

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

**ИНСТИТУТ ПРАВА**

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и  
местного самоуправления

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему «**Опека над несовершеннолетними детьми, как форма  
государственной защиты детей, оставшихся без попечения родителей**»

Студент(ка)

О.М.Негра

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель  
Консультанты

А.А.Мусаткина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель магистерской  
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 А.А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2017

**СОДЕРЖАНИЕ:**

Введение.....	3
ГЛАВА1. Опекa и попечительство как форма принятия детей на воспитание в Российском законодательстве.....	9
1.1. Понятие, значение, формы опеки и попечительства.....	9
1.2. Источники правового регулирования опеки и попечительства.....	25
ГЛАВА 2. Правовой статус субъектов семейно-правовых отношений опеки и попечительства над детьми.....	33
2.1. Несовершеннолетние дети, оставшиеся без попечения родителей.....	33
2.2. Опекуны (попечители) как субъект института опеки и попечительства.....	42
2.3. Органы опеки и попечительства.....	49
ГЛАВА 3. Решение правовых вопросов опеки и попечительства в России.....	58
3.1. Порядок установления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми.....	58
3.2. Опыт, проблемы, пути решения вопросов жизнеустройства детей- сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.....	77
Заключение.....	98
Библиографический список.....	104

## ВВЕДЕНИЕ.

"Российское государство, если хочет быть справедливым, обязано помогать нетрудоспособным и малоимущим гражданам- инвалидам, пенсионерам, сиротам. С тем, чтобы жизнь таких людей была достойной, а основные блага были бы для них доступными" (Из послания 2005 года Президента РФ Федеральному Собранию РФ).<sup>1</sup>

Укрепление и защита семьи, как фундаментальной основы российского общества, сохранение традиционных семейных ценностей, повышение качества жизни семьи, являются основополагающими направлениями современной государственной политики, определяющими социально политический курс Российской Федерации.

Интерес страны в регулировании семейных взаимоотношений выражен в ст. 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства...».<sup>2</sup>

Детство, как важнейший этап жизни человека, находится под защитой государства, которое формирует необходимые задатки для нормального развития, воспитания и образования детей, оставшихся без попечения родителей. Так, согласно п. 1 ст. 20 Конвенции о правах ребенка «ребёнок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством».<sup>3</sup>

В нашей стране актуальной является проблема большого числа детей,

---

<sup>1</sup> "Российская Газета" 2005 год 26 апреля

<sup>2</sup> Конституция РФ Гимн Российской Федерации. - Новосибирск, 2010.-32с.

<sup>3</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций (ООН) [Текст]. - М.: РИОР, 2007. - 24 с.

оставшихся вне семейной заботы. В настоящее время значительное внимание уделяется развитию семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поддержке опекунских, приемных семей, семей усыновителей. Вместе с тем, ежегодно ставятся на учет десятки тысяч новых социальных сирот, и большая часть денежных средств в системе защиты детства тратится на их содержание. Остается значительным число детей, воспитывающихся в интернатных условиях. Поэтому, в России сохраняет свою актуальность, проблема устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Проблема защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не только не теряет актуальности, но и обретает особую остроту, проявляясь в специфических своих формах.<sup>4</sup>

Забота о детях лежит, прежде всего, на их родителях. Когда родители ребенка лишены родительских прав, для ребенка необходимо создать условия для полноценного развития и близкие для его кровной семьи.<sup>5</sup>

Учитывая закрепленное право ребенка жить и воспитываться в семье, согласно Конвенция ООН о правах ребенка, Семейный Кодекс Российской Федерации (далее - СК РФ). Государство обязано в установленных случаях гарантировать социальную защиту ребенка, лишённого родительского попечения, предлагая варианты в выборе для него вида семейного воспитания.

Учитывая, что первостепенной задачей социально-демографической политики России на сегодняшний день является уменьшение численности детей-сирот, воспитывающихся в детских организациях, с помощью развития многообразных семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Одним из видов социальной заботы о детях, особо нуждающихся в ней, является установление опеки или попечительства.

---

<sup>4</sup> Лазаренко А.М. Приемная семья и патронат как семейные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей [Электронный ресурс]/ А.М. Лазаренко// Право и образование. 2010. N 7

<sup>5</sup> Левушкин А.М. Юридические особенности и правовая природа приемной семьи в Российской Федерации [Электронный ресурс]/ А.Н. Левушкин//Семейное и жилищное право. 2011, N 6// Консультант Плюс: Версия Проф/ ООО «Инфо Лада». - Тольятти, 2013.

Опека (попечительство), дает возможность с одной стороны, передать ребенка в условия, близкие к проживанию в семье, а с другой стороны - предоставляет возможность контролировать за соблюдением прав и интересов детей.

Принятие специального закона, каким является Федеральный закон от 24 апреля 2008 года ФЗ- №48 «Об опеке и попечительстве», помогло разрешить многие вопросы, которые касаются принятия несовершеннолетних детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в замещающие семьи. Использование различных методов воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, дало предпосылку для формирования самостоятельных правоотношений между ребенком и гражданами, взявшими на себя обязательства по его воспитанию.

Приемная семья, ранее действовавшим законодательством признавалась как отдельная форма воспитания детей, больше всего похожа на опеку и попечительство. На идентичность соответствующих правоотношений неоднократно обращалось внимание в науке семейного права.<sup>6</sup>

Законодателем введенные понятия опеки и попечительства, новые институты - предварительная опека (попечительство), опека по заявлению родителей, договор об осуществлении опеки (попечительства), которые, нуждаются в научном осмыслении и обосновании их правовой природы.

Необходимость дальнейшего совершенствования российского законодательства, а также изложенные обстоятельства, регулирующие формы детей, оставшихся без попечения родителей, определили актуальность темы данного исследования, которая обусловлена потребностью анализа механизма правового регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а также выявлением особенностей функционирования правовых институтов опеки и попечительства в системе права с учетом

---

<sup>6</sup> Шукуров Р.А. Приемная семья по семейному праву России. Белгород, 2004

закономерностей их развития в современных условиях.

Определение опеки и попечительства как основной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а приемной и патронатной семей - ее подвидом создало необходимость исследования новых изменений законодательства с целью определения степени их эффективности. В науках гражданского и семейного права вопрос о законодательной основе опеки и попечительства периодически подвергается исследованию.

Осознание значимости проблемы в современных условиях обусловлено выбором темы моего исследования: «Опека над несовершеннолетними детьми, как форма государственной защиты детей, оставшихся без попечения родителей».

Объектом исследования является совокупность правовых отношений, возникающих в процессе устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семье граждан под опеку и попечительство в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы российского законодательства различной отраслевой принадлежности, определяющие основания возникновения и прекращения правоотношений по опеке (попечительству) над несовершеннолетними, содержание и специфику названных правоотношений.

Целью выпускной квалификационной работы является: комплексное, всестороннее и объективное изучение института опеки (попечительства) в целом; анализ федеральных и региональных актов нормотворчества, которые регулируют отношения в процессе организации и деятельности опеки (попечительства); изучение проблемных вопросов, наиболее часто встречающихся в теории и правоприменительной практике.

Гипотеза исследования. При доработке существующего законодательства, в области опеки и попечительства, проблема регулирования отношений по опеке и попечительству над несовершеннолетними детьми-сиротами, будет

протекать более совершенно и более адекватно отвечать принципам гуманности, разумности и справедливости.

Для подтверждения гипотезы и достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

-обосновать сущность, понятие, основные цели и задачи опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей;

-охарактеризовать основные формы опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей;

-проанализировать субъектный состав института опеки и попечительства над несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей;

-определить компетенцию органов опеки и попечительства по выявлению, учету и устройству детей, оставшихся без попечения родителей;

-раскрыть особенности установления и прекращения опекунских отношений;

-рассмотреть практику решения вопросов жизнеустройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации, в том числе и в Самарской области;

-разработать предложения по совершенствованию отношений по опеке и попечительству.

Теоретической основой исследования послужили труды ученых в области семейного, гражданского и административного права по проблемам правового регулирования опеки и попечительства, среди которых работы Н.М. Ершовой, А.А. Кирилловых, С.С. Козлова, А.М. Нечаевой, Л.Ю. Михеевой, В.И. Синайского, Г.Ф. Шершеневич и других ученых.

Эмпирической базой послужили положения Конституции РФ, конкретные нормы об опеке и попечительстве, закрепленные в гражданском и семейном законодательстве, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а

также опубликованные материалы практики судов общей юрисдикции и статистические данные по различным субъектам Российской Федерации.<sup>7</sup>

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографического списка.

В работе на основе комплексного анализа научно-теоретических концепций и законодательства по исследуемой теме раскрывается специфика правового института опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми как особого вида опеки (попечительства). Проанализировано законодательство об опеке и попечительстве, выявлены новшества последних лет в правовой регламентации соответствующих правоотношений, раскрыта практика применения форм жизнеустройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации, на примере Самарской области.

---

<sup>7</sup> Томилов А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством. М., 2001



# ГЛАВА 1. ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО КАК ФОРМА ПРИНЯТИЯ ДЕТЕЙ В СЕМЬЮ НА ВОСПИТАНИЕ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.

## 1.1. Понятие, значение, формы опеки и попечительства.

Забота о формировании здорового поколения, гармонично развивающегося общества является одним из приоритетных направлений государственной политики, определяющей в настоящее время административные и экономические реформы.

Конституция РФ предусматривает государственную поддержку детства (п. 2 ст. 7), защиту детства и семьи государством (п. 1 ст. 38). При этом Конституция РФ как основной закон определяет формирование соответствующей нормативной базы.<sup>8</sup>

Согласно статьи 54 СК РФ каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. «Семейное воспитание ребенка предпочтительно со всех точек зрения. Конечно, имеется в виду та семья, которая не приносит вред здоровью и воспитанию несовершеннолетнего».<sup>9</sup> Но так не всегда бывает. Родители погибают, исчезают без вести, их лишают или ограничивают в родительских правах, и тогда ребенок остается один, без попечения законных представителей. Тогда, когда малыш лишился родителей, необходимо принять все меры, при которых он может оказаться в комфортной для своего полноценного развития семейной атмосфере, приближенной к микроклимату семьи кровных родителей.

Приоритет семейного воспитания детей является основополагающим принципом российского семейного законодательства и провозглашен в статье 1

---

<sup>8</sup> Кирилловых А.А. Опека и попечительство под охраной закона [Электронный ресурс]/ А.А. Кирилловых//Законодательство и экономика. 2008. N 9// Консультант Плюс: Версия Проф / ООО «Инфо Лада», Тольятти, 2013.

<sup>9</sup> Нечаева А.М. Правовая охрана семьи /А.М. Нечаева// Закон. - 2004. -№4. - С.7

СК РФ. Согласно статьи 123 СК РФ определяются следующие виды устройства детей, оставшихся без попечения родителей:

-усыновление (удочерение);

-передача под опеку или попечительство;

-приемная семья;

-патронатная семья;

-при отсутствии вышеперечисленных возможностей, устройство в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов.

Как определить, что такое опека и попечительство над несовершеннолетними? Определение сущности опеки и попечительства представляет значительную сложность. По словам Г.Ф. Шершеневича, опека - это искусственная семья,<sup>10</sup> а по мнению В.И. Синайского – это суррогат родительского попечения о детях, их личности и имуществе.<sup>11</sup>

До сих пор в современной юридической литературе этот вопрос до конца не определен. С.М. Корнеев, считал, что опека и попечительство - осуществления государственной защиты личности.<sup>12</sup> Большинство авторов придерживаются данной точки зрения. Л.М. Пчелинцева считает, что в гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполнения дееспособности граждан, помощи, ухода и попечения со стороны определенного физического лица.<sup>13</sup>

Б. Ярошенко указывает, что для обеспечения устойчивости гражданского оборота создана опека и попечительство.<sup>14</sup> Учитывая, что одним из правовых последствий установления опеки является появление у подопечного законного

---

<sup>10</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права [Текст]/ Г.Ф. Шершеневич. - М., 1995.- 456 с.

<sup>11</sup> Синайский В.И. Русское гражданское право [Текст]/ В.И. Синайский. - М., 2002. – 529 с.

<sup>12</sup> Гражданское право: В 2 т. Т. I: Учебник [Текст]/отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. -М., 1998. 143с.

<sup>13</sup> Рабец А.М. Традиционные и современные правовые формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей [Текст] / А.М. Рабец. - М.: 2008. – 118 с.

<sup>14</sup> Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций [Текст]/Отв. ред. О.Н. Садиков. М., 2001. – 129с.

представителя, данное утверждение вполне справедливо. Определенный комплекс мер включает в себя государственная поддержка опеки и попечительства, которые состоят из финансирования тех или иных расходов, но, что гораздо более важно, организацию работы по устройству детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей под опеку (попечительство).

Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания, образования, содержания детей, оставшихся без попечения родителей. Соответствующие этому права и обязанности опекунов и попечителей определяются семейным законодательством.

Хотелось бы отметить, что между опекой и попечительством существуют определенные различия. Над недееспособными гражданами назначают опеку, которая дает возможность опекунам совершать все юридические сделки за подопечного. При назначении попечительства, попечитель может быть лишь помощником своего подопечного. Также в гражданском праве учитывается возрастное разграничение, так опеку над несовершеннолетним устанавливают до достижения им 14-ти лет, с 14-ти до 18-ти лет над несовершеннолетним устанавливается попечительство.

Согласно статьи 60 Конституции РФ и статьи 21 ГК РФ именно с 18 лет гражданин становится полностью дееспособным (если ранее не признавался) и может самостоятельно выполнять в полном объеме свои права и обязанности.<sup>15</sup> Лица, не эмансипированные и не достигшие возраста наступления полной дееспособности, не в состоянии самостоятельно осуществлять свои права и обязанности и защищать свои законные интересы.<sup>16</sup>

Таким образом, оказание помощи нуждающимся несовершеннолетним гражданам является целью установления опеки и попечительства. Данная цель

---

<sup>15</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.93г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.08 N 6-ФКЗ и N 7-ФКЗ) // Российская газета. - 2009. - 21 января.

<sup>16</sup> Тарасова А.Е./ Правосубъектность граждан. Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях/ Тарасова А.Е. - М.: Волтерс Клувер, 2008.

достигается при помощи решения следующих задач:

- защита прав и законных интересов подопечных;
- обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- контроль за сохранностью имущества и управление имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством.

Таким образом, опека несовершеннолетних - форма устройства малолетних граждан, не достигших возраста 14 лет, при которой законными представителями подопечных и совершающих от их имени и в их интересах все юридически значимые действия совершают граждане опекуны, назначенные органом опеки и попечительства. А попечительство несовершеннолетних - форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане-попечители оказывают содействие несовершеннолетним подопечным в осуществлении их прав и исполняют обязанности по сохранности несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц.<sup>17</sup>

С 1 сентября 2008 года с введением Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (далее Закон об опеке) в сфере опеки и попечительства произошли серьезные изменения, благодаря которым, появилась возможность развивать теорию классификации, как видов, так и форм опеки и попечительства.

Исходя из субъектного признака (кто осуществляет функции опекуна или попечителя) можно выделить:

- опеку и попечительство, осуществляемые гражданами,
- опеку и попечительство, осуществляемые организациями (ч. 5 ст. 11 Закона об опеке).

Опеку и попечительство над несовершеннолетними детьми можно классифицировать на:

---

<sup>17</sup> Гражданское право: Учебник/ Под ред. С.П. Гришаева. - 2-е изд. перераб. и доп.-М.: Юристъ,2004.

опеку и попечительство над детьми - сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;

опеку и попечительство над детьми, которые не относятся к данной категории.

С учетом временного критерия (срока действий полномочий опекуна или попечителя):

опека и попечительство являются постоянными (общий порядок);

опека и попечительство являются временными (опека или попечительство по согласию обоих или единственного родителя на период, когда они по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности) (ст. 13 Закона об опеке).

По моменту назначения опекуна и попечителя опека и попечительство подразделяются на

предварительные опеку и попечительство (ст. 12 Закона об опеке), которые применяются при необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя,

опеку и попечительство, когда опекун назначается в общем порядке.

По особенностям установления (оформлению), а также критерию возмездности опеку и попечительство можно также подразделить на:

опеку и попечительство, оформляемую актом о назначении опекуна и попечителя,

опеку и попечительство, оформляемую и указанным актом, и договором об осуществлении опеки и попечительства (ст. 14 Закона об опеке).

В первом случае обязанности опекуна и попечителя исполняются безвозмездно (ч. 1 ст. 16 Закона об опеке), а во втором - на возмездных основаниях (ч. 2 ст. 14, ч. 2 ст. 16 Закона об опеке).

Рассмотрим данные категории.

