

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(Национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Современные образовательные технологии»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент

руководитель юридического  
отдела ООО НорТрейд

\_\_\_\_\_ И.Е. Засоба  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ А.В. Прохоров  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,  
в России и за рубежом

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.04.01.2019.11202. ВКР

Руководитель работы  
доцент кафедры СОТ

\_\_\_\_\_ Ю.В. Шумова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Автор работы  
студент группы ДО–394

\_\_\_\_\_ П.И. Полева  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Нормоконтролер  
ст. преподаватель кафедры СОТ

\_\_\_\_\_ Е.Н. Бородина  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

## АННОТАЦИЯ

Полева П.И. Социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и за рубежом. – Челябинск: ЮУрГУ, 2019, ДО –394, 62 с., 1 ил., 3 табл., библиогр. список – 74 наим., 12 л. плакатов ф. А4.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие в процессе социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Цель выпускной квалификационной работы – осуществление всестороннего исследования современного состояния института социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и некоторых зарубежных странах, выявление проблем функционирования института социальной защиты детей и разработки практических рекомендаций для его совершенствования.

В работе представлены особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, исследовано правовое регулирование и основные направления социальной защиты детей-сирот в России, а также выявлен положительный опыт зарубежных странах, с целью введения использованных мер для улучшения социальной поддержки в Российской Федерации.

Результаты работы содержат предложения автора по совершенствованию мер социальной поддержки и защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принятие которых не только значительно сократит количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но и значительно облегчит жизнь тем детям, которые все же попали в данную категорию лиц.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
1 НОРМАТИВНО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В РОССИИ .....	9
1.1 Особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по законодательству Российской Федерации .....	9
1.2 Правовое регулирование и основные направления социальной защиты детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России.....	16
2 ФОРМЫ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	23
2.1 Понятие и классификация форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей .....	23
2.2 Содержание и характеристика приоритетных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	27
3 СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, И ДЕТЕЙ-СИРОТ В РОССИИ И НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ .....	40
3.1 Меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и США: сравнительная характеристика .....	41
3.2 Меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и других зарубежных странах.....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	55
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	57

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы** состоит в недостаточном исследовании проблемы реализации мер социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации. Количественный рост данной группы населения обуславливает необходимость в разработке дополнительных мер по улучшению организации и реализации мер их социальной защиты.

**Степень научной разработанности.** Исследованием проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защитой их прав и реализацией мер по предоставлению полного перечня всех необходимых льгот и гарантий в своих трудах занимались О.В. Бессчетнова, Г.И. Гайсина, А.И. Головань, Н.Г. Зайцева, Н.Л. Зуева, Т.В. Лобанова, О.Е. Савенко, Г.В. Семья и др. Анализ литературы показал недостаточную степень изученности проблемы, что составляет один из наиболее значимых аргументов для подготовки настоящего исследования.

**Объект** выпускной квалификационной работы – общественные отношения, возникающие в ходе социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

**Предмет** выпускной квалификационной работы – нормативно-правовое регулирование института социальной защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации и зарубежных странах.

**Цель** выпускной квалификационной работы – осуществление всестороннего анализа современного состояния института социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и некоторых зарубежных странах, выявление проблем функционирования института социальной защиты детей и разработка практических рекомендаций для его совершенствования.

**Задачи** выпускной квалификационной работы.

1. Проанализировать особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России.
2. Выявить приоритетные формы устройства детей данной категории.
3. Сравнить основные и дополнительные льготы и гарантии, предоставляемые детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей в России и странах зарубежья.
4. Установить проблемы в законодательной базе РФ, а также в работе органов, ответственных за реализацию льгот и гарантий, а также защиту прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
5. Разработать мероприятия по устранению данных пробелов.

**Методологической базой** выпускной квалификационной работы послужили следующие методы: логический и сравнительно-правовой, а также методы системного анализа и теоретико-правового прогнозирования.

**Теоретической базой** исследования послужили фундаментальные концепции и разработки, представленные в трудах Г.И. Гайсины, А.И. Головань, Н.Л. Зуевой и Г.В. Семья.

**Практическая и теоретическая значимость.** Результаты исследования могут быть использованы для дальнейших правовых исследований по данной теме, в

правотворческой деятельности, при подготовке учебно-методической литературы и преподавания. Теоретические выводы вносят вклад в систему научных знаний о мерах социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях.

**Нормативно-правовую базу** составили законодательные и нормативные акты РФ (Семейный Кодекс РФ, Конституция РФ, Конвенция о правах ребенка, Гражданский Кодекс РФ, Жилищный Кодекс РФ, Федеральные законы), регулирующие вопросы обеспечения мер социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

**Информационной базой** выпускной квалификационной работы являются данные Федеральной службы государственной статистики РФ, территориального органа Федеральной службы государственной статистики РФ по Челябинской области, иностранных статистических агентств, статистические базы данных университетов, международных экономических организаций, данные периодической печати, статистические других источников.

**Научная новизна** выпускной квалификационной работы состоит в разработке предложений по улучшению мер социальной поддержки и защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Российской Федерации, на основе сравнительно-правовой характеристики положительного опыта зарубежных стран. Например, было внесено предложение о реформировании системы органов опеки, через создание отдельного специализирующегося ведомства в системе исполнительной власти РФ со своими территориальными органами.

**Результаты** выпускной квалификационной работы основываются на исследовании международного опыта в области социальной защиты и поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и заключаются в конкретных мерах, принятие которых на законодательном уровне, привело бы к значительному сокращению количества детей данной категории на территории Российской Федерации.

# 1 НОРМАТИВНО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В РОССИИ

## 1.1 Особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по законодательству Российской Федерации

Дети, которые остались без попечения родителей, и дети-сироты в качестве объектов защиты являются категорией граждан, которым особо нужна забота государства.

Определение термина «ребёнок» со стороны законодательства содержится в статье 54 Семейного кодекса РФ: «ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия)»<sup>1</sup>. Подобное определение содержится также и в статье 1 Конвенции ООН «О правах ребенка»<sup>2</sup>.

Дети-сироты – это «лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель» согласно статье 1 Федерального закона от 21.12.1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Данная категория граждан представляет высокий интерес для исследования, которое поможет найти и убрать пробелы в законодательстве, а также будет содействовать оказанию необходимой помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. К сожалению, в помощи нуждается не малочисленная группа несовершеннолетних лиц.

По статистике, на конец 2015 года, количество детей-сирот в Российской Федерации составляло 481 921 человек. Это на 2,3 % ниже, чем в аналогичная статистика за 2014 год, когда их число равнялось 493 071 человек<sup>3</sup>. Важным фактом является то, что это только часть от общего числа детей сирот, число которых составляет более 800 тыс. детей.

В Челябинской области, как и в России в целом, существует тенденция снижения количества детей-сирот. На рисунке 1 отображена информация о числе сирот в Челябинской области в период с 2011 по 2017 годы.

---

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223–ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

<sup>2</sup> Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – выпуск XLVI.

