения представленного разногласия установить одинаковое возрастное ограничение для возможности осуществления полного перечня функций и обязанностей родителей. И зафиксировать факт приобретения полной гражданской

⁷² Кирилловых А.А. Опекa и попечительство под охраной закона. // Законодательство и экономика. -2018.-№ 9.

дееспособности лишь при достижении совершеннолетия. Предложенные изменения будут способствовать унификации нормативно-правовых актов, что поможет более чётко, конкретно и эффективно разрешать возникающие споры, в том числе и судебные, в данной сфере социальных отношений.

2. Считаем более эффективным в пункте 2 статьи 62 Семейного кодекса РФ установить ограничение не шестнадцать лет, а восемнадцать лет с учётом случаев приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до наступления совершеннолетия.

3. С целью реализации утверждённых гарантий следует внести корректировки в статью 8 Закона «Об опеке и попечительстве», а именно добавить пункт 12, который будет обязывать проверять усвоения подопечным гражданином материала, прослушанного в процессе обучения.

4. С учётом имеющихся пробелов в законодательных актах, которые регулируют отношения по вопросам опеки и попечительства, считаем целесообразным в статье 1 Закона «Об опеке и попечительстве» добавить фразу «отношения, не урегулированные гражданским законодательством». Дополнительно в пункте 1 статьи 148.1 Семейного кодекса РФ после слов «возникают в соответствии с» следует указать фразу «гражданским законодательством»⁷³. Организации для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (детский дом) – временное местонахождение несовершеннолетнего, представляет связующее звено, начиная с выдачи направления для помещения ребенка в организацию для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до устройства его на постоянную основу или до возвращения его в семью⁷⁴.

5. Необходимо:

- Изменить привычное видение системы базирующуюся в основном на детских домах, в пользу временного проживания и возвращения ребенка в

⁷³ Там же

⁷⁴ О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей: постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481//Собрание законодательства РФ. -2014. -№ 22. -Ст. 2887.

семью;

- Социальным работникам необходимо проводить профилактические встречи и разговоры с биологическими родителями для предотвращения кризиса.

Анализ проблем, которые возникают при процедуре усыновления и установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними лицам в результате неоднозначной трактовки вариантов применения законодательных норм, а также разработка комплекса мероприятий по решению возникающих противоречий и конфликтов– это необходимый шаг для повышения уровня осуществления эффективной социальной политики государства с целью предупреждения сиротства в регионах нашей страны и в государстве в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенных исследований можно сделать следующие выводы, что институт опеки и попечительства прошел долгий путь развития от Русской правды до ФЗ «Об опеке и попечительстве», встретив немало преобразований, недоработок и трудностей. В процессе создания системы правового регулирования отношений опекуна или попечителя и подопечного были определены порядок выявления и устройства детей, оставшихся без родительского попечения, порядок признания гражданина способным выполнять обязанности опекуна или попечителя и установления опеки или попечительства над ребенком. В процессе исследования были глубоко изучены все процессы, регулируемые институтом опеки и попечительства, обязанности опекунов и попечителей, порядок оформления и прекращения опеки и попечительства. Проведенный анализ позволил выявить проблемы и перспективы развития данной сферы правового регулирования.

На современном этапе развития институт опеки и попечительства и его правовое регулирование в России вызывает множество споров в научных кругах. Принятие новых законов, введение новых понятий требует их тщательного анализа и подтверждения их справедливости. Поскольку вопросы опеки и попечительства являются весьма важными для такого государства, как наше (проводящего активную социальную политику), решение проблем правового регулирования опеки и попечительства носит приоритетный характер. Исходя из проведенного исследования, основными направлениями улучшения деятельности органов опеки и попечительства являются усиление их взаимодействия с другими социальными учреждениями (медицинскими, образовательными и т.п.), увеличение информированности граждан об их деятельности (создание информационных буклетов, брошюр, социальная реклама, просветительские программы на телевидении и радио), а также индивидуальная работа с семьями и детьми. На мой взгляд, последний аспект является чрезвычайно важным, ибо лучший способ избавления от социального сиротства как явления - это его

предотвращение. Необходимо отслеживать положение и состояние детей, находить семьи, атмосфера в которых угрожает жизни и здоровью ребенка, проводить беседы, медицинские, психологические и иные необходимые мероприятия, способные предотвратить ухудшение ситуации в семье и лишение родителей родительских прав.