Несовершеннолетние дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения

родителей, над которыми по определенным причинам (смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, отстранения или освобождения опекунов (попечителей) от исполнения обязанностей, отмены усыновления и пр.) остались без попечения со стороны родителей и лиц их заменяющих, они приобретают специальный правовой статус, с момента установления данного факта. Он предполагает с одной стороны, права, установленные главой 11 СК РФ, обладателями которых являются все несовершеннолетние дети, а с другой - права, предусмотренные специальными нормативными актами, выражающиеся в дополнительных социальных льготах и гарантиях в области здравоохранения и жилищного обеспечения.<sup>18</sup>

Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением предварительной опеки и попечительства регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), Семейным кодексом Российской Федерации (далее – СК РФ), Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и каждого районного органа опеки и попечительства.

В случае, когда невозможно передать ребенка в семью, он может быть помещен под надзор в организации, оказывающие социальные услуги, образовательные организации, медицинские организации, или в некоммерческие организации. При помещении ребенка в организацию опекун несовершеннолетнему не назначается, так как функции опекуна или попечителя возлагается на данные организации, которые и защищают права и интересы детей, оставшихся без попечения родителей.

---

<sup>18</sup> Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 N 159-ФЗ (в ред. от 17.12.2009 N 315-ФЗ) //Собрание законодательства РФ. - 1996. -23 декабря

Существуют случаи, когда дети не относятся к категории детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но допускается установление опеки. Во-первых, если речь идет о детях несовершеннолетних родителей, не состоящих в зарегистрированном браке. Согласно п.2 ст. 62 СК РФ несовершеннолетние родители обладают лишь правом на совместное проживание с ребенком и участие в его воспитании. В данном случае налицо объективное ограничение родительских прав вследствие физической, психической и социальной незрелости молодой матери, отца или обоих.<sup>19</sup> По этой причине ребенку несовершеннолетних родителей назначается опекун.

Во-вторых, опека по заявлению, предусмотренной п.1 ст.13 данного Закона об опеке, то сущность данного вида опеки (попечительства) состоит в том, что единственный, либо оба родителя пишут заявление в органах опеки на согласие по установлению опеки (попечительства) над своим ребенком, указывая срок и уважительные причины, по которым родители временно не могут исполнять свои родительские обязанности. Следует отметить, что перечень необходимых документов для назначения опеки (попечительства) по согласию такой же, как и при опеке в общем порядке. Характерными чертами данного вида опеки (попечительства) являются отсутствие финансовой поддержки со стороны государства на содержание детей.

В законодательстве, по моему мнению, есть некоторые пробелы при назначении опеки (попечительства) по заявлению родителей: во-первых, не установлено временное ограничение такого вида опеки. Как правило, опека по согласию, по практике Самарской области, устанавливается на 1 год. Также в Законодательстве не конкретизированы уважительные причины, по которым родители могут давать согласие на установление опеки над своим ребенком, эти причины приходится, на своё усмотрение, устанавливать органами опеки. Не предусмотрел Закон об опеке и последствия неявки родителей в установленный

---

<sup>19</sup> Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации /А.В. Вишнякова. -2-е изд.-М.: Контракт,2008

срок.

Рассмотрим временной критерий опеки и попечительства. Надо сказать, что термин «бессрочная» опека и попечительство в Законе об опеке не употребляется. При этом необходимо подчеркнуть, что данная разновидность имеет весьма условный характер, так как по достижению 14 лет опека автоматически переходит в попечительство, а оно прекращается по достижению 18-ти лет, либо при приобретении несовершеннолетним полного объема дееспособности до наступления совершеннолетия.

Закон об опеке выделяет два специфических вида временной опеки и попечительства: предварительную опеку (попечительство) и опеку (попечительство) по заявлению родителей, о которой речь шла выше.

Предварительная опека (попечительство) в соответствии со статьей 12 Федерального закона № 48-ФЗ представляет собой разновидность опеки (попечительства), которая устанавливается в упрощенном порядке, в случаях, когда в интересах несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей, необходимо немедленно назначить ему опекуна (попечителя) в связи с нецелесообразностью помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей или при необходимости немедленного устройства несовершеннолетнего, при непосредственной угрозе жизни ребенка согласно ст. 77 СК РФ, при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, и нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.<sup>20</sup>

Опекуном или попечителем несовершеннолетнего может быть временно назначен совершеннолетний дееспособный гражданин, выразивший желание принять ребенка под предварительную опеку (попечительство).

При отсутствии граждан, обратившихся в орган опеки и попечительства

---

<sup>20</sup> Нечаева А.М. О Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» /А.М. Нечаева // Законы России: опыт, анализ, практика. -2009. - N 7



для установления предварительной опеки (попечительства) над ребенком, орган опеки и попечительства в интересах ребенка самостоятельно осуществляет поиск граждан, которые могут быть временно назначены его опекунами (попечителями).<sup>21</sup>

В этих целях орган опеки и попечительства прежде всего рассматривает возможность передачи ребенка под предварительную опеку (попечительство) совершеннолетним дееспособным близким родственникам ребенка при наличии таковых (бабушкам и дедушкам, родным братьям или сестрам). Указанные лица при установлении предварительной опеки (попечительства), как и при установлении опеки (попечительства) в общем порядке, имеют преимущественное право быть опекуном (попечителем) ребенка перед всеми другими лицами.

При отсутствии близких родственников либо при их письменном отказе от реализации своего преимущественного права опекуном (попечителем) может быть временно назначен другой родственник, отчим (мачеха) ребенка, а также иные лица, которые желают принять его под предварительную опеку (попечительство). При этом приоритет следует отдавать исходя из интересов ребенка гражданам, уже знакомым с ребенком (в частности, друзьям семьи, соседям, работникам образовательной организации, в которой обучается или воспитывается ребенок), с которыми у ребенка сложились достаточно близкие отношения.

Орган опеки и попечительства может также обратиться с предложением об установлении предварительной опеки (попечительства) над несовершеннолетним к гражданам, которые выразили желание быть опекунами (попечителями) и состоят в связи с этим на учете в органе опеки и попечительства. С учетом положений части 2 статьи 12 Федерального закона № 48-ФЗ для установления предварительной опеки (попечительства) и назначения

---

<sup>21</sup> Ершова Н.М. Опека, попечительство, усыновление/ Ершова Н.М. - М.: Проспект, 2004.

ребенку временного опекуна (попечителя)<sup>22</sup>:

1) гражданин должен представить в орган опеки и попечительства паспорт либо иной документ, удостоверяющий его личность в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) орган опеки и попечительства обязан провести обследование условий жизни гражданина, желающего принять ребенка в семью в трехдневный срок.

Вместе с тем при наличии в органе опеки и попечительства информации о несоответствии граждан, в отношении которых рассматривается возможность назначения временным опекуном (попечителем) несовершеннолетнего, требованиям, установленным статьей 35 ГК РФ и статьей 146 СК РФ (за исключением требования о прохождении подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей), передача ребенка под предварительную опеку таким гражданам не может быть осуществлена.

При установлении предварительной опеки (попечительства) над несовершеннолетним следует учитывать нравственные и иные личные качества временно назначаемого опекуна (попечителя), способность его к выполнению своих обязанностей, отношения между ним и ребенком, отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя), а также, насколько это возможно, желание самого ребенка.

Временное назначение опекуна ребенку, достигшему возраста десяти лет, а также назначение попечителя осуществляются только с согласия ребенка.<sup>23</sup>

Процедура установления предварительной опеки (попечительства) должна занимать не более трех дней с момента подачи заявления предполагаемым опекуном (попечителем), включая обследование органом опеки и попечительства условий его жизни и издание акта (распоряжения или

---

<sup>22</sup> Часть 3 статьи 12 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

<sup>23</sup> Пункт 4 статьи 145 Семейного кодекса Российской Федерации

постановления) о временном назначении опекуна.

На каждого ребенка, переданного под предварительную опеку (попечительство), орган опеки и попечительства формирует личное дело в порядке, установленном Правилами ведения личных дел несовершеннолетних подопечных, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423.

При этом орган опеки и попечительства разрешает вопрос о назначении опекунов и попечителей без представления ими необходимых сведений о себе, в том числе сведений о состоянии своего здоровья, справки об отсутствии судимости и прочее. Предварительная опека по Закону об опеке устанавливалась сроком на 2 месяца, с принятием поправок (в ред. Федеральных законов от 18.07.2009 №178-ФЗ, от 01.07.2011 №169-ФЗ, от 02.07.2013 №167 ФЗ) срок предварительной опеки увеличен до 6 месяцев, а при наличии исключительных обстоятельств указанный срок может быть увеличен до 8 месяцев.

Согласно статье 122 СК РФ орган опеки и попечительства в течение трех календарных дней со дня получения сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, обязан провести обследование условий жизни ребенка и при установлении факта отсутствия попечения его родителей или родственников обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве.<sup>24</sup>

В соответствии со статьей 35 ГК РФ опекун или попечитель назначается органом опеки и попечительства по месту жительства лица, нуждающегося в опеке или попечительстве, в течение месяца с момента, когда органу опеки и попечительства стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над гражданином. При наличии заслуживающих внимания

---

<sup>24</sup> Порядок учета детей, оставшихся без попечения родителей, определен приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 21 февраля 2014 г. № 136 «Об утверждении порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

обстоятельств опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства по месту жительства опекуна (попечителя).

Согласно Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также Федеральному закону от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

- местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и другие) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

- местом пребывания является жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации, в которых он проживает временно.

Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства.

Пунктом 2 статьи 20 ГК РФ установлено, что местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей – родителей, усыновителей или опекунов.

Таким образом, в случаях, когда известно место жительства ребенка и (или) его родителей (единственного родителя), решение об установлении предварительной опеки (попечительства) принимается органом опеки и попечительства по месту жительства ребенка (месту жительства родителей ребенка).

В случае отсутствия у ребенка регистрации по месту жительства решение об установлении предварительной опеки принимается органом опеки и попечительства по месту жительства родителей. Если родители несовершеннолетнего имеют регистрацию в разных районах, то решение принимается органом опеки и попечительства, где ребенок преимущественно проживал совместно с родителями или одним из них.

В случае если место жительства ребенка (родителей ребенка) неизвестно, решение об установлении предварительной опеки (попечительства) над ребенком принимает орган опеки и попечительства по месту выявления ребенка.

С появлением Закона об опеке появляется еще одна классификация опеки и попечительства: безвозмездная опека и попечительство и возмездная. Особого внимания заслуживает вопрос об осуществлении опеки и попечительства на возмездных началах, поскольку является новеллой в российском законодательстве.

В статье 14 Закона определена возможность установления опеки и попечительства по договору. В зависимости от форм опеки и попечительства такой договор может именоваться как договор об осуществлении опеки и попечительства, договор о приемной семье, либо договор о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Для возникновения правоотношений по возмездному осуществлению опеки и попечительства необходимо издание органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна (попечителя) и заключение с ним соответствующего договора.

Формами опеки признаются приемная семья и патронат.<sup>25</sup>

Приемная семья - это опека или попечительство над ребенком, оставшимся без попечения родителей, осуществляемые по договору, заключенному между органом опеки и попечительства и приемными родителями.

Патронатное воспитание - это новая форма устройства ребенка в семью. Оно осуществляется на основе разграничения прав и обязанностей по защите прав ребенка между службой по устройству (уполномоченным учреждением органа опеки) и патронатным воспитателем (не все права передаются семье, за часть вопросов отвечает служба органа опеки). Патронатное воспитание является более гибкой формой устройства детей в семью и позволяет жить в семье ребенку любого возраста, как при наличии у него установленного юридического статуса, так и непосредственно сразу после изъятия из семьи, вместо помещения его в приют.

Патронатное воспитание существует только там, где имеются специализированные службы по устройству детей - уполномоченные организации органов опеки и попечительства, с которыми патронатные воспитатели заключают договор, в котором определяются права и обязанности,

---

<sup>25</sup> Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика/ Михеева Л.Ю.- М.: Волтерс Клувер, 2004

как семьи, так и учреждения. Наличие такого договора является юридической основой для профессионального сопровождения ребенка в течение всего времени его воспитания в семье.

При всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью происходит назначение и выплата из федерального бюджета единовременного пособия. Предоставление государственной услуги осуществляется:

министерством – в части назначения и выплаты единовременного пособия усыновителям, осуществления контроля за деятельностью уполномоченных органов и учреждения;

учреждением - в части приема заявления и документов у усыновителей;

органами местного самоуправления, наделенными соответствующими полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству Законом Самарской области от 05.03.2005 № 77-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения - в части приема документов у опекунов (попечителей), приемных родителей, обратившихся за назначением и выплатой единовременного пособия.

Также существуют выплата ежемесячные на содержание детей в семьях опекунов (попечителей), в том числе находящихся в приемных семьях и устроенных на патронатное воспитание. Предоставление данной государственной услуги осуществляют уполномоченные органы в части приема документов от опекунов (попечителей), в том числе приемных родителей и патронатных воспитателей, обратившихся за назначением и выплатой ежемесячных выплат, а также принятия решения о назначении выплаты и организации выплаты.

Исследовав данную форму опеки, я вынуждена печально констатировать

тот факт, что в Самарской области институт патроната еще не развит. Хотя, в ряде регионов России уже эффективно функционируют уполномоченные учреждения органов опеки и попечительства, которые проводят подготовку кандидатов в патронатные воспитатели, используют социально-психологические технологии подготовки и обследования семьи, заметно отличающиеся от формальных действий, используемых обычно органами опеки и попечительства, оказывают детям и семьям необходимую помощь после помещения ребенка в семью, и, тем самым - повышают процент успешности и стабильности размещения детей в патронатных семьях.

## **1.2. Источники правового регулирования опеки и попечительства.**

Детство, как важнейший этап жизни человека, находится под защитой государства, которое создает необходимые предпосылки для нормального развития, воспитания и образования детей, оставшихся без попечения родителей.

В современном законодательстве опека и попечительство рассматривается в двух отраслях науки – гражданском и семейном. Однако, если Гражданский кодекс Российской Федерации определяет общие положения, касающиеся опеки и попечительства над гражданами вообще, то Семейный кодекс Российской Федерации уделяет внимание в первую очередь опеке над несовершеннолетними гражданами.

Считается, что рассмотрение всего института опеки и попечительства только в семейное законодательство нецелесообразно. Во-первых, это связано с основным назначением опеки (попечительства). Требуется такое устройство гражданина, которое обеспечивает при помощи действий другого физического лица восполнение недостающей дееспособности подопечного, а в необходимых случаях также и защиту иных его интересов. Данный процесс восполнения



заключается в действиях опекуна или попечителя, а также органа опеки и попечительства, направленных на формирование воли подопечного, наиболее отвечающей его интересам, или замену недостатка этой воли. Юридические операции всегда остаются наиболее значимыми действиями, совершаемыми опекунами (попечителями) и органами опеки и попечительства в интересах подопечных. В жизни оформление опеки или попечительства стараются назначить те лица, которые и без документации давно фактически исполняют заботу о подопечном. Конечно, опека и попечительство – это формы устройства гражданина, но устройство предполагает защиту интересов, представительство. Обязанности опекуна по обеспечению условий жизни подопечного или по воздействию на его личность вторичны.

Таким образом, установление опеки и попечительства существенно влияет на осуществление гражданских прав и обязанностей, и опекуна (попечителя), и подопечного, что требует признания данных отношений предметом гражданского законодательства.<sup>26</sup>

Институт опеки и попечительства носит комплексный характер, поскольку он включает в себя нормы гражданского права, касающегося законного представительства лиц, не имеющих дееспособности, либо ограниченных в ней, а также административно-правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие между опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства. Что же касается семейного права, то оно регулирует отношения, возникающие между опекунами, попечителями и несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей с целью их содержания и воспитания.

Цели опеки и попечительства в гражданском праве статья 31 ГК РФ и в семейном праве статья 145 СК РФ несколько различаются, на что необходимо

---

<sup>26</sup> Спектр А.А. Правовой институт опеки и попечительства в современной России: новые правила и особенности регулирования [Электронный ресурс]/ Режим доступа: [www.economy.law-books.ru/3-10/3-10-12.doc](http://www.economy.law-books.ru/3-10/3-10-12.doc), свободный.