<sup>3</sup> Министерство образования и науки РФ (<https://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/8330>)

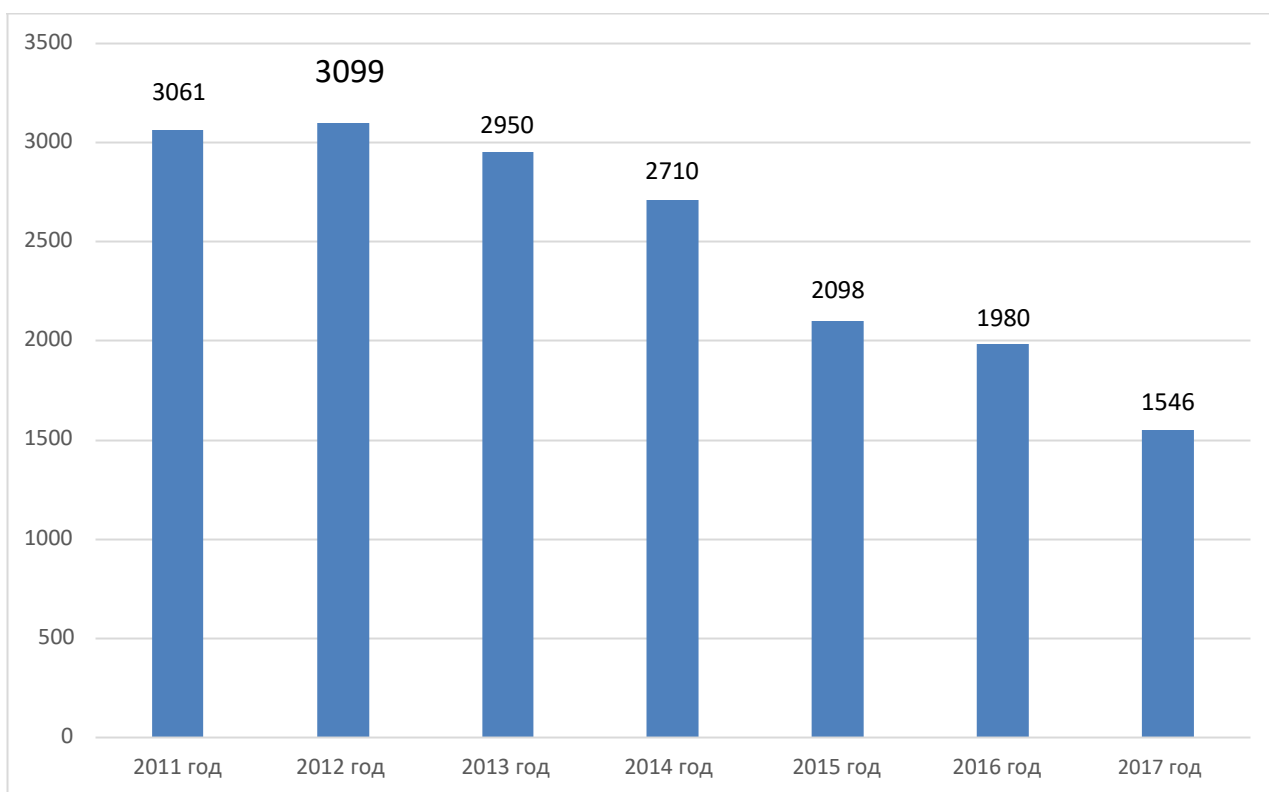


Рисунок 1 – Численность детей-сирот в Челябинской области, человек<sup>4</sup>

Согласно статистике, представленной на рисунке 1, в Челябинской области с 2011 год по 2017 год произошло сокращение количества детей-сирот почти на 50 %. Основная причина – изменение формы статистического наблюдения, которая с 2013 года не включает в себя усыновленных детей. В связи с этим необходимо рассмотреть понятие «ребенок, оставшийся без попечения родителей».

Дети, оставшиеся без попечения родителей – это дети «в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей ввиду лишения их родительских прав, ограничений, признания кровных родителей недееспособными, безвестно отсутствующими, ограниченно дееспособными, объявленными умершими, установлением судом утраты попечения, исполняющих наказание в виде лишения свободы, отбывания родителями наказания, нахождения их в местах содержания обвиняемых в совершении преступлений, их уклонения от воспитания собственных детей, защиты прав и интересов, их отказа забирать детей из образовательных и медицинских организаций, а также в случае, если личность родителей неизвестна. В других случаях дети признаются оставшимися без попечения родителей в законодательно установленном порядке<sup>5</sup>.

Необходимо отметить, что согласно законодательству Российской Федерации физическая смерть является фактом, который признает лицо умершим. Соответственно ст. 45 Гражданского кодекса РФ при признании лица умершим, день вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим

<sup>4</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) // [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.

совпадает с днем его смерти<sup>6</sup>. Кроме того, свидетельство о смерти, выданное медицинской организацией, и решение суда об установлении факта смерти или об объявлении лица умершим, которые вступили в законную силу являются основаниями для регистрации смерти согласно ст. 64 Федерального закона от 15.11.1997 г. № 143–ФЗ «Об актах гражданского состояния»<sup>7</sup>.

Ввиду вышеупомянутых фактов, кажется нелогичным, что в понятие «ребенок, оставшийся без попечения родителей» включается основание объявления родителей умершими. Очевидно, что в данном случае ребенок оказывается в статусе сироты, но не человека, оставшегося без попечения родителей<sup>8</sup>. Поэтому необходимо внести изменения в абзац 3 статьи 1 Федерального закона № 159–ФЗ от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», то есть, не включать признание родителей умершими в список оснований для отнесения ребенка к категории детей, оставшихся без попечения родителей.

Предметом конституционного обжалования становился термин «дети, оставшиеся без попечения родителей», содержащийся в ст. 1 № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Гражданин А.С. Костин высказал мнение, что термин «детей, оставшихся без попечения родителей» не является достаточно четким и не позволяет достоверно узнать, относятся ли к этой категории несовершеннолетние дети, которые имеют одиноких матерей с инвалидностью и нуждаются в длительном пребывании в лечебных учреждениях. Ввиду вышеупомянутых фактов, он просил признать, что абзац 3 статьи 1 данного закона противоречит ст. 1, 2, 7, 18, 19, 38 и 39 Конституции РФ. Конституционный Суд в своем Определении от 25.01.2012 г. № 181–О–О<sup>9</sup> отказал в принятии к рассмотрению жалобы и указал на открытость списка оснований для отнесения несовершеннолетних к данной категории детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, суд подчеркнул необходимость в толковании спорной нормы вкупе с положениями других нормативных актов, а именно Семейного кодекса РФ.

Существует немало подобных случаев в судебной практике, так как именно точная терминология является решающим фактором в достоверности

---

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ// Российская газета. – 1994. – 08 декабря. – № 238–239.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143–ФЗ «Об актах гражданского состояния»// Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 47. – Ст. 5340.

<sup>8</sup> Несмеянова, И.А. Право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, на жилище и его зависимость от статуса несовершеннолетних / И.А. Несмеянова – [www.sovremennoepravo.ru](http://www.sovremennoepravo.ru).