Для более успешного устройства детей, все же лишившихся родительского попечения, необходимо сделать процесс установления опеки и попечительства максимально более быстрым и учитывающим интересы ребенка, однако необходимо установить строгий контроль над гражданами, высказавшими желание стать опекунами или попечителями, во избежание использования опеки или попечительства в корыстных целях или ущемления прав и интересов ребенка. Также необходимо оказывать максимальную правовую и психологическую поддержку на официальном уровне опекунам и усыновителям и их подопечным. Возможно создание специального информационного центра, способного, во-первых, ознакомить граждан с процедурой подготовки документов на установление опеки или попечительства, во-вторых, помочь оценить собственные силы по воспитанию и заботе о ребенке, изучить особенности развития и состояния здоровья детей в разном возрасте. В-третьих, помочь детям восстановиться после моральных травм и негативного опыта, полученных в кровной семье и детских учреждениях, а родителям - изучить педагогические приемы, способствующие общению с детьми, установлению с ними доверительных отношений. Наконец, такой центр должен предоставлять возможность обсуждения с компетентными лицами возникающих проблем и вопросов, получение профессиональной психологической помощи. На сегодняшний день работники органов опеки и попечительства и детских учреждений, как правило, не дают необходимую будущим опекунам и попечителям информацию, к ним нельзя обратиться за советом, поэтому создание подобного центра могло бы повысить эффективность деятельности института опеки и попечительства в России.

В действующем законодательстве отсутствуют правовые основания для организации профилактической работы с семьями, где дети находятся в сложной жизненной ситуации. Это делает невозможным раннее вмешательство в такие семьи со стороны органа опеки и попечительства для оказания своевременной помощи и предотвращения изъятия детей и лишения или ограничения родителей родительских прав.

В современных условиях одной из сдерживающих проблем в осуществлении социальной опеки и попечительства, развитии института приемной семьи и других способов защиты прав и интересов детей, лишенных попечительства, является неспособность государства в полной мере выполнять свои обязательства по материальному обеспечению системы социальной опеки и попечительства. И все же есть основания надеяться, что в скором времени в социально-экономическом развитии российского общества произойдут перемены к лучшему, которые позволят успешно развиваться не только социальной опеке и попечительству, но и в целом системе отечественной социальной работы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018).
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 18.03.2019).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019).
5. Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018) "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
6. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об опеке и попечительстве».
7. Федеральный закон от 03.12.2011 N 378-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка».
8. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «Об образовании в Российской Федерации».
9. Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 N 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью».
10. Постановление Правительства РФ от 19.03.2001 N 195 (ред. от 24.12.2014) «О детском доме семейного типа» (вместе с «Правилами организации детского дома семейного типа»).

11. Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 N 423 (ред. от 21.12.2018) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (вместе с «Правилами подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах», «Правилами осуществления отдельных полномочий органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Правилами заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного», «Правилами создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье», «Правилами осуществления органами опеки и попечительства проверки условий жизни несовершеннолетних подопечных, соблюдения опекунами или попечителями прав и законных интересов несовершеннолетних подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей», «Правилами ведения личных дел несовершеннолетних подопечных»).
12. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 N 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».
13. Приказ Минобрнауки РФ от 12.02.2009 N 39 «Об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав и

законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

14. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона "О внесении изменений в статью 6 Федерального закона "Об опеке и попечительстве»».
15. Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 20.01.2009 N 80 О проекте Федерального закона N 147132-5 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»».
16. Закон Самарской области от 02.04.1998 N 2-ГД (ред. от 12.03.2018) «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 17.03.1998).
17. Закон Самарской области от 07.07.2005 N 152-ГД (ред. от 07.06.2018) «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (принят Самарской Губернской Думой 21.06.2005).
18. Закон Самарской области от 05.03.2005 N 77-ГД (ред. от 11.07.2016, с изм. от 27.12.2018) «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке населения» (принят Самарской Губернской Думой 22.02.2005).
19. Закон Самарской области от 10.11.2008 N 121-ГД (ред. от 12.03.2018) «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 28.10.2008).
20. Бондаренко О.А. Международные документы о правах ребенка: научно-практическое пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2018. 28 с. – 1, 4 п.л.
21. Александров И.Ф. Проблемы правового регулирования устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей, в современных

условиях. // Юрист.-2013.-№3.-С.15-17.

22. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т.1. С. 263.
23. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 199.
24. Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами. Автореферат дисс. к.ю.н.- М, 2018.-23 с.
25. Антакольская М.В. Лекции по семейному праву. М., 1995. С. 126.
26. Антакольская М.В. Семейное право. М., 1999. С. 331.
27. Арзумян А.В. Проблемы реализации прав детей лишенных родительского попечения. // Юрист. –2014.-№ 10. –С.22-24.
28. Банников И.А.Юридическая природа договора о передаче ребенка в приемную семью в Российской Федерации. // Социальное и пенсионное право.-2017.-№4.-С.24-27.
29. Барков А.В. Правовая природа договора социального содействия детям, оставшимся без попечения родителей. // Гражданское право.-2018. --№ 4.-С.25-27.
30. Бартоло Е. Международный опыт патронатного воспитания: взгляд на вопрос с точки зрения прав человека / Е. Бартоло // Право США. – 2012. – № 1/2. – С. 291-310.
31. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. М., 2000. С. 80
32. Бахрах Д.Н. Административное право России. Издательства: Инфра-М, Норма, 2000. -640 с.
33. Бондаренко О.А. История развития законодательства о правах ребенка: научно-практическое пособие– Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2011. – 28 с. – 1, 4 п.л.
34. Бондаренко О.А. Развитие правового регулирования в области реализации прав и свобод ребенка в первые годы советской власти // Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции «Современные направления теоретических и прикладных исследований 2010», 15 – 26 марта 2010 года. Том 14.

- Юридические и политические науки. – Одесса: Изд-во Черноморье, 2010. С. 44 - 47. – 0, 4 п.л.
35. Брокгауз Ф.А., Ефрон ИЛ. Энциклопедический словарь: в 86 т. – СПб., 1890–1907. -Т. 7. – Кн. 13
36. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) // 2-е изд.-М: АСТ,АСТ МОСКВА, КОНТРАКТ, 2018.
37. Головистикова А.Н., Грудцына В.А., Малышев В.А., Спектор А.А. Комментарий к Семейному кодексу (постатейный) (по состоянию на 2марта 2018 года
38. Гражданское право: учеб.: в 3-х томах. Т.2. / Е.Ю. Валявина, И.В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. -4-е изд., перераб. и доп.-М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2018.-848с.
39. Губаева А.К. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Отв. ред. Н.Д. Егоров, А.П.Сергеев. – 3- изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2018.
40. Дрыгина Е.Н. Развитие системы воспитания в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1985-2015 годы). Автореферат дисс. к.п.н.- М., 2008.- 24 с.
41. Дулясова М.В., Ханнанова Т.Р. Этапы формирования деловой репутации выпускников вузов в системе развития человеческого капитала // России Нефть, газ и бизнес. 2010. № 2. С. 67 – 69
42. Евдокимова Т.П., Зубков П. Совершенствование попечительства. // <http://www.to-1.ru/articles/447/>
43. Ершова Н.М. Проблемы гражданского правового регулирования личных и имущественных отношений в сфере семьи. М., 1979. С. 96
44. Кирилловых А.А. Опекa и попечительство под охраной закона. // Законодательство и экономика.-2018.-№ 9.
45. Ковалева О.В. Кодифицированное регулирование семейных