обращать внимание. Так, в п. 1 ст. 145 СК РФ целью опеки или попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, в первую очередь провозглашается их содержание, воспитание и образование и только во вторую - защита их прав и интересов, тогда как в гражданском праве наоборот. Согласно п. 1 ст. 31 ГК РФ, опека и попечительство устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания, образования, содержания детей, оставшихся без попечения родителей. Соответствующие этому права и обязанности опекунов и попечителей определяются семейным законодательством.<sup>27</sup>

Наиболее подробно и полно опека и попечительство в РФ регулируется нормами семейного и гражданского законодательства, Федеральным законом «Об опеке и попечительстве», Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Постановлением Правительства РФ «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения» и другими нормативно - правовыми актами.<sup>28</sup>

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

---

<sup>27</sup> Козлов С.С., Митчина Л.А. Формы и методы устройства детей, оставшихся без попечения родителей [Электронный ресурс]/ С.С. Козлов, Л.А. Митчина // Семейное и жилищное право. 2011, N 3

<sup>28</sup> Евдокимова Т.П., Зубков П. Совершенствование попечительства [Электронный ресурс]/ Т.П. Евдокимова, П. Зубков // ЭЖ-Юрист. 2008. № 19

совершенствованием разграничения полномочий» предусмотрена передача с 1 января 2008 г. полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.<sup>29</sup> В соответствии со ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов с 1 января 2008 г. наделяются правом на участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству.<sup>30</sup>

В соответствии с Конституцией РФ статьей 72 семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. На уровне субъектов Федерации могут быть урегулированы вопросы, связанные с опекой и попечительством, не нашедшие отражение в федеральном законодательстве. Так вопросы опеки и попечительства поднимаются и решаются в законодательстве Самарской области. 02.04.1998 года в Самарской области был принят специальный Закон «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области»,<sup>31</sup> что свидетельствует об ответственном отношении государственной власти к данной проблеме. Законом определена структурная система органов опеки и попечительства в области, основные полномочия государственных органов власти и органов местного самоуправления по социальной защите детей, оставшихся без попечения родителей. Полномочиями по организации деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних детей в Самарской области осуществляет Министерство социально-

<sup>29</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ), // Российская газета. - 2006. - 31 декабря; Собрание законодательства РФ. - 2009. - 28 декабря.

<sup>30</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2003. - 06 октября; Российская газета. - 2010. - 07 апреля

<sup>31</sup> Закон Самарской области от 02.04.1998 №2-ГД "Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области"

демографической и семейной политики Самарской области, под руководством министра Антимоновой М.Ю., в структуре которого имеется Департамент по вопросам семьи и детства, под руководством Рубежанского О.Ю.

Правовое положение органа опеки и попечительства в настоящее время определяется законодательством о местном самоуправлении. В 2005 году принят Закон Самарской области "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию и населения"<sup>32</sup>. Это означает, что данной отрасли законодательства «подведомственны» вопросы создания органов опеки и попечительства; распределения функций защиты различных категорий подопечных лиц между различными подразделениями органов; возложения на тех или иных должностных лиц отдельных обязанностей по контролю за опекой (попечительством) и пр.

В Самарской области государственные полномочия переданы органам местного самоуправления следующих муниципальных образований на территории:

- 1) городским округам; Самаре, Жигулевску, Кинели, Новокуйбышевску, Октябрьску, Отрадному, Похвистнево, Сызрани, Тольятти, Чапаевску;
- 2) муниципальным районам: Алексеевскому, Безенчукскому, Богатовскому, Большеглушицкому, Большечерниговскому, Борскому, Волжскому, Елховскому, Исаклинскому, Камышлинскому, Кинельскому, Кинель-Черкасскому, Клявлинскому, Кошкинскому, Красноармейскому, Красноярскому, Нефтегорскому, Пестравскому, Похвистневскому, Приволжскому, Сергиевскому, Ставропольскому, Сызранскому, Хворостянскому, Челно-Вершинскому, Шенталинскому, Шигонскому.

Органы местного самоуправления муниципальных образований на

---

<sup>32</sup> Закон Самарской области от 05.03.2005 года №77-ГД "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения"

территории Самарской области наделяются следующими государственными полномочиями:

1) в сфере социальной поддержки:

назначение (отказ в назначении) единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, за исключением назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на усыновление (удочерение), назначение (отказ в назначении) ежемесячной денежной выплаты на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), включая предварительные опеку или попечительство, в приемных семьях, на патронатном воспитании, назначение (отказ в назначении) дополнительной ежемесячной денежной выплаты на содержание в приемных семьях детей с отдельными хроническими заболеваниями, назначение и выплата вознаграждения, причитающегося приемному родителю, патронатному воспитателю, прием документов и предоставление (отказ в предоставлении) лицу из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, единовременной социальной выплаты на ремонт одного нуждающегося в ремонте жилого помещения размером не менее 14 квадратных метров общей площади, принадлежащего ему единолично на праве собственности и находящегося на территории Самарской области, обследование жилого помещения лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при решении вопроса о предоставлении единовременной социальной выплаты на ремонт жилого помещения, ведение учета излишне полученных сумм социальных выплат, указанных в настоящем;

осуществление деятельности по опеке и попечительству;

реализация мероприятий по профилактике социального сиротства среди несовершеннолетних на территории соответствующего муниципального образования;

2) в сфере обеспечения мер социальной поддержки:

проведение анализа и обобщение сведений о предоставленных социальных выплатах ежемесячно на содержание детей и одновременно при устройстве детей в замещающие семьи, вознаграждениях приемным родителям или патронатным воспитателям детей, а также единовременной социальной выплате на ремонт жилого помещения лица из числа детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей;

обеспечение информационного взаимодействия с населением через средства массовой информации по вопросам социальной поддержки населения в сфере семьи, материнства и детства;

создание информационной базы данных на получателей социальных выплат на содержание детей, переданных под опеку (попечительство), при устройстве детей в замещающие семьи на иных условиях, на приемных родителей или патронатных воспитателей детей, получающих вознаграждение, предоставление указанных сведений для организации централизованных социальных выплат (прекращения выплат) в орган исполнительной власти Самарской области, осуществляющий реализацию государственной политики в сфере социальной защиты населения, в установленные законодательством сроки, а также создание информационной базы данных на получателей единовременной социальной выплаты на ремонт жилого помещения лица из числа детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Самарской области;

работа с обращениями граждан и организаций по вопросам, связанным с реализацией переданных государственных полномочий;

повышение профессионального уровня работников, непосредственно реализующих переданные государственные полномочия;

хранение переданных и созданных в процессе исполнения переданных государственных полномочий документов в архивах в течение срока, установленного законодательством.

Органы местного самоуправления при реализации переданных им государственных полномочий обязаны руководствоваться федеральными законами, законами Самарской области, нормативными правовыми актами Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, органа исполнительной власти Самарской области, осуществляющего реализацию государственной политики в сфере социальной защиты населения.

Таким образом, анализ положений о правовом регулировании отношений по опеке и попечительству показывает, что опека и попечительство как институт законодательства представляет собой систему норм, содержащихся в гражданском, семейном, административном законодательстве и законодательстве об органах местного самоуправления. При этом основные положения опеки и попечительства установлены гражданским законодательством.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ СЕМЕЙНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА НАД ДЕТЬМИ.

### 2.1. Несовершеннолетние дети, оставшиеся без попечения родителей

Дети-сироты - лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель (одинокая мать).<sup>33</sup>

Дети, оставшиеся без попечения родителей, - лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей, в связи с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), объявлением их умершими, установлением судом факта утраты лицом попечения родителей, отбыванием родителями наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклонением родителей от воспитания своих детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, а также в случае, если единственный родитель или оба родителя неизвестны, в иных случаях признания детей оставшимися без попечения родителей в установленном законом порядке.<sup>34</sup>

Министерством социально-демографической и семейной политики, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ведется целенаправленная работа по профилактике социального сиротства, жестокого обращения с детьми, особенно с детьми сиротами и детьми, оставшимися без

---

<sup>33</sup> Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» ст.1 (от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, в ред. Федерального закона от 02.07.2013 N 185-ФЗ)

<sup>34</sup> Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» ст.1 (от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, в ред. Федерального закона от 02.07.2013 N 185-ФЗ)



попечения родителей, и оказание помощи детям подвергшихся жестокому обращению.

Основными направлениями этой деятельности являются:

- организация коррекционной работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, в целях предупреждения утраты детьми родительского попечения и изъятия детей из семей;
- совершенствование системы защиты прав детей-сирот, передаваемых на воспитание в семьи граждан;
- социальная адаптация выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- реформирование организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях создания благоприятных условий для воспитания находящихся в них детей, а также использования ресурсов этих организаций в деятельности по социальной адаптации детей-сирот, подготовке и сопровождению замещающих семей.

По данным государственной статистики до 80 % детей, оставшихся без попечения родителей, составляют так называемые «социальные сироты». Среди причин, по которым эти дети остались без попечения родителей, преобладают лишение родительских прав или ограничение в родительских правах, отказ родителей от исполнения обязанностей по воспитанию своих детей.

В связи с этим приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства по защите прав ребенка на семью является организация профилактической работы с семьями и детьми в главную очередь, находящимися в социально опасном положении, которые формирует нестабильную семейную ситуацию.

В 2015 году органами власти всех уровней были приняты и реализованы решения, направленные на сокращение численности вновь выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей-сирот,

находящихся под надзором в организациях для детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей, совершенствование порядка устройства детей-сирот на воспитание в семьи, защиты прав детей, находящихся на воспитании как биологическими родителями, так и замещающими родителями, совершенствование деятельности органов опеки и попечительства.

Это позволило в 2015 году сократить численность детей, состоящих на учете в государственном банке данных о детях, на 20% - с 88,7 тыс. до 71.1 тыс. человек. В 2014 году численность детей сократилась на 17,1% - со 107 тыс. до 88,7 тыс. детей.

Вместе с тем, несмотря на ежегодное сокращение числа выявленных детей-сирот, численность детей, оставшихся без попечения родителей, из года в год остается высокой. В 2015 году таких детей было выявлено 58168, в 2014 г. – 61621, в 2013 г. – 68770 человек.<sup>35</sup>

В качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, еще не лишившиеся родительского попечения, находящиеся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, прежде всего, дети из семей, где родители (иные законные представители) не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Отсутствие родителей должно быть подтверждено соответствующими документами:

свидетельства об их смерти;

решений суда о лишении, либо ограничении родительских прав;

признании безвестно отсутствующими;

---

<sup>35</sup> Информационный материал государственного доклада на тему «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации за 2015 год» МИНТРУД России

объявлении умершими;  
признании их недееспособными;  
приговора суда об осуждении родителей;  
медицинский документ о длительной болезни родителей,  
препятствующий выполнению ими своих обязанностей;  
материалы о розыске родителей и др.

Объем прав детей, находящихся под опекой (попечительством) не отличается от объема прав любого несовершеннолетнего, но в силу их положения, права детей, находящихся под опекой (попечительством) приобретают особую значимость. Эти права закреплены в статье 148 СК РФ, в соответствии с которой несовершеннолетние дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют все те права, как личного неимущественного, так и имущественного характера, которыми законодательство наделяет несовершеннолетних детей, воспитывающихся в родной семье, это:

воспитание в семье опекуна (попечителя);

заботу со стороны опекуна (попечителя);

совместное с ним проживание, за исключением, когда отдельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного (ч. 2 ст. 36 ГК РФ).

обеспечение им условий для содержания, воспитания, образования, всестороннего развития и уважение их человеческого достоинства;

причитающиеся им алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты;

сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным

законодательством;

от злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя).<sup>36</sup>

Право ребенка, находящегося под опекой (попечительством), на воспитание в семье опекуна (попечителя), заботу с его стороны и совместное с ним проживание основано на закрепленном СК РФ праве ребенка жить и воспитываться в семье и соответствует положениям гражданского законодательства о месте жительства несовершеннолетних, находящихся под опекой или попечительством (ГК РФ обязывает опекунов и попечителей несовершеннолетних граждан проживать совместно со своими подопечными). Совместное проживание подопечного ребенка с опекуном (попечителем) создает предпосылки для реализации права ребенка на обеспечение ему условий для содержания, воспитания, образования, а также физического, психического, духовного и нравственного развития.

Опекуны и попечители обладают полностью совпадающей с субъективным неимущественным правом родителей свободой выбора средств и методов воспитания подопечного ребенка с соблюдением ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 65 СК РФ. В силу этих ограничений средства и методы воспитания должны исключать причинение вреда физическому и психическому развитию ребенка, а также пренебрежительное жестокое, грубое унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию ребенка.

Удовлетворения жизненно важных потребностей (питание, уход, одежда, медицинская помощь, книги, игрушки, учебники и т.п.) ребенка предполагает необходимость заботы со стороны опекуна (попечителя), что является правом несовершеннолетнего подопечного и совпадает с правом детей на заботу со

---

<sup>36</sup> Семейный кодекс РФ (СК РФ) от 29.12.1995 N 223-ФЗ// Консультант Плюс: Версия Проф / ООО «Инфо Лада», Тольятти, 2013.

стороны родителей.<sup>37</sup>

На основании статьи 55 СК ребенок имеет право на общение с родителями и другими родственниками, но, если общение с родителями может иметь в себе угрозу воспитанию ребенка. Пример, если родитель страдает хроническим алкоголизмом, наркоманией, тяжелым психическим заболеванием, можно его запретить или отложить на время. Ст. 56 СК РФ предусматривается защита ребенка от злоупотреблений со стороны родителей лиц, их заменяющих.

Одним из основных прав ребенка, находящегося под попечительством (опекой), является его право на защиту от злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя), т.е., ст. 148 СК РФ повторяются положения, предусматривающие право каждого ребенка на защиту от злоупотреблений со стороны родителей

При подтверждении фактов злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя) он может быть отстранен от исполнения этих обязанностей.

В связи с нахождением несовершеннолетнего под опекой (попечительством) особую значимость приобретает вопрос об имущественных правах ребенка, и в первую очередь право на жилое помещение. В соответствии со ст. 148 СК РФ отдельно выделено право ребенка, находящегося под опекой (попечительством), на сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением.

Собственником жилого помещения ребенок мог стать на основании наследования его по закону или по завещанию, приватизации, купли-продажи, получения в дар. Но поскольку подопечный не может самостоятельно распоряжаться такой собственностью, как жилое помещение, это делает его опекуна (попечителя). Передача под опеку (попечительство) несовершеннолетнего ребенка не влечет за собой прекращение права собственности на принадлежащее ему имущество, в том числе и на жилое

---

<sup>37</sup> Козлов С.С., Митчина Л.А. Формы и методы устройства детей, оставшихся без попечения родителей [Электронный ресурс] / С.С. Козлов, Л.А. Митчина // Семейное и жилищное право. 2011, N 3

помещение.

Анализ российского законодательства позволяет прийти к выводу о том, что для реализации права несовершеннолетних детей жить совместно со своими родителями необходимо формирование межотраслевого механизма реализации данного права в гражданском, жилищном и семейном законодательстве. В настоящее время в Семейном кодексе РФ речь идет не о праве несовершеннолетнего ребенка на конкретное жилое помещение, в котором проживают его родители (родитель), а о праве ребенка жить совместно с родителями (родителем). В гражданском законодательстве реализован принцип, согласно которому несовершеннолетний ребенок следует за родителями (родителем) вплоть до достижения им 14-летнего возраста. В жилищном законодательстве предусмотрен механизм реализации и защиты права пользования жилым помещением, которое у несовершеннолетнего может и не возникнуть, если он обладает, например, только правом "на место жительства" совместно с родителями. Поскольку право у такого несовершеннолетнего на жилое помещение является производным от права родителя на жилое помещение, то в случае его утраты последним несовершеннолетние дети также подлежат выселению без предоставления другого жилого помещения, т.е. создаются условия для "бездомности" таких родителей и детей. Однако в ЖК РФ нормы о выселении без предоставления другого жилого помещения бывшего члена семьи собственника, гражданина, утратившего права пользования жилым помещением, предоставленным по договору найма жилого помещения, не учитывают данный аспект. Не урегулирован в законодательстве и вопрос о последствиях выселения из жилого помещения, отказ гражданина, имевшего право на приватизацию, но отказавшегося от участия в ней, в случае совместного проживания с ним несовершеннолетних детей. Препятствием к реализации права несовершеннолетнего ребенка совместно жить с родителями в том случае, когда его родители проживают отдельно, но желают жить вместе,

может стать отказ нанимателя (собственника) и членов его семьи на вселение в жилое помещение одного из родителей ребенка, даже если брак между такими родителями зарегистрирован. Возможность такого отказа предусмотрена в ЖК РФ. Вопрос о том, как обеспечить реализацию права несовершеннолетних детей жить совместно с родителями, при этом сохранив баланс интересов собственников жилых помещений, нанимателей жилых помещений и членов их семьи, является актуальным и требует законодательного решения.

Дети, находящиеся под опекой или попечительством, имеют право на содержание, денежные средства на которое выплачиваются ежемесячно в порядке и в размере, которые установлены законами субъектов Российской Федерации (суммы выплат на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством), составляет 6512 рублей в 2013 году), за исключением случаев, если опекуны или попечители назначаются по заявлениям родителей.