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 181–О–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Костина Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав абзацем третьим статьи 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», пунктом 3 статьи 31 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 145 Семейного кодекса Российской Федерации» // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)



статистических данных. К сожалению, на данный момент данная категория граждан является довольно многочисленной. Рассмотрим статистику по количеству детей, оставшихся без попечения родителей в связи с ограничением или лишением их родительских прав.

Таблица 1 – Количество детей, родители которых лишены родительских прав, человек<sup>10</sup>

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Российская Федерация</b>	74 492	72 012	64 584	58 791
<b>Челябинская область</b>	1908	1819	1613	1399
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Российская Федерация</b>	52 206	46 753	42 901	40 025
<b>Челябинская область</b>	1317	1322	1220	1179

Таблица 2 – Количество детей, родители которых ограничены в родительских правах

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Российская Федерация</b>	6865	7645	7857	8451
<b>Челябинская область</b>	252	239	334	325
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Российская Федерация</b>	8827	9067	8633	9375
<b>Челябинская область</b>	298	422	373	365

Согласно данным из таблицы 1, число детей, оставшихся без попечения родителей ввиду лишения родителей их прав в России в 2015 году равнялось 40 025 человек, однако без попечения родителей в общем было 58 168 детей. Заметно, что лишение родительских прав – это ключевое основание для признания ребенка, оставшимся без попечения родителей. Согласно статистике из таблицы 2, второе место занимает ограничение в родительских правах. Количество детей, оставшихся без попечения родителей ввиду ограничения родителей в правах на

<sup>10</sup>Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // [www.gks.ru](http://www.gks.ru).



2015 год было в 4 раза меньше, чем количество тех детей, чьи кровные родители были лишены прав (= 9375 человек).

Подводя итог статистики из таблиц 1 и 2, в России существует тенденция уменьшения количества детей, чьи родители лишены родительских прав. В 2008 году их число составило 74 492 человек, в то время как в 2015 году равнялось – 40 025 человек. Однако, что касается лиц с ограничением прав прослеживается обратная закономерность, в которой число детей, наоборот, увеличилось в 1,5 раза (с 6865 человек до 9375).

В Челябинской области в период с 2008 по 2015 гг. также произошло уменьшение количества детей, родители которых были лишены родительских прав. Самая большая численность наблюдалась в 2013 году и составляла на тот момент 422 человека, в 2014 = 373, а в 2015 года = 365.

Несмотря на то, что законодательство Российской Федерации разводит понятия «дети-сироты» и «дети, оставшиеся без попечения родителей», в юридической литературе и статистических данных эти две категории детей часто объединяются под одним из двух рассматриваемых понятий. Данное обстоятельство, прежде всего, было вызвано наличием у рассматриваемых категорий детей схожего правового статуса.

Согласно положениям законодательства, как Российской Федерации, так и любого другого государства, ребенок имеет особый правовой статус. Правовой статус – это совокупность прав и обязанностей, свобод и ответственностей субъектов права, которые были гарантированы законодательством и установлены государством.

То, что субъект имеет свой правовой статус (субъективные права и обязанности) и правоспособность (то есть способность осуществлять эти права при определенных обстоятельствах) и есть его правосубъектность.

Соответственно можно сказать, что правосубъектность – это совокупность правоспособности, дееспособности и правового статуса субъекта<sup>11</sup>.

Ребенок, будучи носителем особого статуса, имеет отличительный признак, которым являются возрастные границы, обуславливающие его психофизические особенности и определяющие специфику его правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Статус ребенка и его специфика определяются физической и социальной беспомощностью, из-за которых он не способен лично реализовывать многие свои права<sup>12</sup>. Реализация прав и ответственность за это возлагается на другие субъекты: родителей, лиц, их заменяющих, или на государство, выступающее от лица специальных учреждений и органов.

В начале своей жизни каждый ребенок отдает принадлежащие ему субъективные права лицам, которые находятся внутри круга его семейных правоотношений. Этими лицами могут выступать его родители, а при их отсутствии – усыновители, опекуны или иные субъекты. Таким образом, при

---

<sup>11</sup>Марченко, М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2016. – С. 392.

<sup>12</sup>Мамаева, А.К. Правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / А.К. Мамаева // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2009. – № 4. – С. 38.

передаче собственных прав ребенка, увеличивается правоспособность лиц, их принимающих. К примеру, право матери получить материнский капитал на второго ребенка и распоряжаться им на свое усмотрение внутри закона, установленного государством. Исходя из этого, можно сказать, что правоспособность ребенка можно только временно передать уполномоченным лицам, но не забрать навсегда<sup>13</sup>.

В том случае, при котором ребенок стал сиротой или остался без попечения родителей, его права передаются: ответственным органам опеки и попечительства, региональным учреждениям, приемным родителям, опекунам, патронатному воспитателю и т. д.

В юридической литературе присутствует мнение, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют равный объем прав с остальными детьми. А.Ю. Томилов является приверженцем данной позиции и отмечает, что права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и несовершеннолетних детей идентичны<sup>14</sup>.

Подобная позиция является необоснованной, если принимать во внимание следующие обстоятельства. Статья 54 Семейного кодекса РФ говорит об основополагающем праве ребенка жить и воспитываться в семье. Закрепление за ребенком этого права устанавливает обязанность государства его реализовать. Именно в семье ребенок наиболее полно развивается физически и духовно, а также получает поддержку и заботу. Семья – это гарантия полного и всестороннего осуществления всех прав ребенка. Только исходя из этого права, в Семейном Кодексе РФ закрепляется принцип регулирования семейных отношений в качестве приоритета семейной формы воспитания детей. Защита и охрана этого права у детей, не обладающих особым правовым статусом, не обладает специфическими чертами. В то время как защита и охрана права жизни и воспитания в семье у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеет значительное число особенностей.

Правовой статус дает возможность сироте получить особую защиту и помощь государства, что закреплено нормами российского и международного права<sup>15</sup>. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» регламентирует социальные права данной категории детей. К этим правам по закону относятся: бесплатное образование, медицинское обслуживание, юридическая помощь, обеспечение жилым помещением и т. д. Таким образом, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеет дополнительные права, которые отсутствуют у других детей.

---

<sup>13</sup> Сусликов, В.Н. О правовом статусе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / В.Н. Сусликов, Н.Л. Шкилева // Гражданское право. – 2011. – № 4. – С. 22.

<sup>14</sup> Томилов, А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством: дис. ... канд. юрид. наук. / А.Ю. Томилов. – М., 2001. – С. 82.

<sup>15</sup> Бойцова, С.В. Правовая защита имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / С.В. Бойцова // Евразийское Научное Объединение. – 2016. – № 6. – С. 62.

Вместе с этим, такие дети зачастую не могут общаться со своими биологическими родителями и другими родственниками. Подобные случаи включают в себя: опеку, попечительство или жизнь в приемной семье, при условии, что орган опеки считает подобное общение несоответствующим интересам ребенка. По словам М.В. Антокольской<sup>16</sup> подобное положение дел не соответствует практике Европейского Суда по правам человека в применении ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая защищает личную и семейную жизнь гражданина. Европейский Суд по правам человека считает, что семейная жизнь предоставляет право для общения, а после прекращения, формируется не только из родства, но и из совместного проживания (в некоторых случаях из доверительного и близкого общения с ребенком, не включающего совместное проживание).

Правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, наделяет их как правами, так и обязанностями. Ключевой обязанностью любого гражданина является следование Конституции РФ и государственных законов.

Исходя из вышеупомянутых обстоятельств, можно сказать, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не имеют ту же правосубъектность, что и другие дети в Российской Федерации.

Особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей выделяющиеся в литературе<sup>17</sup>.

1. У детей-сирот нет фактически присутствующих и участвующих его жизни родителей, являющихся объектами его прав.

2. Биологические родители оставшегося без попечения ребенка продолжают свое существование в реальной жизни. Однако при этом ребенок теряет объект своих прав.

3. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, передают свои права уполномоченным органам.

Подводя итог, можно сделать нижеследующие выводы<sup>18</sup>.

1. Невозможно применение целого ряда правовых норм, относящихся к правам и законным интересам детей, на тех же условиях к детям-сиротам, и детям, оставшимся без попечения родителей, ввиду специфики их правового статуса.

2. Так как статус ребенка-сироты определяются физической и социальной беспомощностью, из-за которых он не способен лично реализовывать многие свои права, реализация этих прав и ответственность за это возлагается на другие субъекты: родителей, лиц, их заменяющих, или на государство, выступающее от лица специальных учреждений и органов.

---

<sup>16</sup> Антокольская, М.В. Семейное право: учебник / М.В. Антокольская. – М.: Норма – ИНФРА–М, 2013. – С. 126.

<sup>17</sup> Сусликов, В.Н. О правовом статусе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / В.Н. Сусликов, Н.Л. Шкилева // Гражданское право. – 2011. – № 4. – С. 23.

<sup>18</sup> Бозиев, Т.О Анализ законодательной базы по правам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современной России / Т.О. Бозиев // Журнал правовых и экономических исследований. – 2012. – № 3. – С. 27.

3. Правовой статус ребенка-сироты дает возможность получить особую защиту и помощь государства, что закреплено нормами российского и международного права.

## **1.2 Правовое регулирование и основные направления социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России**

Социальная защита детей-сирот в России в первую очередь является сводом

нормативно-правовых актов и учреждений социального обслуживания. Более того, ее можно рассматривать как специальный социальный институт, эффективность которого зависит от организационно-правовых, финансовых и социокультурных факторов

На трех уровнях осуществляется правовое регулирование социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: международном, федеральном и региональном.

1. Права детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в рамках международного уровня закреплены в документах таких международных организаций, как ООН, а именно:

- Декларация прав ребенка<sup>19</sup>;
- Всеобщая Декларация прав человека, принятая ООН в 1948 г.<sup>20</sup>;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>21</sup>;
- Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>22</sup>;
- Статья 3 Конвенции о правах ребенка устанавливает, что «государства участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры»<sup>23</sup> и др.

В вышеупомянутых международных документах регламентируются базовые нормы и принципы политики государств относительно защиты детства. Они определяют сферы ответственности для государства и общества и устанавливают базовые права детей, соответствующие современным социальным условиям<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 г // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 385–388.

<sup>20</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.

<sup>21</sup> Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – №12.

<sup>22</sup> Международный Пакт от 16 декабря 1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – №12.

<sup>23</sup> Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – выпуск XLVI.

<sup>24</sup> Орлова, К.Ю. Содержание и сущность деятельности по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / К.Ю. Орлова // Всероссийская научно-практическая конференция Личность в культуре и образовании: психологическое сопровождение, развитие, социализация. – 2013. – № 1. – С. 156.

Социальная поддержка детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые во время обучения потеряли обоих или единственного родителя, происходит согласно Конституции Российской Федерации, Федеральному закону № 159–ФЗ и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Ниже мы рассмотрим их подробнее.

Семейный кодекс Российской Федерации 1996 г. утверждает положения, которые защищают имущественные и личные права несовершеннолетних детей<sup>25</sup>, а также устанавливает такие права детей, как: право на воспитание в семье; право на защиту; право на обеспечение потребностей; право на защиту здоровья; право на проживание в помещении его семьи; право на сохранение личности; право на имя; право на общение с родными; право на собственность, пенсии, пособия и алименты, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Некоторые положения регламентируются Жилищным кодексом Российской Федерации<sup>26</sup> и Гражданским кодексом Российской Федерации<sup>27</sup>.

Особую значимость в сфере социальной защиты прав и интересов детей-сирот представляет Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>28</sup>.

Закон охватывает основные сферы жизни детей, так как жилищные и трудовые правоотношения, медицинская помощь, санитарно-курортное лечение, а также получение профессионального и общего образования, пособий и стипендий, бесплатного проезда и т. д.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>29</sup> законные интересы ребенка закрепляются в целях создания правовых и социально-экономических условий для реализации его прав. Статья 15 рассматривает защиту прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве»<sup>30</sup> утверждает базовые принципы государственного регулирования в данной области, раскрывает права и обязанности органов опеки и попечительства,

---

<sup>25</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

<sup>26</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

<sup>27</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ // Российская газета. – 1994. – № 238–239. – 08 декабря.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

<sup>30</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

определяет правовой статус опекунов и попечителей и регламентирует процедуру установления опеки и попечительства и их прекращения.

Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44–ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»<sup>31</sup> имеет дело с вопросами использования и формирования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166–ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>32</sup> закрепляет предоставление пенсионного обеспечения несовершеннолетним детям, и, более того, детям старше 18 лет, которые обучаются на очной форме по основным программам в образовательных организациях. Данной категории лиц, которые потеряли одного родителя, полагается социальная пенсия. Такая пенсия выплачивается детям до окончания их обучения, если при этом их возраст не превышает 23 лет.

Статья 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400–ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>33</sup> утверждает право детей-сирот на получение пенсии по случаю потери кормильца, а также пенсии по инвалидности и устанавливает порядок их выплаты.

Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244–1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>34</sup> предполагает специфический порядок обеспечения пенсией по случаю потери кормильца, который являлся участником ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Данным правом получения пенсии обладают дети, чей возраст не достиг 18 лет, а также дети, обучающиеся на очной форме по основным программам в образовательных организациях, до окончания данного обучения, но не дольше, чем до достижения возраста 25 лет.

Указ Президента РФ от 26 марта 2008 г. № 404 «О создании Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации»<sup>35</sup> констатирует вопросы создания Фонда поддержки детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации. Министерство труда и социальной защиты России является учредителем данного фонда. Указ устанавливает направления деятельности Фонда, к которым относится и профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства детей, и восстановление благоприятной семейной среды для воспитания ребенка, и семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

---

<sup>31</sup> Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44–ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Российская газета. – 2001. – 20 апреля. – № 78.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166–ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2001. – № 238–239. – 20 декабря.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400–ФЗ «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 2.

<sup>34</sup> Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244–1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.