- правоотношений. // Российский судья.- 2016.- №12.- С.12-14.
46. Крашенинников П.В., Кузнецова И.М., Михеева Л.Ю. О сборнике материалов Международной научно-практической конференции «Семья и право (к 10-летию принятия Семейного кодекса Российской Федерации)». // Семейное и жилищное право.-2017.-№2.-С.31-32.
47. Курбацкий И.Н Становление и развитие института приемной семьи в России. Автореферат дисс...к.п.н., Калуга, 2018.-30 с.
48. Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации. Автореферат дис. к.ю.н.- М., 2009.- С.29.
49. Михеева Л.Ю. , Кузнецова И.М. Сущность опеки (попечительства) как формы устройства физических лиц // <http://deti.r68.nalog.ru/document>. (дата посещения 15 апреля)
50. Михеева Л.Ю. Опека и попечительство над несовершеннолетними по Российскому законодательству – М., 2010. С. 87.
51. Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Правовое регулирование. М., 2002. С. 23.
52. Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства.
53. Михеева Л.Ю., Кузнецова И.М. Сущность опеки попечительства как формы устройства физических лиц // Проблемы гражданского, семейного и жилищного законодательства: Сборник статей. Отв. ред. В.Н. Литовкин. М., 2005. С. 121.
54. Муратова С.А. Семейное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». // 4-е изд., перераб. и доп.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право,-2017.-367 с.
55. Мурзин Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, семейно-правовой аспект. Дисс...к.ю.н. М., 2016.-192 с.
56. Паршукова К.Ю. Проблемы реализации прав детей, лишенных родительского попечения в России. // Юрист.-2017.-№ 10.-С.19-25.

57. Пергамент А.И. Опекa и попечительство. М.: Юрид. лит-ра, 1966. С. 36.
58. Перевалов В.Д., Леушин В.И. Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 321.
59. Поздняков А.Б. Правовые вопросы патронажа как института гражданского права Российской Федерации. // Семейное и жилищное право.-2014.-№ 5.-С.10-14.
60. Пчелинцева Л.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации.-4-е изд, перераб.-М.: Норма, 2007.-816с.
61. Пьяных Е.С. Органы опеки и попечительства как учредители договора доверительного управления имуществом, возникающего по основаниям, предусмотренным законом. // Юрист.-2017.-№ 4.-С.12-15.
62. Рясенцев В.А. Семейное право. М., 1971. С. 11.
63. Салахетдинова Л.Н. Патронат как дополнительная форма устройства детей. // Юрист.-2007.-№ 5.-С.32-33.
64. Семейное право: учебник для студентов вузов / под ред. П.В. Алексия, И.В. Петрова.-3-е изд., перераб. и доп.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018.-319 с.
65. Солодова А.А. Завещательное назначение опекуна или попечителя в форме завещательного возложения. // Юрист.-2017.-№ 1.-С.32-33.
66. Суханов Е.А. Гражданское право. В 4-х томах. Т.1: Общая часть. Учеб. для студентов вузов / 3-е изд., перераб. и доп.-М.: Волтерс Клувер, 2013.-736с
67. Урумова Т.О. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные вопросы правового регулирования. Автореферат дисс. к.ю.н.- М., 2018.- 27 с.
68. Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства. // Семейное и жилищное право.-2019.-№ 4.-С.32-36.
69. Чефанова Е.А. Применение к семейным отношениям норм гражданского законодательства//Российская юстиция. 1996. № 10. С.31.
70. Шерстнева Н.С. Опекa и попечительство как форма воспитания

несовершеннолетнего. // Семейное и жилищное право.-2017.-№ 2.-С.27-

71. Boele-Woelki D. K. The road towards a european family law: [Электронный ресурс].–Режим доступа: http://ejcl.org/11/art111.html#N_41
72. Büchler Andrea, Keller Helen Family forms and parenthood, 2016 –546 pp.
73. Nikolina Natalie Divided parents, shared children, 2015 –232 pp.
74. Venandet, G., Jacob F., Henry X., Tisserand-Martin A., Wiederkehr G. Code Civil Cent-Dexieme Edition 110, Pascale Guiomard. Dalloz.
75. Jens, M. Scherpe European Family Law Volume I –Режим доступа: <http://www.e-elgar.com/shop/european-family-law-volume-i>.