Подопечные не имеют права собственности на имущество опекунов или попечителей, а опекуны и попечители не имеют право собственности на имущество подопечных, в том числе на суммы алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на содержание подопечных социальных выплат. Собственностью ребенка являются суммы полученных алиментов, пенсий и пособий, однако право распоряжаться ими в интересах ребенка принадлежит заменяющим родителей лицам (усыновителям, опекунам, попечителям, приемным родителям). Они обязаны расходовать эти средства на содержание, воспитание и образование ребенка (п. 2 ст. 60 СК РФ). В ежегодный отчет опекуна (попечителя), представляемый в органы опеки и попечительства, все произведенные расходы должны быть документально подтверждены и включены.<sup>38</sup>

Опекун и попечитель обязаны заботиться о переданном им имуществе

---

<sup>38</sup> Федеральный закон от 24.04.2008 №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (в ред. фед. законов от 18.07.2009 №178-ФЗ, от 01.07.2011 №169-ФЗ, от 02.07.2013 №167-ФЗ)

подопечных как о своем собственном, не допускать уменьшения стоимости имущества подопечного и способствовать извлечению из него доходов. При необходимости, если этого требуют интересы подопечного, опекун или попечитель незамедлительно обязан предъявить в суд иск об истребовании имущества подопечного из чужого незаконного владения или принять иные меры по защите имущественных прав подопечного.

Несовершеннолетние дети, находящиеся под опекой (попечительством), обладают также правами, предусмотренными ст. ст. 57 и 58 СК РФ. Так ст. 57 СК РФ предусматривает, что ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. В отдельных случаях, предусмотренных СК РФ (ст. 59, 72, 132, 134, 136, 143, 154), органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия ребенка, достигшего возраста десяти лет.

Таким образом, законодательно закреплено, что несовершеннолетние дети, оставшиеся без попечения родителей, требуют особого внимания. Благодаря установлению опеки (попечительства) несовершеннолетние получают возможность осуществлять принадлежащие им права, а также приобретать права и нести обязанности, предоставленные любому гражданину.



## **2.2. Опекуны и попечители как субъект института опеки и попечительства.**

Правовой статус опекунов и попечителей и порядок их назначения определен в ст. 35 ГК РФ. Правовой статус опекунов и попечителей определен и главой 3 Закона об опеке. Требования, предъявляемые к личности опекуна или попечителя, при установлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетних граждан конкретизируются в СК РФ. Анализ норм ГК РФ и СК РФ позволяет выделить следующие требования к кандидатам в опекуны (попечители):

- совершеннолетие лица, то есть достижение 18 лет;
- наличие полной гражданской дееспособности лица (отсутствие вступивших в силу решений суда о признании гражданина недееспособным в порядке ст. 29 ГК РФ или об ограничении дееспособности гражданина в порядке ст. 30 ГК РФ);
- отсутствие в отношении кандидата, вступившего в законную силу решения суда о лишении его родительских прав независимо от времени его вынесения;
- отсутствие на момент установления опеки или попечительства судимости за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан;
- наличие согласия быть опекуном или попечителем над конкретным лицом.

Не назначаются опекунами (попечителями) лица, больные хроническим алкоголизмом или наркоманией, лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лица, ограниченные в родительских правах, бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине, а также лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять обязанности по

воспитанию ребенка.<sup>39</sup> Перечень заболеваний, препятствующих осуществлению функций опекуна и попечителя, тот же, что и при усыновлении.<sup>40</sup>

Отметим, что кроме юридически точных критериев дееспособности, закон установил ряд общих требований, предъявляемых к потенциальному опекуну или попечителю. Кроме того, согласно ст. 35 ГК РФ условиями для назначения лица опекуном или попечителем являются положительные нравственные и иные личные качества, способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношения, существующие между ним и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве, а если это возможно, и желание подопечного, (в соответствии со ст. 57 СК РФ мнение ребенка, достигшего возраста десяти лет, по любому касающемуся его вопросу должно быть обязательно учтено, в том числе оно должно быть учтено и органом опеки и попечительства). Законом не уточнены какими качествами должен обладать кандидат в опекуны. Поэтому органам опеки и попечительству приходится общепринятыми нормами морали и оценивать качества кандидата.

Опекунами (попечителями) могут быть родственники (дяди тети), знакомые, которые взяли на воспитание ребенка. Но преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами у бабушек и дедушек, совершеннолетних братьев и сестер несовершеннолетнего подопечного.

У каждого ребенка, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может быть один опекун или попечитель, за исключением случаев, установленных Законом об опеке. Одно и то же лицо, как правило,

---

<sup>39</sup> О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приемными родителями: Приказ Минздрава РФ от 10.09.1996 №332 [Текст] // Российские вести, 17.10.1996. - №197.

<sup>40</sup> Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью: Постановление Правительства РФ от 1.05.1996. № 542 с изм. от 19.03.2001 [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1996. - №19. - Ст. 2304.

может быть опекуном или попечителем только одного. Не допускается передача несовершеннолетних братьев и сестер под опеку или попечительство разным лицам, за исключением случаев, если такая передача отвечает интересам этих детей.

Основанием возникновения прав и обязанностей опекуна (попечителя) является решение (постановление) органа опеки и попечительства (административный акт) о назначении опекуна (попечителя).

В правах и обязанностях опекунов и попечителей достаточно отчетливо проявляется одна из особенностей семейных правоотношений: все права опекунов и попечителей, обеспечивающие должный уровень социально-экономического положения подопечных, одновременно представляют собой и их обязанности.

Опекуны (попечители), приемные родители являются законными представителями детей, переданных им органами опеки и попечительства, и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Опекуны (попечители), приемные родители имеют право:

Самостоятельно определять способы воспитания ребенка, при этом учитывать мнение ребенка и рекомендации органов опеки и попечительства. Способы воспитания, выбранные опекуном (попечителем) не должны причинять физический и психический вред здоровью ребенка, его нравственному развитию.

Выбирать образовательное учреждение и формы обучения ребенка до получения им основного общего образования.

Требовать на основании решения суда возврата ребенка, находящегося под опекой (попечительством) от любых лиц, удерживающих его у себя без законных оснований, в том числе от близких родственников ребенка.

Производить, в интересах подопечного, необходимые для его содержания

расходы за счёт сумм, причитающихся подопечному в качестве его дохода.

Опекуны (попечители), приемные родители обязаны:

Проживать совместно со своим подопечным. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органов опеки и попечительства при условии, что это не отразится, неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.

Поставить на регистрационный учет подопечного по месту его временного пребывания (по месту жительства опекуна (попечителя), приемного родителя).

Извещать органы опеки и попечительства о перемене места жительства подопечных не позднее дня, следующего за днем выбытия подопечных с прежнего места жительства. При временном отсутствии подопечного в месте жительства, в частности в связи с учебой, осуществление прав и исполнение обязанностей опекуна и попечителя в отношении подопечного не прекращается.

Заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением.

Защищать права и интересы своих подопечных (в том числе выходить с исками о взыскании алиментов с родителей своих подопечных; обращаться за назначением пенсии подопечному; защищать его право на жилье и др.).

Воспитывать, заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии подопечного.

Извещать орган опеки и попечительства в 10-дневный срок, когда стало известно о случаях, влекущих за собой прекращение выплаты денежных средств (розыск родителей, их излечение, освобождение от отбывания наказания в исправительных учреждениях, восстановление в родительских правах и других случаях).

Не позднее 1 февраля представлять в орган опеки и попечительства:

Отчет в письменной форме за предыдущий год о хранении, об

использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного с приложением документов (копий товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм и других платежных документов). Отчет опекуна (попечителя), приемного родителя должен содержать сведения о состоянии имущества и месте его хранения, приобретении имущества взамен отчужденного, доходах, полученных от управления имуществом подопечного, и расходах, произведенных за счет имущества подопечного. В отчете опекуна (попечителя) также должны быть указаны даты получения сумм со счета подопечного и даты произведенных за счет этих сумм затрат для нужд подопечного.

На обучающегося подопечного в возрасте от 16 до 18 лет представлять в орган опеки и попечительства справки из образовательного учреждения два раза в год (с 1 по 15 октября и с 1 по 15 марта).

Ежеквартально представлять в орган опеки и попечительства на подопечных детей в возрасте от 16 до 18 лет, не обучающихся и не трудоустроенных по состоянию здоровья (при наличии медицинского заключения) либо отсутствия рабочих мест или иных оснований, лишающих впервые ищущих работу возможности ее получить, соответствующие документы, подтверждающие наличие указанных оснований.

Своевременно являться на все приглашения органа опеки и попечительства по вопросам, связанным с исполнением обязанностей опекуна (попечителя), приемного родителя.

Ответственность опекунов (попечителей), приемных родителей:

Опекуны (попечители), приемные родители несут ответственность по сделкам, совершенным от имени подопечных, в порядке, установленном гражданским законодательством.

Опекуны (попечители), приемные родители отвечают за вред, причиненный по их вине личности или имуществу подопечного, в соответствии

с предусмотренными гражданским законодательством правилами об ответственности за причинение вреда.

При обнаружении ненадлежащего исполнения опекуном (попечителем), приемным родителем обязанностей по охране имущества подопечного и управлению имуществом подопечного (порча, ненадлежащее хранение имущества, расходование имущества не по назначению, совершение действий, повлекших за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, и другое) орган опеки и попечительства обязан составить об этом акт и предъявить требование к опекуну (попечителю), приемному родителю о возмещении убытков, причиненных подопечному.

Опекуны (попечители), приемные родители несут уголовную ответственность, административную ответственность за свои действия или бездействие в порядке, установленном соответственно законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Опекун (попечитель), приемный родитель не вправе препятствовать общению ребёнка с близкими родственниками, за исключением случаев, когда такое общение не отвечает интересам ребенка.

Опекун (попечитель), приемный родитель не вправе без предварительного разрешения органов опеки и попечительства совершать, а попечитель - давать согласие на совершение сделок по отчуждению, обмену, дарению, сдаче в найм (в аренду), в безвозмездное пользование или залог имущества подопечного, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного.

Все отмеченные обязанности, как и иные обязанности опекунов и попечителей, исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом. Вместе с тем обязанность опекуна (попечителя) заботиться о содержании ребенка может обеспечиваться за счет установленных законами

субъекта Федерации социальных выплат. Такие выплаты не свидетельствуют о возмездности данных отношений, поскольку речь идет не о вознаграждении опекуна (попечителя), не о встречном предоставлении в его пользу, а о возмещении расходов на содержание подопечного. Эти выплаты образуют часть доходов подопечного и представляют собой один из возможных механизмов реализации его права на содержание (п. 3 ст. 148 СК). Вопрос о том, получать или не получать такие выплаты, решается самим опекуном. Однако неполучение опекуном или попечителем указанных выплат не освобождает его от заботы о содержании подопечного в иных формах.<sup>41</sup>

Орган опеки и попечительства, исходя из интересов подопечного, вправе заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях. Вознаграждение опекуну или попечителю может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а также средств бюджета субъекта РФ. Предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки или попечительства за счет доходов от имущества подопечного устанавливается Правительством РФ, на 2016 год размер вознаграждения, причитающегося приемному родителю ежемесячно в размере 3359 рублей. Случаи и порядок выплаты вознаграждения опекунам или попечителям за счет средств бюджетов субъектов РФ устанавливаются законами субъектов РФ. Кроме того, из Федерального бюджета опекуну (попечителю как на безвозмездной основе, так и на возмездной основе, выплачивается единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в замещающую семью по состоянию на 2016 год в размере 15512,65 рублей.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3.03.2006. №58-В05-109 [Текст] // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2007. - №8.

<sup>42</sup> Постановление Правительства Самарской области от 30.07.2008 №3014 «О назначении и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью»

### **2.3. Органы опеки и попечительства: цели, задачи, полномочия.**

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территориях которых отсутствуют органы опеки и попечительства, образованные в соответствии с настоящим Федеральным законом, могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства.<sup>43</sup>

Вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, определяются Законом об опеке, СК РФ, ГК РФ, Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Основными задачами территориального органа опеки и попечительства являются:

- реализация единой государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи

---

<sup>43</sup> Федеральный Закон от 24.04.2008 №48-ФЗ № "Об опеке и попечительстве» (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 №167-ФЗ)



государства, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории муниципального образования.

- защита личных и имущественных прав и интересов несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи государства.

- обеспечение приоритета семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактика социального сиротства.

- создание необходимых условий для содержания, воспитания, обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи государства, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.<sup>44</sup>

Деятельность органов опеки и попечительства по оказанию подопечным и (или) опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, осуществляется во взаимодействии с другими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и общественными организациями.

Полномочия органов опеки и попечительства по выявлению лиц,

---

<sup>44</sup> Письмо Минобрнауки РФ от 25.06.2007 №АФ-226/06 "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних" Положение о территориальном органе опеки и попечительства в муниципальном образовании субъекта РФ

нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, могут осуществлять образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.<sup>45</sup>

Контроль за деятельностью органов опеки и попечительства и разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству осуществляет уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Основными задачами органов опеки и попечительства для целей настоящего Федерального закона являются:

1) защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством;

2) надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

3) контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

---

<sup>45</sup> Федеральный закон от 2 июля 2013 г. N 167-ФЗ (часть 5 статьи 6 настоящего Федерального закона изложена в новой редакции, вступающей в силу с 1 января 2014 г).

На органы опеки и попечительства возлагаются также иные задачи в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов опеки и попечительства относятся:

1) выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;

2) обращение в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности, а также о признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или был ограничен в дееспособности;

3) установление опеки или попечительства;

4) осуществление надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

5) освобождение и отстранение в соответствии с настоящим Федеральным законом опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей;

6) выдача в соответствии с настоящим Федеральным законом разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных;

7) заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных в соответствии со статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации;

8) представление законных интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству РФ и (или) законодательству субъектов РФ или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных;

9) выдача разрешения на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных в соответствии со статьей 36 Гражданского кодекса Российской Федерации;

10) подбор, учет и подготовка в порядке, определяемом Правительством РФ, граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах;

11) проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с частью 4 статьи 15 настоящего Федерального закона;

12) информирование граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в семью в иных установленных семейным законодательством формах, о возможных формах устройства ребенка в семью, об особенностях отдельных форм устройства ребенка в семью, о порядке подготовки документов, необходимых для установления опеки или попечительства либо устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью в иных установленных семейным законодательством формах, а также оказание содействия в подготовке таких документов;

13) оказание помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных.<sup>46</sup>

По вопросам, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства, органы опеки и попечительства

---

<sup>46</sup> Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" №48-ФЗ от 20.04.2008 года (с изм. ФЗ от 2 июля 2013 г. N 167-ФЗ часть 1 статьи 8 настоящего Федерального закона дополнена пунктом 13)

издают акты. Указанные акты могут быть оспорены заинтересованными лицами в судебном порядке.

При перемене места жительства подопечного орган опеки и попечительства, установивший опеку или попечительство, обязан направить дело подопечного в орган опеки и попечительства по его новому месту жительства в течение трех дней со дня получения от опекуна или попечителя извещения о перемене места жительства подопечного.

Следует отметить, что органы опеки и попечительства руководствуются административным регламентом при работе по передаче детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Так, в Самарской области Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области издало приказ от 12 июля 2012 года №189 "Об утверждении административного регламента Министерства социально-демографического развития Самарской области по предоставлению государственной услуги "Передача детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в замещающие семьи граждан", регламентирующий деятельность органов опеки и попечительства.

Предоставление государственной услуги по передаче детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в замещающие семьи граждан в Самарской области осуществляют:

органы местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями Законом Самарской области от 05.03.2005 N 77-ГД "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения";<sup>47</sup>

министерство - в части приема документов граждан Российской

---

<sup>47</sup> Закон Самарской области от 05.03.2005 года №77-ГД "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения"

Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, выразивших желание стать усыновителями, в части приема документов для обеспечения подбора ребенка с использованием регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, подбора ребенка с использованием регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в части подписания выдаваемого государственным казенным учреждением Самарской области "Областной центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей" направления на посещение ребенка, составленного по форме.

В предоставлении государственной услуги участвуют:

государственное казенное учреждение Самарской области "Областной центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей" - в части обеспечения реализации полномочий министерства, за исключением полномочия по подписанию направления на посещение ребенка, составленного по форме;

учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лечебно-профилактические учреждения - в части обеспечения знакомства кандидата в замещающие родители с ребенком, участия в подготовке уполномоченным органом по месту жительства (нахождения) ребенка заключения об обоснованности усыновления и о его соответствии интересам усыновляемого ребенка с указанием сведений о факте личного общения кандидата (кандидатов) в усыновители с усыновляемым ребенком, обеспечения передачи ребенка и документов усыновителям, опекунам, попечителям, приемным родителям, патронатным воспитателям.

В целях получения необходимых сведений и документов о заявителе при предоставлении государственной услуги осуществляется межведомственное информационное взаимодействие с:

Управлением Федеральной службы государственной регистрации,

кадастра и картографии по Самарской области;

Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Самарской области;

организациями, осуществляющими ведение домовых (поквартирных) книг;

организациями, осуществляющими ведение финансовых лицевого счетов;

органами местного самоуправления;

Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Самарской области;

федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба;

Управлением Федеральной налоговой службы по Самарской области;

Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Самарской области;

Государственной жилищной инспекцией Самарской области.