<sup>35</sup> Указ Президента РФ от 26 марта 2008 г. № 404 «О создании фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 13. – Ст. 1254.



Раздел 3 Указа Президента РФ от 01 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»<sup>36</sup> регламентирует меры, которые будут направлены на защиту интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К таким мерам относятся: улучшение законодательства Российской Федерации в вопросах форм устройства детей, от которых при отказались родители при рождении; переход тайного усыновления к открытому; реализация Рекомендаций Комитета министров Совета Европы учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; модернизация нормативных правовых актов Российской Федерации, защищающих имущественные и неимущественные (личные) права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в т. ч. своевременное предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, благоустроенного жилья)

и т. д. Для осуществления данной стратегии предусматривается выделение денежных средств за счет федерального бюджета для исполнения плана мероприятий. На региональном уровне органы государственной власти должны самостоятельно разработать и утвердить стратегии и программы в интересах детей.

Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1234<sup>37</sup> регламентирует порядок предоставления из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования субсидий для бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования для проведения диспансеризации детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которые пребывают в стационарных учреждениях.

2. Региональный уровень должен опираться на федеральную правовую базу, но, при этом, иметь более точные условия и цели для исполнения распоряжений и указов. В каждом субъекте РФ данные цели могут отличаться и иметь собственные особенности.

Например, в Челябинской области были приняты: Закон Челябинской области от 25 октября 2007 г. № 212–ЗО «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и социальных гарантиях приемной семье»<sup>38</sup> и Закон Челябинской области от 23 августа 2007 г. № 191–ЗО «Об организации и

---

<sup>36</sup> Указ Президента РФ от 01 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

<sup>37</sup> Постановление Правительства РФ от 06 апреля 2011г. № 249 «Об организации выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2128.

<sup>38</sup> Закон Челябинской области от 25 октября 2007 г. № 212–ЗО «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и социальных гарантиях приемной семье» // Южноуральская панорама. – 2007. – 15 ноября.

осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Челябинской области»<sup>39</sup>. Исполнительные органы субъектов РФ принимают акты, детализирующие нормы регионального законодательства.

Согласно ст. 72 Конституции РФ – защита семьи, материнства, отцовства и детства является совместным предметом ведения как Российской Федерации в целом, так и ее субъектов.

Министерство образования и науки Российской Федерации занимается осуществлением государственной политики в сфере социальной защиты детей-сирот, а также нормативно-правовым регулированием и выполнением международных договоров в области усыновления детей.

Создание специальных организаций, регламентации их деятельности по уменьшению социального неравенства и минимизации негативного влияния проблемы сиротства необходимы для реализации всех функций социальной защиты детей-сирот. Существующая межведомственная раздробленность обязанностей между федеральным, региональным и муниципальными уровнями затрудняет управление ими<sup>40</sup>. К примеру, в статье 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>41</sup> утверждается перечень органов, которые осуществляют функции социальной защиты детей. «В список были включены органы, специально созданные для подобных дел, комиссии по делам несовершеннолетних вместе с органами управления отдельных сфер жизнедеятельности таких, как образование, социальная защита, здравоохранение, учреждения уголовно-исполнительной системы, органы опеки и попечительства субъектов РФ, а также государственные органы внутренних дел. Каждый из субъектов имеет собственную правовую природу, источник полномочий, юридическую силу принимаемых решений и влияет на разные отношения»<sup>42</sup>.

Очевидно, что в системе социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не существует конкретных и определенных механизмов защиты. Не существует системообразующего фактора вместе с механизмом взаимодействия разрозненных ведомственных структур. Государственные органы разделяют между собой возлагаемую ответственность. Такая разобщенность в ведомствах приводит к образованию проблем в ситуациях, которые требуют особых мер в сфере защиты прав ребенка. Любая деятельность

---

<sup>39</sup> Закон Челябинской области от 23 августа 2007 г. № 191–ЗО «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2007. – 15 сентября.

<sup>40</sup> Лутошкина, С.Ю. Формирование института социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России. дисс. ... канд. соц. наук. / С.Ю. Лутошкина – М., 2015. – С. 32.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

<sup>42</sup> Кирюшина, Н.Ю. Правовая защита детства в Российской Федерации / Н.Ю. Кирюшина, Л.Б. Морозова // Наука и школа. – 2016. – № 4. – С. 11

правоохранительных органов должна производиться совместно с медицинским и психологическим сопровождением детей. Представляется невозможным проведение координации и контроля работы специалистов разного профиля, задействованных в различных ведомствах, разделяющих государственную ответственность.

Действующее законодательство наделяет органы исполнительной власти РФ и её субъектов правом на разработку и выполнение целевых программ по защите и охране прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также на создание для детей данной категории государственных центров и учреждений<sup>43</sup>.

Социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе осуществляется через реализацию государственных программ. Например, Федеральная целевая программа «Россия без сирот» была утверждена на период с 2013 по 2020 гг. и была направлена на то, чтобы облегчить процесс устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи. Государство начало финансово и организационно оказывать поддержку тем гражданам, которые желают взять ребенка в свою семью. К сожалению, большое количество усыновленных или взятых под опеку детей с помощью упрощенной процедуры, вновь вернулись в детский дом<sup>44</sup>. Главное причиной этого стало то, что родители этих семей оказались неготовыми к воспитанию не родного ребенка. Во многих случаях они руководствовались только своими материальными интересами.

На федеральном уровне проблемами правовой защиты детей-сирот занимаются: Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей, а также Департамент государственной политики в сфере воспитания детей и молодежи. Данные департаменты входят в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Необходимо отметить, что принятие мер по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей должны быть в сфере полномочий органов, специально для этого созданных таких, как: «комиссий по делам несовершеннолетних, органов управления в определенных сферах жизнедеятельности, учреждений уголовно-исполнительной системы, органов опеки и попечительства субъектов РФ, а также государственных органов внутренних дел. Каждый из них имеет свою правовую природу, собственный источник полномочий, силу юридическую силу решений, а также воздействует на различные отношения»<sup>45</sup>. В подобной ситуации реализация ответственности уполномоченных органов и их системности невозможна.

---

<sup>43</sup> Заяц, О.В. Процесс реформирования организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: региональный аспект / О.В. Заяц // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. – 2016. – № 12. – С. 131.

<sup>44</sup> Ткачева, Н.Н. Особенности реализации федеральных целевых программ по работе с детьми-сиротами / Н.Н. Ткачева // Студенческий электронный журнал СтРИЖ. – 2016. – № 7. – С. 41.

<sup>45</sup> Кирюшина, Н.Ю. Правовая защита детства в Российской Федерации / Н.Ю. Кирюшина, Л.Б. Морозова // Наука и школа. – 2016. – № 4. – С. 11.