Делая вывод можно отметить, что обозначенная сфера деятельности органов опеки и попечительства отличается не только своим большим объемом, но и особенностями правового регулирования, законодательным обеспечением. И очень важно, в современной России все рассматриваемые вопросы в этой сфере стали очень актуальными, поскольку количество распада семьи, заметно не уменьшается число разводов в семьях, где живут дети, а наоборот лавинообразно растет количество дел по лишению родительских прав, не становится меньше детей - социальных сирот. Данный перечень фактов стал приметной бичом нашего времени, что вызывает необходимость усиления активности деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и интересов ребенка в семье.

## **ГЛАВА 3. РЕШЕНИЕ ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИИ**

### **3.1. Порядок установления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми**

Все отношения, возникающие с установлением, осуществлением и прекращением попечительства и опеки регулируются ГК РФ, Законом об опеке и другими нормативными актами.<sup>48</sup> Согласно п. 1 ст. 35 ГК РФ данные отношения входят в компетенцию органа опеки и попечительства по месту преимущественного проживания ребенка.

Органом опеки и попечительства через юридическую процедуру устанавливается назначение опекуна или попечителя. Данный процесс обычно состоит из трех основных этапов<sup>49</sup>:

-информационного, в процессе, которого собирается необходимая информация, о ребенке, оставшемся без родительского попечения, и о кандидатурах опекуны (попечители) и т.д.;

-проверочного, когда информация проверяется и подтверждается документально;

-собственно этапа назначения опекуна и попечителя, путем подписания распоряжения о назначении опекуна.

В данных вопросах возможно судебное оспаривание назначения опекуна или попечителя заинтересованными лицами, например, родственниками подопечного.

По общему правилу вся указанная процедура осуществляется и, соответственно, опекун или попечитель назначается органом опеки и

---

<sup>48</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 №223-ФЗ (в ред. от 30.06.2008 №106-ФЗ) //Российская газета. – 2008 - 03 июля

<sup>49</sup> Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» [Текст] / Под ред. П.В. Крашенинникова и др. - М.: Статут, 2010. – С. 368-370.



попечительства по месту преимущественного проживания лица, нуждающегося в опеке или попечительстве. Однако при наличии особых обстоятельств (отсутствие у ребенка постоянного места жительства) опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства по месту жительства опекуна (попечителя).

На первом этапе орган опеки и попечительства может получить информацию из различных источников, в том числе и от потенциального опекуна (попечителя), информацию о ребенке, оставшемся без родительского попечения. Существует обязанность должностных лиц и иных граждан информировать органы опеки и попечительства о детях оставшихся без попечения родителей. Ответственность за нарушение руководителем учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления порядка или сроков представления сведений о несовершеннолетнем, нуждающемся в передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, а также за представление заведомо недостоверных сведений о таком несовершеннолетнем предусматривается кодексом РФ об административных правонарушениях. Совершение руководителем учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления действий, направленных на укрытие несовершеннолетнего от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, так же влечет наложение

административного штрафа.<sup>50</sup>

Органы опеки и попечительства обязаны в течение трех дней обязаны провести первичное обследование, при получении информации о детях, оставшихся без попечения родителей. В ходе обследования органы опеки и попечительства проверяют достоверность полученной информации, ознакомляются с условиями, в которых проживает ребенок, выявляют родственников, которые смогут обеспечить временный уход за ребенком до решения вопроса о его устройстве. В случаях отсутствия родственником у ребенка, он незамедлительно определяется в воспитательное учреждение.<sup>51</sup>

При невозможности устройства ребенка в семью по месту его фактического нахождения в течение месяца со дня установления факта утраты родительского попечения сведения о нем направляются в орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого проживает ребенок, - в Региональный банк данных.

На территории Самарской области имеется Региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, Самарской области, который является частью государственного банка данных о детях, содержащий документированную информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Самарской области и не устроенных органами опеки и попечительства на воспитание в семье по месту фактического нахождения таких детей, а также документированную информацию о гражданах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи и обратившихся за соответствующей информацией к региональному оператору государственного банка данных о детях.

Получив сведения, орган исполнительной власти субъекта РФ (в

---

<sup>50</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (в ред. от 21.12.2009) // Российская газета. - 2001. - 31 декабря

<sup>51</sup> Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / отв. Ред. А.В. Нечаева. - М.: Проспект, 2008 - 567с.

Самарской области эти функции выполняет Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области) уже на всей своей территории принимает в течение месяца меры по устройству ребенка в семью. При невозможности устройства ребенка сведения о нем направляются в Министерство образования РФ, на которое возложены функции по осуществлению централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей, и оказанию содействия в устройстве ребенка в семью российских граждан на территории России.<sup>52</sup>

Закон оставил открытым вопрос о том, кто должен выполнять функции опекуна (попечителя) до истечения месячного срока, установленного гражданским законом. В ч. 1 ст. 35 ГК РФ говорится лишь о том, что «если лицу, нуждающемуся в опеке или попечительстве, в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается на орган опеки и попечительства».<sup>53</sup>

Граждане, желающие принять ребенка на воспитание в свою семью, при оформлении опеки на возмездных условиях (приемные родители) обращаются в органы местного самоуправления, исполнительные органы субъектов РФ, Министерство образования РФ, которые формируют банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

При этом должны быть представлены следующие документы:

а) заявление гражданина о своем желании принять ребенка на воспитание в свою семью и с просьбой ознакомить его с находящимися в государственном банке данных о детях сведениями о детях, соответствующих его пожеланиям;

б) анкета гражданина, желающего принять ребенка на воспитание в свою семью;

---

<sup>52</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 13.10.2009 N 233-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - 28 июня

<sup>53</sup> Елов М.В. О представительстве лиц, нуждающихся в установлении опеки или попечительства /М.В. Елов // Нотариус. - 2009. - N 5. - С. 40-42.

в) заключение органа опеки и попечительства о возможности гражданина быть усыновителем, опекуном (попечителем) или приемным родителем.<sup>54</sup>

В целях получения наиболее полных сведений о личности предполагаемого опекуна или попечителя, орган опеки и попечительства вправе потребовать от гражданина, подавшего заявление, предоставления сведений о себе, а также запрашивать информацию о нем в органах внутренних дел, органах записи актов гражданского состояния, медицинских и иных учреждениях.<sup>55</sup>

Затем в соответствии с пожеланием гражданина оператор выдает ему направление на посещение ребенка. Сведения о ребенке, оставшемся без попечения родителей, на посещение которого выдано направление одному гражданину, не могут быть одновременно сообщены другому гражданину. Гражданин обязан в установленный для посещения ребенка, оставшегося без попечения родителей, срок проинформировать в письменной форме соответствующего оператора о результатах посещения этого ребенка и принятом им решении.

При отказе гражданина от приема на воспитание в свою семью предложенного ему ребенка он получает направление на посещение другого выбранного им ребенка.

Органом опеки и попечительства при отказе в назначении опекуна или попечителя оформляется акт (заключение) об отказе в назначении опекуна или попечителя. В случае назначения опекуна или попечителя данный акт (заключение) является основанием возникновения отношений между опекуном или попечителем и подопечным. Указанные акты органа опеки и попечительства могут быть оспорены заинтересованными лицами в судебном

---

<sup>54</sup> Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации /А.В. Вишнякова. - 2-е изд. -М.: Контракт, 2008. - 524с.

<sup>55</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 N 352-ФЗ) // Собрание законодательства РФ - 1994. - 05 декабря

порядке.

В установленной форме заявления гражданин в органах опеки и попечительства изъявляет волю о принятии на себя обязанностей попечителя или опекуна;

- наличие у опекуна или попечителя особых личных, в том числе и нравственных качеств, позволяющих эффективно исполнять обязанности опекуна или попечителя;

- семейное положение, состояние здоровья, жилищные условия и т.п. - фактическая способность к выполнению своих обязанностей (обязанностей опекуна или попечителя);

- отношения, существующие сложившиеся между потенциальным опекуном или попечителем и несовершеннолетним ребенком;

- желание самого подопечного в отношении назначения конкретного лица опекуном или попечителем, которое, однако, принимается во внимание лишь при наличии возможности его учета. Такой вывод подтверждается содержанием п. 4 ст. 145 СК, в соответствии с которым устройство ребенка под опеку или попечительство осуществляется с учетом его мнения, а назначение опекуна ребенку, достигшему возраста 10 лет, осуществляется с его согласия. Однако несовершеннолетний может находиться в таком состоянии, когда у него нет возможности выразить свое отношение к опекуну или попечителю (в силу возраста, здоровья). В подобных случаях желание подопечного не учитывается.

На заключительном третьем этапе органом опеки и попечительства производится назначение конкретного лица опекуном или попечителем несовершеннолетнего. При этом по общему правилу подопечному может быть назначен один опекун или попечитель, а одно и то же лицо, как правило, может быть назначено опекуном или попечителем только одного гражданина. Однако передача несовершеннолетних братьев и сестер под опеку или попечительство разным лицам не допускается, за исключением случаев, если такая передача

отвечает интересам этих детей.

Допускается установление опеки или попечительства по договору об осуществлении опеки или попечительства. В таких случаях, кроме оформления указанного акта о назначении опекуна или попечителя, между органом опеки и попечительства и опекуном или попечителем заключается названный договор.

Решение о передаче ребенка производится на основании документов, которые необходимы для назначения опеки (попечительства) в отношении ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Информация о кандидате в опекуны (попечителе):

1. Оригинал и ксерокопия паспорта (1 стр., прописка, семейное положение) кандидата в опекуны;
2. Медицинское заключение о состоянии здоровья кандидата в опекуны (действительно 6 мес.);
3. Справка о жилье, о составе семьи кандидата в опекуны;
4. Справка об отсутствии задолженности по оплате за коммунальные услуги (ЖКХ), выписка из финансового лицевого счета;
5. Правоустанавливающий документ о праве собственности на жилое помещение по месту жительства кандидата в опекуны и ксерокопия (свидетельство, договор);
6. Автобиография кандидата в опекуны;
7. Характеристика на кандидата в опекуны (с места жительства, с места работы);
8. Справка с места работы кандидата в опекуны с указанием должности и среднемесячного дохода (за 12 месяцев), а для граждан, не состоящих в трудовых отношениях, - иной документ, подтверждающий доходы;
9. Свидетельство о браке, если кандидат в опекуны состоит в брачных отношениях.
10. Акт обследования жилищно-бытовых условий кандидата в опекуны;

11. Письменное согласие супруга и проживающих членов семьи (старше 10 лет) кандидата в опекуны на назначение кандидата опекуном;
  12. Документы, подтверждающие родственное отношение к ребенку;
  13. Оригинал и копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
  14. Оригинал и ксерокопия сберегательной книжки на имя кандидата в опекуны;
  15. Свидетельство о прохождении курсов подготовки для кандидатов в опекуны (кроме близких родственников ребенка, а также лиц, которые являются или являлись ранее опекунами (попечителями и которые не были отстранены от исполнения на них обязанностей);
  16. Справка об отсутствии судимостей (действительно 1 год);
  17. Справка лечебно-профилактического учреждения об отсутствии у совместно проживающих с гражданином членов семьи инфекционных заболеваний в открытой форме и психических заболеваний. Вместо справки члены семьи гражданина могут предоставить медицинское заключение по форме 164/у-96, выданное лечебно-профилактическим учреждением. (действительно 6 мес.);
  18. Справка о соответствии жилого помещения санитарным и техническим правилам и нормам (БТИ);
  19. Заключение Центра "Семья";
  20. Заявление об установлении опеки;
  21. Заявление о назначении ежемесячной денежной выплаты на содержание несовершеннолетнего (при наличии оснований), (справка о прекращении ежемесячных выплат на ребенка);
  22. Заявление о назначении единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью (при наличии оснований);
- Информация о ребенке, оставшемся без попечения родителей:

1. Оригинал и ксерокопия свидетельства о рождении, паспорта ребенка с указанием о наличии гражданства;
2. Страховой медицинский полис и ксерокопия на имя ребенка;
3. Характеристика на ребенка;
4. Медицинское заключение о состоянии здоровья ребенка;
5. Страховое пенсионное удостоверение (СНИЛС);
6. Справка о жилье, о составе семьи по месту жительства ребенка;
7. Справка об отсутствии задолженности по оплате за коммунальные услуги (ЖКХ);
8. Правоустанавливающий документ о праве собственности на жилое помещение по месту жительства ребенка и ксерокопия (свидетельство, договор);
9. Документы, подтверждающие, факт оставления ребенка без попечения родителей (свидетельства о смерти обоих или единственного родителя, решения / приговоры суда, справки о розыске, а также справка ОЗАГС Ф № 25, если отец указан со слов матери);
10. Согласие родителей о передаче под опеку, в случае если юридически статус у ребенка не определен (с указанием срока опеки по согласию);
11. Оригинал и ксерокопия сберегательной книжки на имя ребенка (в случае поступления денежных средств на счет ребенка);
12. Заявление-согласие ребенка (старше 10 лет);
13. Свидетельство о регистрации ребенка;
14. Копия пенсионной книжки на ребенка по потере кормильца (если один или оба родителя умерли);
15. ПМПК;
16. Оригинал и копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
17. Документы об имуществе ребенка.



Для получения заключения необходимо пройти тестирование в центре "Семья", представить следующие документы: ксерокопии свидетельства о рождении / паспорта ребенка, паспорта кандидата в опекуны, справка о состоянии здоровья ребенка, характеристика на ребенка, характеристика на семью кандидата в опекуны (с места жительства).

Документы, оформляемые специалистом органов опеки:

- Акт первичного обследования условий жизни несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей;
- Сведения о родственниках несовершеннолетнего;
- Опись имущества несовершеннолетнего;
- Справка о первичном учете;
- Заключение о целесообразности назначения опеки, о назначении выплаты;
- Распоряжение об установлении опеки (при установлении опеки над ребенком) впервые;
- Распоряжение о постановке ребенка на учет опекаемых (при передаче дела опекаемого с другой территории) при наличии документа, подтверждающего прекращение опеки на другой территории;
- Распоряжение о назначении ежемесячной денежной выплаты (при наличии оснований) при наличии Распоряжения о прекращении выплаты на другой территории (если прибыл).

Закон предусматривает введение упрощенного порядка назначения опеки в случаях необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя — предварительная опека (например, на срок командировки родителей), назначение опекуна и попечителя над несовершеннолетними по заявлению их родителей (с указанием конкретного лица) на период, когда по уважительным причинам они не могут исполнять свои родительские обязанности, возможность назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу.

Орган опеки и попечительства вправе принять акт о предварительной опеке (попечительстве), в соответствии со ст. 12 Закона об опеке, в интересах ребенка, оставшегося без попечения родителей, в том числе при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих и нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При оформлении предварительной опеки приоритет должен отдаваться, прежде всего, родственникам детей, друзьям семьи (родителей) ребенка, т.е. тем лицам, сведениями о которых орган опеки может располагать без дополнительных проверок. Предварительная опека характеризуется следующими особенностями:

- временный характер (до 6 месяцев);
- применяется по усмотрению органа опеки и попечительства и зависит от конкретных обстоятельств (при которых нецелесообразно помещать ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей);
- минимальный набор документов, необходимых органу опеки и попечительства для принятия (документ, удостоверяющий личность, акт обследования органом опеки и попечительства условий жизни будущего опекуна или попечителя, документ о факте оставления ребенка без попечительства родителей);
- объем полномочий временно назначенного опекуна или попечителя не дает ему права распоряжаться имуществом подопечного от его имени, в том числе давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом;
- круг лиц для такой опеки по законодательству не ограничен;
- предварительная опека или попечительство могут перерасти в опеку или попечительство при сборе полного пакета документов для оформления опеки (попечительства) в общем порядке.

Требования к временно назначенным опекунам установлены такие же, как и к прочим опекунам (попечителям).

С момента принятия акта о назначении временного опекуна органом опеки и попечительства, опекун немедленно вступает в права опекуна и исполняет права и обязанности опекуна. Предварительная опека позволяет несовершеннолетнему, перешедшему в семью к родственнику, жить в ней на вполне законных правах, пока идет процесс оформления документов. Также дает возможность сразу передать ребенку в семью при наступлении трудных жизненных ситуациях, а не отправлять его в различные приюты и больницы. Однако, на опекунов (попечителей) осуществляющих, предварительную опеку (попечительство), не распространяется право на получение единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, хотя ежемесячные выплаты на содержание ребенка назначаются с момента выхода распоряжения об установлении временной опеки (попечительства).

В действующем российском законодательстве основания для прекращения опеки и попечительства закреплены в ст. ст. 39, 40 ГК РФ и ст. 29 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве». Также, основания для прекращения опеки и попечительства относительно детей, оставшихся без попечения родителей, могут содержаться и в нормах семейного законодательства. На это указывает п. 3 ст. 145 СК РФ: отношения, возникающие в связи с прекращением опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, регулируются ГК РФ, Законом об опеке и попечительстве и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если иное не предусмотрено СК РФ и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы семейного права. От исполнения ими своих обязанностей опекунов и попечителей органом опеки и попечительства составляется распоряжение о прекращение обязанностей опекунов и попечителей,

производится в освобождение и отстранение.

В качестве самостоятельных оснований прекращения опеки и попечительства отечественный законодатель выделяет следующие обстоятельства:

1) смерть опекуна или попечителя либо подопечного;  
2) истечение срока действия акта о назначении опекуна или попечителя;  
3) освобождение опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей в случае:

- возвращения несовершеннолетнего его родителям;
- усыновления несовершеннолетнего;
- помещения подопечного под надзор в образовательную организацию, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную организацию, в том числе в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- просьбы опекуна или попечителя;
- возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя;

4) отстранение опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей в случае:

- ненадлежащего исполнения возложенных на опекуна или попечителя обязанностей;

- нарушения прав и законных интересов подопечного, в том числе при осуществлении опеки или попечительства в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи;

- выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения опекуном или попечителем установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом;

- неисполнения решения суда (в отличие от предыдущих оснований отстранения опекуна и попечителя от исполнения своих обязанностей, закреплено не в гражданском, а в семейном законодательстве;

5) прекращение опеки и попечительства в случаях, предусмотренных статье 40 ГК РФ:

- вынесения судом решения о признании подопечного дееспособным или отмене ограничений его дееспособности;

- достижения малолетним подопечным четырнадцати лет;

- достижения несовершеннолетним подопечным восемнадцати лет, его эмансипации или вступления в брак до 18 лет;

б) прекращение опеки над детьми несовершеннолетних родителей по достижении такими родителями возраста восемнадцати лет и в других случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия.

От прекращения опеки (попечительства) путем освобождения опекуна (попечителя) следует отличать его отстранение от исполнения им своих обязанностей, что предусмотрено статьей 39 ГК РФ. Основаниями отстранения опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей являются:

- ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей;

- нарушения прав и законных интересов подопечного, в том числе при осуществлении опеки или попечительства в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи;

- выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения опекуном или попечителем установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Ершов В.А. Опека и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан/ Ершов В.А. - М.: Гросс Медиа, РОСБУХ, 2008. - 112 с.

Среди указанных оснований прекращения опеки и попечительства особое место занимают случаи, предусмотренные статьей 40 ГК РФ. Прежде всего, это случаи достижения малолетним подопечным четырнадцати лет и несовершеннолетним подопечным восемнадцати лет, его эмансипации или вступления в брак до 18 лет. Это абсолютные, автоматические основания прекращения опеки и попечительства, относящиеся к обстоятельствам субъективного характера, связанные с достижением подопечным лицом определенного возраста.

В ст. 40 ГК РФ также предусмотрены случаи прекращения опеки и попечительства над совершеннолетними гражданами. Так, опека над совершеннолетним гражданином может быть прекращена и в результате его выздоровления. В данном случае гражданин признается судом дееспособным. Согласно п. 2 ст. 286 ГПК РФ, заявление о признании лица дееспособным может быть подано членами его семьи, опекуном, органом опеки и попечительства, а также соответствующим психиатрическим или психоневрологическим учреждением. В отличие от процессуальной нормы в п. 1 ст. 40 ГК РФ в качестве заявителя указываются только опекун и орган опеки и попечительства, что представляется нарушением правил юридической техники. На наш взгляд, в рассматриваемой норме следует перечислить всех заявителей, как это сделано в п. 2 ст. 286 ГПК РФ, либо указать, что суд выносит решение о признании подопечного дееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. К заявлению должно быть приложено заключение судебно-психиатрической экспертизы с обоснованием выздоровления или значительного улучшения состояния подопечного. На основании данных экспертизы и других дополнительных свидетельств суд выносит решение о признании выздоровевшего гражданина дееспособным. После вступления этого решения в законную силу отменяется установленная над гражданином опека.

Подобным же образом прекращается попечительство над гражданином, ограниченным в своей дееспособности вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами. Заявление об отмене ограничения дееспособности подопечного, согласно п. 1 ст. 286 ГПК РФ, может быть подано самим гражданином, членами его семьи, попечителем, органом опеки и попечительства, а также соответствующим психиатрическим или психоневрологическим учреждением. Так же как и в случае признания лица дееспособным, в п. 1 ст. 40 ГК РФ в качестве заявителя указываются только попечитель и орган опеки и попечительства, что также нуждается в исправлении. В отличие от прекращения опеки, заявление о прекращении попечительства может исходить и от самого гражданина.

Таким образом, прекращение опеки и попечительства в указанных случаях всегда сопряжено с судебной процедурой и возможно при условии вынесения судом решения о признании подопечного дееспособным или отмены ограничений его дееспособности. Это абсолютные и автоматические основания прекращения опеки и попечительства, относящиеся к обстоятельствам субъективного характера, связанные с состоянием здоровья подопечного.

Анализируя установленные в ст. 40 ГК РФ основания прекращения опеки и попечительства, необходимо, на наш взгляд, учитывать следующие обстоятельства. В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. N 302-ФЗ со 2 марта 2015 г. вступили в силу новые основания признания граждан недееспособными или ограниченно дееспособными. Согласно п. 3 ст. 29 ГК РФ при развитии способности гражданина, который был признан недееспособным, понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц суд признает такого гражданина ограниченно дееспособным в соответствии с п. 2 ст. 30 ГК РФ. На основании решения суда отменяется установленная над гражданином опека и в случае признания гражданина

ограниченно дееспособным устанавливается попечительство. Также в соответствии с п. 3 ст. 30 ГК РФ действует правило о том, что, если психическое состояние гражданина, который вследствие психического расстройства был в соответствии с п. 2 ст. 30 ГК РФ ограничен в дееспособности, изменилось, суд признает его недееспособным в соответствии со статьей 29 ГК РФ или отменяет ограничение его дееспособности.

Таким образом, опека над совершеннолетним гражданином может быть прекращена не только в результате его выздоровления и признания его дееспособным, но и в результате изменения психического состояния гражданина и признания его ограниченно дееспособным. Соответственно и попечительство над совершеннолетними гражданами может быть прекращено не только в результате отмены ограничений его дееспособности, но и в результате признания его недееспособным.

В действующем гражданском законодательстве остается не вполне выясненным вопрос о возможности признания недееспособным вследствие психического расстройства несовершеннолетнего лица.

Как известно, в силу п. 1 ст. 21 ГК РФ гражданская дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, т.е. по достижении 18-летнего возраста. Из этого, на первый взгляд, может следовать, что нельзя лишить человека того, чем он в полной мере не обладает или обладает лишь частично.

Вместе с тем п. 4 ст. 26 ГК РФ в отношении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет предусматривает возможность ограничения или лишения его права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иным доходом, за исключением случаев, когда такой несовершеннолетний приобрел дееспособность в полном объеме до 18 лет в соответствии с п. 2 ст. 21 (со времени вступления в брак) или ст. 27 ГК РФ (со времени начала трудовой деятельности по достижении 16 лет).



В соответствии с разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации ч. 1 ст. 29 ГК РФ, предусматривающая признание гражданина недееспособным вследствие психического расстройства, когда он не может понимать значения своих действий или руководить ими, не содержит ограничений относительно возраста гражданина, которого можно признать недееспособным.

Следовательно, несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет, страдающий психическим расстройством, может быть признан судом недееспособным (в том объеме дееспособности, которым он наделен в соответствии со ст. 26 ГК РФ).

К указанному заключению Верховного Суда Российской Федерации следует добавить, что в отношении малолетних (несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет) вопрос о признании их недееспособными ставиться не может.

Из этого следует, что в соответствии с п. 2 ст. 40 ГК РФ опека над малолетним, страдающим психическим расстройством, по достижении им четырнадцати лет также прекращается, а сами отношения опеки без какого-либо дополнительного решения трансформируются в попечительство. В последующем, в случае признания судом такого несовершеннолетнего недееспособным, попечительство над ним соответственно прекращается и вновь устанавливается опека.

Указанные обстоятельства, на наш взгляд, требуют внесения соответствующих изменений в гражданское законодательство, в связи с чем предлагается статью 40 ГК РФ изложить в следующей редакции:

#### Статья 40. Прекращение опеки и попечительства

1. Опека над совершеннолетними гражданами прекращается в случаях вынесения судом решения о признании подопечного дееспособным или ограниченно дееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

2. Попечительство над совершеннолетними гражданами прекращается в случаях вынесения судом решения о признании подопечного недееспособным или отмены ограничений его дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

3. По достижении малолетним подопечным четырнадцати лет опека над ним прекращается, а гражданин, осуществлявший обязанности опекуна, становится попечителем несовершеннолетнего без дополнительного решения об этом.

4. Попечительство над несовершеннолетним прекращается в случаях вынесения судом решения о признании подопечного недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

5. Попечительство над несовершеннолетним прекращается без особого решения по достижении несовершеннолетним подопечным восемнадцати лет, а также при вступлении его в брак и в других случаях приобретения им полной дееспособности до достижения совершеннолетия (пункт 2 статьи 21 и статья 27).

### **3.2. Опыт, проблемы, пути решения вопросов жизнеустройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.**

Государство обязано обеспечивать социальную защиту ребенка, лишенного семейной среды. Приоритетным является устройство детей-сирот, детей, оставшихся без родительского попечения в замещающие семьи.

Президентом России утвержден Национальный план действий в интересах детей до 2017 года. Его главной целью является законодательное закрепление основных прав российских детей, реальное обеспечение их потребностей в области образования, здравоохранения, поддержка семей, помощь детям, попавшим в трудные жизненные обстоятельства, обеспечение социальной

защиты ребенка, лишенного семейной среды.

Национальной стратегией действий в интересах детей поставлены задачи:

- обеспечение приоритета семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- увеличение к 2017 году доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан Российской Федерации, до 90 процентов;

- увеличение числа субъектов Российской Федерации, свободных от институциональных форм воспитания детей-сирот (детских домов и школ-интернатов);

- перепрофилирование учреждений интернатного типа в службы по поддержке семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в реабилитационные центры, другие учреждения в соответствии с потребностями региона.<sup>57</sup>

В декабре 2012 года Указом Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» даны поручения Правительству Российской Федерации, Государственной Думе и субъектам Российской Федерации принять необходимые меры по обеспечению семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Дальнейшее совершенствование законодательства в области социальной защиты и социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, возможно только с привлечением всех органов власти и институтов гражданского общества, созданием механизмов влияния общественных организаций и гражданского общества в целом на решение проблем защиты детства.

---

<sup>57</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. N 1688 "О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" / 29 декабря 2012 г. / Российская газета - Федеральный выпуск № 5975

В рамках «Правительственного часа» на заседании Государственной Думы РФ 22 марта 2013 года обсуждены вопросы поддержки семьи, детей-сирот, вопросы усыновления детей.

По информации Заместителя Председателя Правительства РФ О.Ю. Голодец по состоянию на 1 января 2016 года количество детей, нуждающихся в поиске семьи, — 71000, это те дети, которые находятся в федеральном банке данных о детях-сиротах. Число детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в течение года, сокращается. По данным в 2015 году было выявлено 58168 детей, что меньше на 5,6 % по сравнению в 2014 году. Таких детей в 2014 году было выявлено 61621 человек.

Сиротство, в том числе и социальное — это не отдельная, стоящая сама по себе проблема, это абсолютно понятная производная от того социального неблагополучия, которое мы имеем, от проблемы алкоголизма, от проблемы наркомании и от проблемы асоциального поведения. Отсутствие в обществе хороших, надёжных традиций и понимания важности семьи, важности социального поведения для жизни и здоровья каждого ребёнка — вот то, что предстоит изменить, и здесь мало внедрять каждый раз новые законы — все должны думать, как изменить отношение всего общества к этой проблеме. За 2015 год в целом было передано в семьи и на усыновление, и под опеку и попечительство чуть больше 59069 детей. Эта цифра не внушает оптимизма, потому что в целом по России это маленькая цифра.

Конечно, приоритетной формой устройства детей остается усыновление. При усыновлении ребёнок приравнивается по своим правам к родному ребёнку, он становится законным членом семьи, и, как правило, он в течение всей своей последующей жизни даже не вспоминает и не думает о том, что он неродной ребёнок. То есть самый лучший вид — это, конечно, устройство в семью. Вместе с тем это огромная проблема: у нас 71 тысяч детей, при том что численность семей, стоящих в очереди на усыновление, — 18 тысячи. Она у нас

сокращается, потому что идёт усыновление, на сегодня она сократилась до 16 тысяч 500 семей. В настоящее самой распространенной формой принятия ребенка на воспитание в семью является опека, как на возмездных условиях, так и на безвозмездных, возможно потому, что государством предусмотрено ежемесячное пособие на содержание ребенка под опекой, а на возмездных условиях и выплата заработной платы приемному родителю, а при усыновлении таких выплат нет.

Теперь о том пакете мер, который был подготовлен правительством.

Есть целая группа близких родственников, которых можно убедить и для которых возможно усыновление, опека и разные формы приёма детей в семью. Это, прежде всего, родственники из числа ближайшего окружения: бабушки, дедушки и особенно старшие братья и сестры. Теми документами, которые приняло Правительство РФ или внесло в виде законопроектов, предусматривается снятие ограничения по разнице в возрасте: раньше была обязательной разница в 16 лет.

Именно для таких семей и для тех семей, которые уже приняли детей, создали целый институт сопровождения. Сегодня на органы опеки возлагаются обязанности не только по обеспечению обучения приёмных родителей, по подбору и оформлению документов, они обязаны оказывать любую помощь — консультационную, диагностическую, если у семьи возникли проблемы, к решению которых они не готовы.

За прошлый год было возвращено обратно 1900 детей. Обратное возвращение — это для ребёнка травма, наверное, не менее тяжёлая, чем та первая травма, которую он уже испытал в своей жизни. Для того чтобы этого не было, сегодня органы опеки не просто наделяются полномочиями, они должны проводить конкретную работу по сопровождению семьи. Если необходимо, они привлекают сотрудников из сферы здравоохранения и педагогических работников, психологов для решения тех проблем, с которыми неожиданно

сталкивается приёмная семья. Все случаи очень индивидуальны, дети очень разные, и поддержка здесь нужна.

В отношении детей-сирот создаются приоритеты для получения разных форм интернатного образования: спортивного образования, музыкального образования, культурного образования — для того, чтобы ребёнок не страдал, и чтобы он не оказывался ни в коем случае в детском доме. Примером этого являются кадетские корпуса, в которых очень много детей из таких сложных семей. Если бы не было этой формы воспитания, то, скорее всего, такие дети оказались бы в детском доме.

Следующая мера, которая важна и которая отражена в документах, — это изменение перечня заболеваний в отношении тех, кто сегодня имеет право на усыновление и опеку. Сегодня наша медицина движется вперёд, и, например, онкологические заболевания исключены из противопоказаний, если это заболевание вылечено, то есть если это была первая или вторая стадия, сегодня нет никаких ограничений для того, чтобы заболевший человек мог ухаживать за ребёнком.

В настоящее время упрощена процедура получения опеки для тех, кто уже имеет под своей опекой или усыновил детей. Повторная процедура для таких людей будет гораздо более облегчённой, поскольку они уже подтвердили своё право на усыновление детей. Исключён целый ряд процедур, и сам срок процедуры усыновления теперь сокращён.

Следующая мера — мера материальной поддержки. Разрабатывается ряд законов, чтобы поощрять разные формы принятия детей разных возрастов на воспитание в замещающие семьи.

Правительство РФ ставит задачу увеличения числа детей, передаваемых в семьи, до 30 тысяч в год.

В ряде субъектов Российской Федерации давно и серьёзно занимаются социальной поддержкой детей сирот. Такие регионы как, например, Тюмень,

Ханты-Мансийский округ, Калуга очень успешно решают вопросы социальной защиты детей-сирот. В Тюмени с 29 до 11 сократили число детских домов.

О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в Тюменской области:

В Тюменской области по состоянию на 1 января 2013 года проживает около 300 тысяч детей, из них 6,6 тысячи детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, что составляет 2,3 %.

С 2007 года численность родителей, лишенных родительских прав, снизилась в 6 раз, численность детей, оставшихся без попечения родителей в результате лишения родителей родительских прав, снизилась в 5,5 раза.

За последние пять лет с 73 % до 91 % увеличилось количество детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи граждан.