Подводя итог, можно сказать, что в системе социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, РФ, к сожалению, не существует определенных механизмов для их защиты. Все еще не была организована специальная система для профилактики сиротства, так же как и не был создан системообразующий фактор для взаимодействия разобщенных ведомственных структур. Напротив, можно наблюдать, как несколько государственных ведомств разделяют между собой всю ответственность. Таким образом, Департаменты при Министерстве образования и науки РФ вместе со своими территориальными подразделениями несут ответственность за осуществление государственной политики в вопросах социальной защиты детей, органы опеки и попечительства отвечают за устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и т. д. Соответственно, отсутствует вертикальная иерархия подчинения органов социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Подписание Конвенции о правах ребенка и других международных актов по обеспечению и защите прав детей сделало Российскую Федерацию соучастником в общих усилиях мирового сообщества в формировании комфортной и доброжелательной для жизни детей среды<sup>46</sup>. Актуальность вопроса о социальной защите детей была вызвана недостаточной эффективностью существующих механизмов обеспечения защиты прав и интересов детей, и невыполнением международных стандартов в этой сфере. Очевидно, что существует значительный разрыв между положениями Конституции РФ и международными актами, подписанными со стороны РФ, и внутренними нормативными актами государства, которые зачастую сталкиваются с различными трудностями при реализации.

### **Выводы по разделу 1**

Для устранения проблем, упомянутых в главе 1 данной работы, рассмотрению может быть рекомендовано принятие следующих мер.

1. Закрепить нормативно обязательные к исполнению федеральные стандарты по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на всей территории Российской Федерации, и усилить надзор за их выполнением со стороны департаментов Министерства образования и науки, а также местных органов опеки и попечительства.

2. Реформировать систему органов опеки, через создание отдельного специализирующегося ведомства в системе исполнительной власти РФ со своими территориальными органами. В его компетенцию должно также входить осуществление надзора за адаптацией усыновленных детей в приемных семьях.

3. Придерживаться Конвенции о правах ребенка и закрепить право на общение с биологическими родителями и другими родственниками за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Выполнение данных мероприятий несомненно повысит эффективность социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

---

<sup>46</sup> Лузгинова, А.В. О социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / А.В. Лузгинова // Экономика, социология и право. – 2015. – № 12. – С. 123.

## 2 ФОРМЫ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Понятие и классификация форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Существующее законодательство Российской Федерации регламентирует различные формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях защиты их прав. Согласно п. 1 ст. 123 Семейного кодекса РФ: «Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности временно, на период до их устройства на воспитание в семью, передаются в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов»<sup>47</sup>.

В нормативных правовых актах невозможно найти определение для понятия «форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с законодательной точки зрения. Более того, обратим внимание на раздел VI Семейного кодекса Российской Федерации, который носит название – «формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей». В его главах упоминается термин «форма устройства детей», соответственно, можно сказать, что данные определения рассматриваются как равные на законодательном уровне.

Р.Л. Мурзин трактует термин следующим образом: «Форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей – это определение дальнейшей судьбы таких детей в целях соблюдения их прав и законных интересов, обусловленных физиологическими потребностями, потребностями в воспитании, личной неприкосновенности, иными социальными потребностями»<sup>48</sup>.

Согласно О.В. Фетисовой: «Форма устройства – это способ организации жизнедеятельности детей, оставшихся без попечения родителей, в условиях семейного и государственного воспитания и обеспечение его материальными и иными необходимыми ресурсами»<sup>49</sup>. Для С.В. Доржиевой: «Форма устройства – это внешнее выражение заботы государства о ребенке, оставшемся без попечения родителей, обусловленное содержанием по созданию наилучших условий для его воспитания в замещающей семье или в организации для детей-сирот, защиты прав и законных интересов, материального обеспечения»<sup>50</sup>. Необходимо отметить похожесть вышеупомянутых определений термина. Однако, ни один из них не

---

<sup>47</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

<sup>48</sup> Мурзин, Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: семейно-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. / Р.Л. Мурзин. – М., 2006. – С. 51.

<sup>49</sup> Фетисова, О.В. Приемная семья как способ семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по законодательству Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. / О.В. Фетисова. – М., 2005. – С. 34.

<sup>50</sup> Доржиева, С.В. Правовое регулирование устройства и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в приемной семье / С.В. Доржиева – 5 с.

содержит указания на то, что формы устройства должны быть установлены и регламентироваться со стороны законодательства РФ. Более того, главный признак формы устройства – это не только обеспечение возможностей для реализации ребенком полагающихся ему прав и обязанностей, но и замена кровных родителей ребенка на лиц, ответственных за его воспитание и развитие.

Исходя из вышесказанного, термин «формы устройства» детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей можно понимать, как способы обеспечения, установленные законодательством для несовершеннолетних лиц, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, несущих за его воспитание, защиту его прав и законных интересов, а также всестороннего развития.

Нужно добавить предлагаемое определение в ч. 1 ст. 123 Семейного кодекса РФ, а также, во избежание неточного понимания термина, будет необходимо поменять название раздела VI Семейного кодекса РФ с «Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей» на «Формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Ст. 123 Семейного кодекса РФ имеет дело как с семейными, так и с несемейными видами устройства рассматриваемой категории детей и делает семейный тип приоритетным. Каждый из видов имеет свои собственные формы, установленные законодательством.

Хотя на законодательном уровне закрепляются все виды форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в литературе нет общего мнения об их классификации.

К примеру, Е.В. Волкова выделяет три группы форм устройства данной категории детей<sup>51</sup>.

1. Семейные формы устройства детей:

- опека и попечительство;
- усыновление (удочерение).

2. Государственно-общественные формы устройства детей:

- патронатная семья;
- приемная семья.

3. Государственные формы устройства детей:

- детский дом;
- приют;
- школа-интернат.

Представляется не полностью обоснованным выделение государственно-общественных форм, ввиду того, что и приемную, и патронатную семью можно отнести к семейным формам.

Сам процесс устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является системой. Опорой для такой системы всегда будет выступать правовая база, без которой существование самой системы невозможно, так как зачастую она бывает подвержена систематическим изменениям. Рассматриваемая

---

<sup>51</sup> Волкова, Е.В. Вопросы правового регулирования прав детей-сирот / Е.В. Волкова // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3. – С.34.

система выступает ответственной за попечение и заботу о детях со стороны лиц, наделенных определенными юридическими обязанностями.

Важно отметить, что ключевое отличие такой системы устройства – это «совмещение как частных, так и публичных интересов всех ее участников. Частное право ребенка выступает основой для рассматриваемой системы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Через органы опеки и попечительства, а также иные организации государство реализует публичный интерес относительно устройства ребенка в новую семью или специализированную организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения кровных родителей. В принятии на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей, его новые родители или воспитатели проявляют частный интерес, который был вызван состраданием к ребенку, желанием занять свое время, бездетностью и т. д. Через них находит свою реализацию интерес государства по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в новые семьи»<sup>52</sup>.

Создание всех необходимых условий для всестороннего развития и благоприятной социализации детей данной категории, в т. ч. через подготовку граждан к выполнению семейно-воспитательных функций, или создания необходимой системы учреждений и организаций для оказания необходимой помощи, сохранения или восстановления как физического, так и психического здоровья ребенка, а также его подготовке к полноценной социальной жизни в обществе являются главной целью системы устройства<sup>53</sup>.