В целях поддержки семей, принявших на воспитание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, за счет средств федерального и областного бюджетов установлены следующие меры социальной поддержки:

- единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью - от 15 051 до 19 631 рублей (ежегодно индексируется);

- ежемесячное пособие на содержание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан - 6900 рублей на содержание ребенка дошкольного возраста, 7500 рублей на содержание ребенка школьного возраста;

- ежемесячное вознаграждение приемным родителям, с 1 января 2009 года - опекунам (попечителям) - от 3680 до 11700 рублей в зависимости от возраста ребенка и состояния здоровья, с учетом районного коэффициента и процентной надбавки;

- ежемесячное вознаграждение патронатным воспитателям за выполнение их функций от 1955 рублей до 10710 рублей в зависимости от возраста и

состояния здоровья ребенка (по истечении трех месяцев доплата устанавливается 70 %), с учетом районного коэффициента и процентной надбавки.

Приемным семьям, проживающим в Тюменской области, имеющим трех и более детей, включая родных и принятых на воспитание, предоставляются меры социальной поддержки, предусмотренные для многодетных семей.

В регионе предусмотрена дополнительная мера социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в виде возмещения расходов по найму жилья до получения ими жилых помещений. В 2012 году данная мера социальной поддержки предоставлена около 500 гражданам.

За последние три года предоставлено более 1,2 тысячи жилых помещений для детей и лиц данной категории, из них около 530 распределено в 2012 году.

Кроме того, в регионе предоставляется дополнительная мера социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, имеющим жилое помещение на праве собственности, в виде выделения денежных средств из областного бюджета на проведение ремонта жилых помещений.

В Калужской области успешно развиваются проекты, направленные на поддержку семей, которые решили взять под опеку или воспитание, а также стали усыновителями.

Калужская область - это один из тех субъектов РФ, где вопросы усыновления решаются достаточно успешно. В регионе осталось всего четыре детских дома и стоит задача ликвидировать в этом году еще два. Это делается потому, что дети поступают в приемные семьи, воспитываются там. Для того чтобы мотивация у приемных родителей продолжала расти и индексируются выплаты.

В целях оказания содействия развитию семейных форм устройства детей-



сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществления сопровождения замещающих семей и профилактики вторичного сиротства в конце 2011 г. создано ГКОУ Калужской области «Центр содействия семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, и психолого-медико-социального сопровождения замещающих семей». Главные направления деятельности Центра - подготовка кандидатов в замещающие родители, организация работы по сопровождению замещающих семей, а также кризисная помощь приемным родителям на всей территории области.

Калужская область стала одним из первых регионов, где формируется система постинтернатного сопровождения и социальной адаптации выпускников.

В рамках долгосрочной целевой программы Калужской области «Право ребенка на семью» (2010-2014 годы) с 2010 года проведен целый ряд мероприятий, направленных на успешную социальную адаптацию воспитанников детских домов. Совместно с лабораторией социальной адаптации детей Института социальных отношений КГУ им. К.Э. Циолковского была разработана модель постинтернатного сопровождения, которая апробирована и внедрена в детских домах области.

В организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, действуют службы психолого-педагогического сопровождения выпускников, которые помогают им в успешной социально-психологической адаптации в социуме.

На базе 4 государственных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализуются программы комплексного сопровождения воспитанников в самостоятельной жизни «Социальная гостиница», «Социальная квартира».

В соответствии с постановлением Правительства Калужской области от 16.09.2011 № 495 создано государственное автономное учреждение Калужской

области «Центр постинтернатного сопровождения «Расправь крылья!» (с социальной гостиницей на 24 места). Открытие Центра состоялось 7 декабря 2011 года.

Основные направления его деятельности - подготовка выпускников образовательных учреждений к самостоятельной жизни, комплексная социально-правовая, психологическая помощь и социально-бытовая адаптация, содействие лицам из числа детей, оставшихся без попечения родителей, в профессиональной ориентации и трудоустройстве. Центр активно взаимодействует со службами занятости и другими подведомственными организациями.

С 1 января 2012 года действует новая целевая программа «Социальная адаптация и сопровождение выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Старт в будущее», целью которой является развитие системы сопровождения и обеспечения условий для успешной социализации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа и иной категории лиц к самостоятельной жизни. Данная программа согласуется с положениями Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 -2017 годы.

Распоряжением Губернатора области создан Координационный совет по социальной адаптации и сопровождению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В рамках реализации проекта «Старт в будущее» в 2012 году из областного бюджета выделено 12 млн. рублей, внебюджетных источников (Благотворительный фонд социальной помощи детям «Расправь крылья!», председатель Попечительского совета, Президента ОАО «РЖД» Якунин В.И.) выделено 4 млн. 886 тыс. рублей.

В Магаданской области с апреля 2013 года открыта «Социальная гостиная» для родителей, принявших на воспитание детей - сирот в свои семьи,

имеющим психолого-педагогические проблемы. В гостинице работает педагог-психолог по оказанию психологической помощи, социальный педагог по сопровождению опекунских семей, которые не проходили школу замещающих родителей. Также в стадии разработки находится газета для граждан, желающих принять ребенка на воспитание в семью.

В 2013 году планируется создать клуб «Родительский университет» для чего разработана программа «Семья». Также в центре планируется в 2013 году организовать дистанционное и индивидуальное обучение кандидатов, помогающее создать комфортные условия для родителей, желающих принять на воспитание ребенка в свою семью.

Один из главных вопросов - обеспечение детей-сирот жилыми помещениями, и подготовка воспитанников государственных образовательных учреждений к самостоятельной жизни после выпуска из учреждения. На начало 2012 года состояло на учете в общеобластных списках 54 человека, обеспечены 56 человек, в том числе вставшие на учет в течение 2012 года.

Рождаемость в Магаданской области продолжает расти: в 2013 году родилось 482 ребенка, что на 21 ребенка больше, чем за аналогичный период 2012 года. Несмотря на принимаемые меры, число отказов от детей растет. В 2013 году их 4, что на 2 больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Причины разные, в основном, материальное положение и отсутствие жилья.

В Магаданской области семьям, которые берут детей-сирот, выплачивают единовременно по 100- 150 тысяч рублей.

В 2013 году расходы регионального бюджета на помощь сиротам и лицам, которые заменяют им родителей, составят почти 73 млн. рублей

Важным направлением работы является профилактика социальной работы с кризисными семьями. Сегодня таких семей в Магаданской области 137. Рабочая группа осуществляет постоянный мониторинг за качеством жизни

детей в «семьях риска». С февраля 2013 года в составе рабочей группы был создан «социальный патруль», в который вошли педагоги, родители, сотрудники правоохранительных органов.

#### Республика Чувашия

В Чувашской Республике ведется целенаправленная работа по реализации государственной политики в интересах детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, решению вопросов социальной поддержки и обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, преодолению негативных явлений социального сиротства, созданию и законодательному закреплению целостной системы защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии с действующим законодательством организована работа по раннему выявлению семейного неблагополучия, профилактике социального сиротства и развитию семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, реализуется ряд республиканских целевых и ведомственных программ (направление «Дети-сироты» подпрограммы «Дети и семья» республиканской целевой программы «Дети Чувашии», подпрограмма «Модернизация системы воспитания детей и молодежи Чувашской Республике» республиканской целевой программы развития образования в Чувашской Республике на 2011-2020 годы и др.).

В настоящее время в Республике проживают 4247 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 3911 несовершеннолетних переданы на воспитание в семьи усыновителей, опекунов, попечителей, что составляет 92 процента.

Деятельность органов исполнительной власти, органов опеки и попечительства, социальных служб республики нацелена на активное развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Последовательная работа в этом направлении приносит свои

результаты: за последние 5 лет доля детей указанной категории, переданных на воспитание в замещающие семьи, достигла 92 процента (в 2007 г. - 80%).

В настоящее время на территории Чувашской Республики функционируют 18 интернатных учреждений, в которых воспитываются около 550 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В последние годы проводится целенаправленная работа по приведению этих учреждений в соответствие требованиям охраны жизни и здоровья детей.

Ежегодно в республике выявляется 500-700 детей, оставшихся без попечения родителей. Большая часть из них, свыше 80 процентов, являются так называемыми «социальными сиротами» при живых родителях. Перспективным решением проблем социального сиротства является приемная семья

В республике в целях поддержки указанной формы принят ряд нормативных правовых актов. В соответствии со статьей 6 Закона Чувашской Республики от 24 ноября 2004 г. № 48 «О социальной поддержке детей в Чувашской Республике», с Законом Чувашской Республики от 24 ноября 2004 г. № 46 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», с постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 23 декабря 2004 г. № 337 «Об утверждении Порядка назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» труд приемного родителя засчитывается в общий трудовой стаж, выплачивается заработная плата.

За воспитание каждого ребенка, не достигшего трехлетнего возраста или имеющего ограниченные возможности здоровья, приемному родителю устанавливается надбавка к заработной плате в размере не менее 50 процентов минимального размера оплаты труда. При условии принятия на воспитание шести и более подопечных детей второму приемному родителю либо единственному приемному родителю выплачивается дополнительное вознаграждение в размере 4680 рублей, а за воспитание каждого ребенка с

ограниченными возможностями здоровья размер вознаграждения, выплачиваемого приемному родителю, увеличивается на сумму, составляющую 50 процентов минимального размера оплаты труда.

Преимущественной формой устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является опека. В настоящее время 2258 детей воспитывается в семьях опекунов и попечителей.

Для развития и пропаганды семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на базе республиканского «Центра психолого-педагогической реабилитации и коррекции» Минобразования Чувашии с октября 2011 г. функционирует отдел комплексного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа; а на базе Канашского детского дома 3 год - Центр сопровождения приемных семей. При этих структурах организованы и систематически проводятся курсы «Школа приемных родителей».

Из интернатных учреждений Чувашской Республики ежегодно выпускаются около 100 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Большинство из них продолжают обучение в учреждениях профессионального образования: в профессиональные училища поступают 55-60%, техникумы и колледжи - 30-35%, в вузы - 5-10%. Список профессий и специальностей, выбираемых выпускниками, широки разнообразны.

Особой популярностью пользуются профессии: мастер отделочных работ, штукатур-маляр, строитель, сварщик, портной, повар-кондитер, автомеханик.

Все сироты - выпускники интернатных учреждений пользуются системой мер государственной поддержки (полное государственное обеспечение, повышенная стипендия, обеспечение местом в общежитии, учебной литературой, денежное пособие при выпуске).

Одной из проблем социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является подготовка выпускников детских домов и школ-

интернатов к самостоятельной жизни, их социальная адаптация, в том числе в постинтернатный период.

В республике созданы условия для постинтернатного сопровождения детей-сирот, с 2009 года на базе Центра психолого-педагогической реабилитации и коррекции Минобразования Чувашии действует Служба постинтернатной адаптации, где созданы условия для временного краткосрочного проживания 14 выпускников интернатных учреждений, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в возрасте до 23 лет, не имеющих постоянного места жительства.

Во всех детских домах и интернатных учреждениях республики с целью содействия социализации воспитанников и выпускников созданы и функционируют попечительские советы.

В Чувашской Республике уделяется большее внимание проблеме обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с Законом Чувашской Республики «О регулировании жилищных отношений» дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа, а также многодетные семьи, имеющие пять и более несовершеннолетних детей, отнесены к иным категориям граждан, имеющих право на обеспечение жильем по договору социального найма.

По сведениям органов местного самоуправления, на 1 января 2012 года на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий состоят 1228 человек из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения. Из них право на внеочередное обеспечение жильем в 2012 году имеют 409 граждан из числа детей-сирот.

В Самарской области получили развитие и поддержку все формы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей - усыновление, опека и попечительство, приемные и патронатные семьи.

По статистическим данным Министерства социально-демографической и

семейной политики Самарской области на начало 2015 года в Самарской области в условиях семьи воспитывалось 92,5% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от числа всех детей данной категории Самарской области (10550 чел.):

5530 детей (48%) - переданы под опеку родственников,

3 573 (31%) - находятся на воспитании в приемных семьях,

776 детей (6%) - в семьях усыновителей.

Из детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не переданных на воспитание в замещающие семьи:

764 ребенка (7,6%) воспитываются в образовательных учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей,

273 ребенка (2,3%) в домах ребенка,

221 ребенок (1,9%) в пансионатах для детей-инвалидов,

234 подростка (2,0%) в учреждениях начального профессионального образования;

131 ребенок (1,2%) временно находятся в социально-реабилитационных центрах и приютах для несовершеннолетних.

По состоянию на 1 января 2015 года в приемной семье Самарской области воспитывается 3791 ребенок.

Ежегодно на воспитание в приемные семьи передаются более 300 детей, оставшихся без попечения родителей.

Финансирование расходов на содержание детей в замещающих семьях осуществляется из областного бюджета.

С 1 января 2015 года

- ежемесячная выплата на содержание ребенка в семье опекунов (попечителей) и приемной семье составляет 6 844 рубля (в 2012 году - 6161руб.),

- размер вознаграждения, причитающегося приемному родителю,



устанавливается на каждого воспитываемого приемного ребенка из расчета 3718 рублей в месяц и выплачивается одному родителю (в 2012 году -3024 рубля).

В Самарской области установлен повышенный размер вознаграждения приемным родителям, взявшим на воспитание детей-инвалидов, детей, имеющих недостатки в психическом или физическом развитии с применением повышающих коэффициентов:

1,5 - при воспитании приемного ребенка, имеющего недостатки в психическом или физическом развитии –5038,50 руб.;

2,0 - при воспитании ребенка-инвалида -6718 руб.

На содержание в приемных семьях детей с отдельными хроническими заболеваниями устанавливается дополнительная ежемесячная денежная выплата в размере 500 рублей на ребенка на период восстановительного лечения.

В Самарской области сложилась система работы по созданию и социальному сопровождению приемных семей.

С 1 сентября 2012 года в соответствии с изменениями в федеральном законодательстве в Самарской области проводится подготовка по новой 62-часовой программе для усыновителей и приемных родителей в 21 базовом центре социальной помощи семье и детям. На 1 мая 2013 года такую подготовку уже прошли 390 кандидатов в усыновители и в.- приемные родители. 213 кандидатов в приемные родители в настоящее время проходят подготовку.

Органы опеки и попечительства, территориальные центры социальной помощи семье и детям «Семья», центры диагностики и консультирования осуществляют социальное сопровождение приемных семей, организуют совместно с приемными родителями реализацию индивидуальной программы комплексного сопровождения приемной семьи, осуществляют регулярный контроль за её реализацией.

С 1996 года по 1 мая 2013 года более 1300 детей из приемных семей достигли совершеннолетия, большинство из них проживают с приемными родителями или поддерживают постоянную связь с приемными родителями.

Ежегодная доля возврата детей из приемных семей составляет не более 0,8%.

Развитие института замещающих семей позволяет приостановить негативную тенденцию воспроизводства социального сиротства и как следствие безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, уменьшить количество воспитанников детских домов, социальных приютов.

За последнее время в Самарской области значительно сократилось число детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в детских домах. В 2004 году в детских домах было 1895 воспитанников, в 2006 году -1576 воспитанников. В настоящее время 658 воспитанников. Все это привело к тому, что в Самарской области закрыто 5 детских дома и 4 школы-интерната для детей, оставшихся без попечения родителей. Министерством проводились мероприятия по реформированию 6 детских домов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые с 01.01.16 года преобразованы из образовательных в социальные учреждения - центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей.<sup>58</sup> Вместе с тем имеется ряд проблем в сфере обеспечения прав и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей:

Указанный подход расширил масштабность охвата детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Дальнейший этап реформирования -это рост процента усыновленных детей (40% составляют усыновления приемными родителями-воспитателями).

Несмотря на положительную динамику в осуществлении решения

---

<sup>58</sup> Информационный материал государственного доклада на тему «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации за 2015 год» МИНТРУД России

вопросов по жизнеустройству детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, остаются ряд нерешенным проблем.

Например, в замещающие семьи на воспитание передается мало подростков старше 14 лет, а также детей-инвалидов.

Также, на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье выделяется сумма в размере 6844 рублей в месяц, несмотря на то, что прожиточный минимум для детей в Самарской области составляет 9580 рубля.

Возникают проблемы при организации жизнеустройства в замещающие семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в образовательных учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей (подушевое финансирование снижает заинтересованность сотрудников данных учреждений в передаче детей на воспитание в замещающие семьи).

Медленно идет формирование специализированного муниципального жилищного фонда для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Отсутствует возможность получения пособия по безработице в размере средней заработной платы, сложившейся в регионе при временном трудоустройстве детей-сирот на основании срочных трудовых договоров в результате проводимой органами занятости работы по организации временной занятости несовершеннолетних граждан в свободное от учебы время.

Недостаточно средств, выделяемых органам местного самоуправления в Самарской области на реализацию государственных полномочий по опеке и попечительству.

С учетом всех этих необходимых предложений необходимо:

1. Совместно с Правительством Самарской области изучить возможность:
  - внесения изменений в действующее законодательство Самарской

области в части увеличения суммы ежемесячной выплаты на содержание детей в семьях опекунов (попечителей), в том числе приемных семьях и устроенных на патронатное воспитание;

- увеличения средств, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления переданных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству;

- внесения изменений в Закон Самарской области от 02.04.1998 № 2-ГД «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области» (в части совершенствования Закона Самарской области).

2. Изучить возможность направления обращений в Правительство Российской Федерации:

- об увеличении объема софинансирования субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с расширением круга лиц, подлежащих обеспечению жильем;

- об установлении дополнительных гарантий трудовых прав детей-сирот, ранее участвовавших в программах временной занятости, в части сохранения права на выплату пособия по безработице в размере средней заработной платы по субъекту Российской Федерации.

Правительству Самарской области:

Изучить возможность разработки областной целевой программы «Дети-сироты в Самарской области», предусматривающей комплекс мер, направленных на профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку и содействие трудоустройству детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Министерству социально-демографической и семейной политики

Самарской области рассмотреть возможность:

- внесения изменений в законодательство Самарской области по стимулированию граждан на принятие в приемную семью детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте старше 14 лет, а также детей-инвалидов;
- введения в механизмы стимулирования приемных родителей повышающего коэффициента, учитывающего возраст приемного ребенка, количество воспитываемых детей в приемной семье, успешность функционирования приемной семьи, степень социализации ребенка и т.п.;
- внесения изменений в законодательство Самарской области в части приравнивания приемных семей, имеющих трех и более детей (включая родных и приемных), к многодетным семьям;
- принятия в свое ведение учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из ведения министерства образования и науки Самарской области и министерства здравоохранения Самарской области;
- проведения выездных встреч с гражданами, изъявившими желание стать приемными родителями, с целью информирования их о семейных формах устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Министерству строительства Самарской области:

Изучить возможность увеличения средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по городским округам и муниципальным районам Самарской области, в целях обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Органам местного самоуправления в Самарской области:

Изучить возможность предоставления жилых помещений временного проживания детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до предоставления в установленном порядке жилых помещений

специализированного жилищного фонда;

Рассмотреть вопрос об освобождении от платы за наем жилых помещений, предоставленных детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на условиях социального найма, а также об установлении льгот по оплате коммунальных услуг за такие жилые помещения;

Активизировать работу по раннему выявлению детей, находящихся в социально опасном положении.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Согласно Конституции (ст. 7), Российская Федерация является социальным государством. Сегодня усилия как государства в целом, так и Правительства во всех областях направлены на возрождение авторитета института семьи и брака, укрепление нравственных ценностей, повышение значимости родительского труда. Правительство РФ призвано оказывать помощь слабым, воздействовать на разделение экономических благ, исходя из принципа справедливости, чтобы гарантировать каждому достойное человека существование.

Обеспечение благополучного и защищенного детства является одним из приоритетов национальной политики Российской Федерации. Конституция страны гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства. Подписав Конвенцию о правах ребенка и иные международные акты в сфере обеспечения прав детей, Российская Федерация выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию среды комфортной и доброжелательной для жизни детей. В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, разработаны и реализуются эффективные меры государственной политики в области детства, направленные на предупреждение наиболее серьезных угроз.

Сегодня уже можно считать доказанным, что истоки нравственного неблагополучия следует искать, прежде всего, в семейном воспитании. И это вполне объяснимо: в детстве и раннем детстве семья почти безраздельно формирует личность ребенка.

У добротного семейного воспитания есть свои уникальные особенности, которые весьма эффективно влияют на становление будущего человека и

гражданина. Плохое же семейное воспитание почти всегда ведет к невосполнимым потерям в формировании нужных нам личностных качеств ребенка. В таких случаях никакое, даже хорошо организованное общественное воспитание практически не может восстановить эти потери. Укрепление брачно-семейных отношений и повышение социального потенциала семьи, ее активности во всех сферах жизни общества – все это имеет непосредственное отношение к социальному развитию страны, к полному использованию ее возможностей.

Для государства одинаково важна семья и общество, а это значит, семья, материнство, отцовство, детство должны находиться под защитой государства и общества, и как в правовом, так и в социальном плане.

В нормальной семье отношения между родителями и детьми строятся на основе любви, духовной близости и взаимопонимания. Они-то создают тот неповторимый фон, как мы говорим, «микроклимат семьи», который благоприятно влияет на формирование личности ребенка и создает необходимую базу для последующего положительного влияния не него правильно организованного общественного воспитания.

Однако в жизненной практике мы встречаемся с отдельными случаями, когда семья не оказывает положительного влияния на ребенка. Причины этого иногда видны невооруженным глазом, а порой это происходит и без видимых вроде бы причин. Но в обоих случаях такие семьи поставляют обществу педагогический брак, который потом трудно поддается исправлению.

Проблема защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не только не утрачивает актуальности, но и приобретает особую остроту, проявляясь в специфических своих формах. В частности, для современной России не чужд феномен социального сиротства - 90% детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, являются социальными сиротами,



т.е. сиротами при живых родителях.<sup>59</sup>

Опека и попечительство как вид социальной заботы представляет собой универсальную форму индивидуального временного устройства, которая: 1) регулируется нормами различной отраслевой принадлежности; 2) предназначена для восполнения недостающей дееспособности подопечного лица, а также, в необходимых случаях, - и для обеспечения иных его интересов (например, дополнительная цель опеки над детьми - их воспитание); 3) состоит в выполнении опекуном (попечителем) юридических или (и) фактических действий в интересах подопечного; 4) осуществляется опекуном (попечителем) безвозмездно или на условиях встречного предоставления со стороны подопечного, государства (в широком смысле) или иных лиц; 5) решает общегосударственные задачи, поэтому ее установление и надлежащее осуществление должны обеспечиваться организационной и контрольной деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.<sup>60</sup>

Конвенция о правах ребенка в п. 1 ст. 27 обязывает подписавшие ее государства признавать право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Конвенция возлагает на родителей или других лиц, воспитывающих ребенка, основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для его развития. Согласно законодательства органы опеки и попечительства перемещает бремя основных забот с государственных или муниципальных органов на соответствующее физическое лицо, что вполне оправдывает себя в условиях современного развитого общества, стабильной экономики.<sup>61</sup>

Что же такое опека и попечительство над несовершеннолетними? В

<sup>59</sup> Левушкин А.М. Юридические особенности и правовая природа приемной семьи в Российской Федерации [Электронный ресурс]/ А.Н. Левушкин//Семейное и жилищное право. 2011, N 6

<sup>60</sup> Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика [Текст]/под ред. д.ю.н., профессора Р.П. Мананковой. - Волтерс Клувер. - 2004 г.- 281 с.

<sup>61</sup> Полищук-Молодоженя Т.Р. Правовое регулирование опеки и попечительства [Электронный ресурс]/ Т.Р. Полищук-Молодоженя. - режим доступа: <http://to-1.ru/articles/139/>, свободный.

научной литературе высказываются различные соображения в отношении понятия опеки и попечительства. Однако я разделяю точку зрения Ершовой Н.М., которая определяет опеку и попечительство как комплексный раздел семейного и гражданского права, включающий все виды попечения над гражданами, которые нуждаются в особых формах охраны своих прав и интересов, и имеющий целью защиту их личных и имущественных прав.

Опека несовершеннолетних - форма устройства малолетних граждан, не достигших возраста четырнадцати лет, 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 действия. А попечительство несовершеннолетних - форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, 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.

Сегодня трудно назвать другую тему, которой бы уделялось такое внимание государства и общества, как вопрос защиты прав детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей. Поэтому с принятием федерального закона «Об опеке и попечительстве» произошли необходимые изменения и доработка законодательства, которые хотя и привели к появлению множества новшеств в социальном законодательстве, значительно улучшающих регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними, хотя не по всем вопросам логически раскрыты обстоятельства и детально обоснованы последствия, поэтому требуется тщательная доработка действующего законодательства об опеке и попечительстве.

Так, проблемным вопросом, по моему мнению, является тот факт, что хотя родители и могут теперь подать в орган опеки и попечительства

совместное заявление о назначении их ребенку опекуна или попечителя на период, когда по уважительным причинам они не смогут исполнять свои родительские обязанности, но закон говорит о том, что причины должны быть уважительными, не дает даже примерного перечня, что является значительным упущением законодателя, так как отнесение или не отнесение того или иного основания временного отсутствия родителей к категории уважительной причины целиком и полностью зависит от усмотрения органа опеки и попечительства. Законом также не установлен срок пребывания ребенка в семье опекуна или попечителя.

Закон об опеке наделяет правом установления опеки и попечительства по заявлению только родителей, что, я считаю, является необоснованным, так как в силу ст. 137 СК РФ к кровным родителям приравниваются усыновители.

Подход экспертов к временной опеке неопределенно, с одной стороны данное бережет большой период времени, а с иной, не учитывается тот факт, что к временным опекунам не предъявляются условия о прохождении медицинского освидетельствования, о предоставлении справки об отсутствии судимости и, следовательно, мы рискуем здоровьем и жизнью ребенка.

Особенный интерес приобретает проблема об осуществлении опеки и попечительства на возмездных условиях, кроме патронатного устройства ребенка в семью, так как данные формы новейшими в российском законодательстве и требуют развития и популяризации.

Следует совершенствовать институт опеки и попечительства посредством информирования людей о различных видах и формах устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей, в СМИ, организации специальных акций для привлечения интереса жителей к существующей проблеме, исследование общественной рекламы и пропаганды семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Подобным способом, увеличение общественно-законной компетентности людей - это один из способов выхода из

сложившейся ситуации. А данное допустимо посредством издания специальных актов и разработки правовой базы, руководствуясь, которой будут действовать соответствующие социальные структуры и органы опеки и попечительства. Необходимо разработать районные межведомственные программы по развитию патронатной формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Наилучшим организационным механизмом обеспечения единства проводимой семейной политики являются региональные и государственные программы. В завершении хочу еще раз подчеркнуть, что наиболее важным сегодня является организация взаимодействия всех заинтересованных структур, ведомств и общественности по решению конкретной проблемы человека или семьи.

Важно помнить то, что, когда рождаются дети, безусловно, это прекрасно. И необходимо, чтобы их окружали забота и любовь родителей, чтобы они росли здоровыми, получили достойное образование, могли реализовать свои способности и таланты, были готовы вступить во взрослую жизнь, создать свою собственную счастливую семью.

Данные выводы позволяют говорить нам о том, что современное законодательство стало более эффективно поддерживать развитие опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми в Российской Федерации, но требуется дальнейшее его совершенствование, что подтверждает выдвинутую нами гипотезу исследования.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

- I. Нормативно-правовые акты и судебная практика.
1. Конвенция Организации Объединенных Наций (ООН). - М.: РИОР, 2007.
2. Конституция Российской Федерации от 12.12.93г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.08 N 6-ФКЗ и N 7-ФКЗ) // Российская газета. - 2009. - 21 января.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 N 352-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - 05 декабря
4. Семейный кодекс Российской Федерации (СК РФ) от 29.12.1995 N 223-ФЗ // Консультант Плюс: Версия Проф / ООО «ИнфоЛада», Тольятти, 2013.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (в ред. от 21.12.2009) // Российская газета. - 2001. - 31 декабря
6. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. N 1688 "О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" / 29 декабря 2012 г.
7. Федеральный закон от 24.04.2008 №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (в ред. от 18.07.2009 №178-ФЗ, от 01.07.2011 №169-ФЗ, от 02.07.2013 №167-ФЗ).
8. Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 N 159-ФЗ (в ред. от 17.12.2009 N 315-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - 23 декабря.
9. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

совершенствованием разграничения полномочий» (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ), // Российская газета. - 2006. - 31 декабря

10. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2009 N 365-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. -.2003. - 06 октября.

11. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 13.10.2009 N 233-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - 28 июня

12. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. N 167-ФЗ (часть 5 статьи 6 настоящего Федерального закона изложена в новой редакции, вступающей в силу с 1 января 2014 г).

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (в ред. от 18.05.2009) // Собрание законодательства РФ. - 2009. - 25 мая.

14. Постановление Правительства РФ от 1.05.1996. № 542 с изм. от 19.03.2001 «Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - №19.

15. Приказ Минздрава РФ от 10.09.1996 №332 «О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приемными родителями» // Российские вести, 17.10.1996. - №197.

16. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3.03.2006. №58-В05-109 [Текст] // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2007. - №8.

17. Закон Самарской области от 02.04.1998 №2-ГД "Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области".

18. Закон Самарской области от 05.03.2005 года №77-ГД "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения".

19. Постановление Правительства Самарской области от 30.07.2008 №3014 «О назначении и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью»

20. Письмо Минобрнауки РФ от 25.06.2007 №АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» Положение о территориальном органе опеки и попечительства в муниципальном образовании субъекта РФ.

## **II. Специальная и научная литература**

1. Гражданское право: Учебник/ Под ред. С.П. Гришаева. -2-е изд. перераб. и доп.-М.: Юрист, 2004.

2. Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций /Отв. ред. О.Н. Садилов. М., 2001. – 129 с.

3. Гражданское право: В 2 т. Т. I: Учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. -М., 1998. 143с.

4. Евдокимова Т.П., Зубков П. Совершенствование попечительства / Т.П. Евдокимова, П. Зубков // ЭЖ-Юрист. 2008. № 19

5. Елов М.В. О представительстве лиц, нуждающихся в установлении опеки или попечительства /М.В. Елов // Нотариус. - 2009. - N 5. - С. 40-42.

6. Ершова Н.М. Опека, попечительство, усыновление/ Ершова Н.М.- М.: Проспект, 2004.

7. Ершов В.А. Опека и попечительство: юридический статус и защита

прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан / Ершов В.А.- М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. - 112 с.

8. Информационный материал государственного доклада на тему «О положении детей и семей, имеющих детей в Российской Федерации за 2015 год» МИНТРУД России.

9. Кирилловых А.А. Опека и попечительство под охраной закона / А.А. Кирилловых // Законодательство и экономика. 2008. N 9

10. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. «Конституционное право России» Издание 2-е, переработанное и дополненное Рекомендовано Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафина. - Москва. Юристь. 2001

11. Козлов С.С., Митчина Л.А. Формы и методы устройства детей, оставшихся без попечения родителей / С.С. Козлов, Л.А. Митчина // Семейное и жилищное право. 2011, N 3

12. Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации /А.В. Вишнякова. -2-еизд. - М.: Контракт, 2008.

13. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.В. Нечаева. - М.: Проспект, 2008. - 567с.

14. Курс социально-экономической статистики (под ред. д.э.н., про. М.Г. Назарова). -ЗАО «Финстатинформ», оригинал-макет, 2000 «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА», 2000. - Режим доступа: <http://bibliotekar.ru/economicheskaya-statistika/index.htm>, свободный.

15. Лазаренко А.М. Приемная семья и патронат как семейные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей / А.М. Лазаренко // Право и образование. 2010. N 7



16. Левушкин А.М. Юридические особенности и правовая природа приемной семьи в Российской Федерации [Электронный ресурс]/ А.Н. Левушкин // Семейное и жилищное право. 2011, N 6
17. Михеева Л.Ю. Опекa и попечительство: Теория и практика/ Михеева Л.Ю.- М.: Волтерс Клувер, 2004.
18. Нечаева А.М. "Деятельность органов опеки и попечительства по защите прав ребенка в семейно-правовой сфере" // Российская юстиция, 2011, N 11
19. Нечаева А.М. О Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» / А.М. Нечаева // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2009. - N 7.
20. Нечаева А.М. Правовая охрана семьи /А.М. Нечаева // Закон. – 2004, №4, с.7
21. Полищук-Молодоженя Т.Р. Правовое регулирование опеки и попечительства [Электронный ресурс]/ Т.Р. Полищук-Молодоженя. - режим доступа: <http://to-1.ru/articles/139/>, свободный.
22. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / Под общ. Ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юрист, 2008
23. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / Под ред. П.В. Крашенинникова и др. - М.: Статут, 2010. – С. 368-370.
24. Рабец А.М. Традиционные и современные правовые формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей / А.М. Рабец. - М.: 2008. – 118 с.
26. Синайский В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. - М., 2002. – 529 с.
27. Спектр А.А. Правовой институт опеки и попечительства в современной России: новые правила и особенности регулирования [Электронный ресурс] / Режим доступа: [www.economy.law-books.ru/3-10/3-10-](http://www.economy.law-books.ru/3-10/3-10-)

12.doc, свободный.

28. Тарасова А.Е./ Правосубъектность граждан. Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях / Тарасова А.Е. - М.: Волтерс Клувер, 2008.

29. Томилов А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004

30. Фетисова О.В. Виды и формы опеки (попечительства) / О.В. Фетисова // Черные дыры в Российском законодательстве. - 2009.- №6

31. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права [Текст]/ Г.Ф. Шершеневич. - М., 1995.- 456 с.

32. Шукуров Р.А. Приемная семья по семейному праву России, Белгород, 2004.