Согласно статье 155.1 Семейного кодекса РФ «устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляет собой помещение таких детей под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или в некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы»<sup>54</sup>».

Согласно ст. 1 ФЗ №159 от 21 декабря 1996г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» «организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, в которые помещаются под надзор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей»<sup>55</sup>.

Образовательные учреждения для детей сирот – это учреждения, обладающие подвидом в зависимости от возраста детей, например, детский дом: школы-интернаты, коррекционные детские дома и санаторные школы-интернаты. Если в

---

<sup>52</sup> Нечаева, А.М. Интересы ребенка как объект семейно-правовой защиты / А.М. Нечаева // Государство и право. – 2012. – № 1. – С. 77.

<sup>53</sup> Доржиева, С.В. Система устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации / С.В. Доржиева // Семейное и жилищное право. – 2015. – № 6. – С. 11.

<sup>54</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г.

<sup>55</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.

регионе отсутствуют образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, то такие дети должны быть приняты в школу-интернат<sup>56</sup>.

Необходимо сказать, что образовательная организация, в которой находится ребенок, не может выступать в качестве его законного представителя, которым является орган опеки и попечительства. Приведем пример, когда директор государственного бюджетного начального образовательного учреждения обратилась в суд с заявлением о признании недействительным заявление прокурора г. Златоуста о нарушении закона от 27 августа 2012 г., указав, что на ГБОУ НПО незаконно взяли на себя обязанности органов опеки и попечительства. Городской суд Златоуста оставил заявление директора без удовлетворения. Челябинский областной суд решение суда, напротив, отменил, руководствуясь нижеследующим<sup>57</sup>. К основным задачам образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно включить: воспитание детей, поддержание их здоровья и благополучия. Согласно статье 155.1 Семейного кодекса РФ с завершения пребывания ребенком в образовательной организации до момента достижения им совершеннолетия, соответствующие органы опеки и попечительства берут на себя обязанности его опекуна или попечителя. Поэтому при поступлении несовершеннолетнего выпускника учреждения для детей-сирот в образовательное учреждение, его законным представителем считается орган опеки и попечительства по месту обучения.

Недостатками общественных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно считать<sup>58</sup>.

1. Невозможность полного учета условий для полноценного развития детей, а также отрицательное влияние данного факта на психологическое и социальное развитие ребенка.

2. Формирование специфического типа характера и личности у детдомовского ребенка, которого можно описать как пассивного потребителя с отсутствующей мотивацией, не имеющего стремлений и желания к достижению целей, не умеющего принимать решения и социально не готового к самостоятельной жизни, что как результат выливается в неразвитую способность преодолевать трудности и ощущения ребенком себя как социально изолированного индивидуума.

Соответственно воспитание ребенка в специализированных организациях, даже при создании в них идеальных условий вместе с добрым и понимающим отношением, и более того, профессиональным исполнением своих обязанностей сотрудниками, к сожалению, не сможет восполнить в развитии детей того, что они недополучили в своей семье. Поэтому в настоящее время главным направлением социальной государственной политики является уменьшение количества детских

---

<sup>56</sup> Козлов, С.С. Формы и методы устройства детей, оставшихся без попечения родителей / С.С. Козлов, Л.А. Митчина // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 3. – С. 17.

<sup>57</sup> Апелляционное определение Челябинского областного суда от 04 декабря 2012 г. по делу № ГА–009486–02/2012 // bsa.chel-oblsud.ru.

<sup>58</sup> Неверова О.В. Модели устройства детей-сирот в контексте социальных изменений // Отечественный журнал социальной работы. – 2010. – № 3. – С. 65.



учреждений и увеличение семейных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 утверждает национальную стратегию действий в интересах детей, и нацелен в основном на широкое распространение именно семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Один из способов повышения эффективности воспитания детей в условиях детского дома – это помещение ребенка в семейные детские дома и семейно-родственные группы, которые являются на данный момент альтернативной моделью воспитания, которая существует в учреждениях с детьми, проживающими небольшими коллективами. Такие семейные дома увеличивают детям возможности общения с окружающей социальной средой и образуют более благоприятную и доброжелательную атмосферу.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы.

1. Термин «формы устройства» детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей нужно понимать, как способы обеспечения, установленные законодательством для несовершеннолетних лиц, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, несущих за его воспитание, защиту его прав и законных интересов, а также всестороннего развития.

2. Необходимо добавить предлагаемое определение в ч. 1 ст. 123 Семейного кодекса РФ, а также, во избежание неточного понимания термина, необходимо поменять название раздела VI Семейного кодекса РФ с «Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей» на «Формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

3. К недостаткам общественных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно отнести невозможность полного учета условий для полноценного развития детей, и отрицательное влияние данного факта на психологическое и социальное развитие ребенка, а также формирование специфического типа характера и личности детдомовского ребенка.

4. В целях повышения эффективности воспитания детей в условиях детского дома помещать ребенка в семейные детские дома и семейно-родственные группы.

## **2.2 Содержание и характеристика приоритетных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Семейные формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей это:

- усыновление (удочерение);
- опека и попечительство;
- опека и попечительство по договору о приемной семье;
- опека и попечительство по договору о патронатной семье.

Соответственно со статьей 124 СК РФ, «усыновление или удочерение является приоритетной формой устройства рассматриваемой категории детей. Такая форма возможна только в отношении несовершеннолетних детей и лишь в их интересах.

Более того должны быть учтены возможности обеспечения полноценного физического, духовного, психического и нравственного развития»<sup>59</sup>.

В Российской Федерации процедура усыновления полностью бесплатна. Пакет документов для предоставления в орган опеки состоит из: краткой автобиографии гражданина РФ, справки с места его работы с указанием должности и зарплаты, копии лицевого счета и выписки из домовой книги, справки из МВД об отсутствии судимостей, медицинского заключения о состоянии здоровья и, при наличии, копии свидетельства о браке.

Рассмотрение предоставленных документов и принятие окончательного решения со стороны органов опеки производится в течение 15 рабочих дней. В случае отрицательного решения, оно доводится до заявителя в течение 5 рабочих дней. После этого ему производится возврат всех поданных документов, а также разъясняется процесс проведения процедуры обжалования решения.

При вынесении положительного решения, выдавший его орган опеки ставит гражданина на учет как потенциального кандидата в приемные родители. После чего он может запросить интересующую информацию о ребенке и получить разрешение на его посещение.

Заключительное решение об усыновлении всегда выносится через суд. Дело рассматривается при обязательном участии кандидатов в усыновители, лица, представляющего орган опеки и попечительства, прокурора, самого ребенка (при достижении им 14 лет), и, по необходимости, его биологических родителей, а также других заинтересованных лиц в ходе закрытого судебного заседания.

Хотя усыновление и признается лучшей формой семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, существуют обстоятельства для его отмены. К подобным обстоятельствам можно отнести: «уклонение новоиспеченных родителей от выполнения возложенных на них родительских обязательств, злоупотребление родительскими правами, жестокое обращение с ребенком, а также собственное желание усыновителей, не справившихся с возложенной на них ответственностью»<sup>60</sup>.

Обсуждаемым вопросом в литературе является поддержание тайны усыновления и его необходимость. Некоторые авторы считают, что законодательное сохранение тайны усыновления необходимо, так как она способствует формированию близких родственных отношений между усыновителем и усыновленным, стабильности усыновления, а также заметно облегчает воспитание ребенка<sup>61</sup>. Раскрытие тайны может нанести тяжкую моральную травму ребенку, затруднить или даже сделать невозможным

---

<sup>59</sup> Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (учебно-практический) (постатейный) / под ред. С.А. Степанова. – М.: Проспект, 2015. – С. 271.

<sup>60</sup> Гайсина, Г.И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт. / Г.И. Гайсина // Уфа: Издательская компания «АСТАРТА», 2013. – С. 27.

<sup>61</sup> Комментарий к Семейному кодексу РФ / отв. ред. А.М. Нечаева. – М.: Юрайт, 2011. – С. 201

последующее его нормальное воспитание в новой семье<sup>62</sup>. С другой стороны, некоторые авторы считают сохранение тайны усыновления нецелесообразным. К примеру, М.В. Антокольская говорит, что данная позиция действующего законодательства относительно сохранения тайны усыновления устарела и не отвечает современным реалиям. Соответственно, достигший совершеннолетия ребенок должен иметь право на получение доступа ко всем сведениям относительно его личности, в том числе и к данным об усыновлении<sup>63</sup>. Приверженцы отмены тайны усыновления подкрепляют свою позицию фактами из психологических, юридических и медицинских научных исследований. Один из них это международный принцип усыновления, согласно которому оно рассматривается как «услуга для детей, нежели для взрослых, желающих иметь ребёнка»<sup>64</sup>.

В большом количестве развитых зарубежных стран усыновление имеет открытый характер. Например, в Европе и США усыновители не скрывают факт усыновления и зачастую даже помогают взрослым детям в поисках их кровных родителей<sup>65</sup>. В Великобритании после принятия в 2002 году Закона «Об усыновлении и детях» продолжение поддержания контактов ребенка со своей биологической семьей возможно сразу же после его усыновления. Участие биологических родителей в выборе усыновителей для своего ребенка также является распространенной практикой. В Великобритании действует «реестр контактов при усыновлении», обеспечивающий безопасность и конфиденциальность биологических родителей и других родственников, а также гарантирующий, что контакт с биологическими родителями будет приветствоваться.

Во Франции существуют две формы усыновления: полное (*adoption pleniere*) и простое (*adoption simple*). При простом усыновлении ребенок не прерывает связь со своими биологическими родственниками со стороны отца, что также дает ему возможность наследования.

Очевидной необходимостью является изменение действующего законодательства Российской Федерации в области отмены тайны усыновления касательно детей, усыновленных иностранными гражданами. Такое изменение позволит приблизить положения нормативно-правовых актов Российской Федерации к ряду зарубежных стран, и в корне облегчит осуществление надзора за жизнью усыновленного ребенка. Если говорить конкретнее, то нужно в Семейном кодексе РФ необходимо закрепить тот факт, что при усыновлении ребенка

---

<sup>62</sup> Комментарий к Семейному кодексу РФ / под ред. О.Н. Низамиева. – М.: Проспект, 2014. – С. 475.

<sup>63</sup> Антокольская, М.В. Семейное право: учебник / М.В. Антокольская. – М.: Норма – ИНФРА-М, 2013. – С. 126.

<sup>64</sup> Татаринцева, Е.А. Особенности субъектного состава правоотношений по усыновлению в Российской Федерации и странах общего права / Е.А. Татаринцева // Черные дыры в российском законодательстве. – 2011. – № 5. – С. 36.

<sup>65</sup> Семенов, А.В. Правовые вопросы тайны усыновления / А.В. Семенов, К.А. Плыгунов, А.В. Катасонов // Естественно-гуманитарные исследования. – 2016. – № 12. – С. 85. – С. 83–89.

гражданами РФ его тайна охраняется законом. Однако при усыновлении детей, которые являются гражданами России, иностранными гражданами должны рассматриваться на открытом судебном заседании.

Кроме того, существует необходимость во внесении соответствующих изменений в Уголовный кодекс РФ, а именно в Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143–ФЗ «Об актах гражданского состояния» и во все нормативные акты, которые содержат информацию о тайне усыновления. Принятие предложенных изменений, как и переход к концепции открытого усыновления, значительно повысят эффективность защиты прав и законных интересов усыновленного ребенка, в особенности, если речь идет об усыновлении иностранными гражданами.

Вопрос тайны усыновления становился предметом конституционного обжалования. К примеру, гражданин Г.Ф. Грубич обратился в Конституционный Суд РФ, потребовав проверку конституционности, так как он посчитал, что некоторые положения препятствуют возможности получения потомками усыновленного лица в органах публичной власти сведений об усыновлении после смерти его и усыновителей. Конституционный Суд РФ признал, что положения не противоречат Конституции Российской Федерации, так как они не затрудняют процесс предоставления потомкам усыновленного лица (по решению суда) после смерти его и усыновителей сведений об усыновлении при реализации потомками права знать свое происхождение<sup>66</sup>.

Как форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, усыновление имеет свои достоинства и недостатки. К достоинствам можно отнести следующие факты.

1. «Ребенок находится и воспитывается в семье и является полноценным ее членом.
2. Ребенок сохраняет за собой права наследования.
3. Приемные родители вправе дать ребенку свою фамилию, поменять его имя или отчество и, в отдельных случаях, даже дату рождения.
4. Приемная семья получает финансовую поддержку на усыновляемого ребенка от государства в виде единовременного пособия.

Более того, новые родители получают послеродовой отпуск и выплаты по рождению ребенка, если был усыновлен младенец. Если помимо усыновленного ребенка в семье еще есть дети, то она имеет право на получение материнского капитала. Иные формы семейного устройства не предусматривают права на материнский капитал»<sup>67</sup>.

Необходимо также отметить, что усыновитель сохраняет право на получение

---

<sup>66</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2015 г. № 15–П «По делу о проверке конституционности положений статьи 139 Семейного кодекса Российской Федерации и ст. 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в связи с жалобой граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гущиной» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 26. – Ст. 3944.

<sup>67</sup> Андреева, Е.Е. Сиротство как социальная эпидемия современной России / Е.Е. Андреева // Педагогическое образование в России. – 2016. – № 2. – С. 50.

материнского капитала даже при лишении родительских прав. Например, Г.З. Булавина обратилась в Центральный районный суд г. Челябинска с иском к «Управлению пенсионным фондом Российской Федерации в Тракторозаводском районе города Челябинска» о признании незаконным отказ в выдаче сертификата на материнский капитал. Ответчик просил отказать в удовлетворении иска, так как мать на тот момент была лишена родительских прав, соответственно она не имела права на получение дополнительных мер государственной поддержки. Доводы ответчика суд отклонил, так как согласно статье 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256–ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», после лишения матери родительских прав право на получение дополнительных мер государственной поддержки переходит к ее детям. Челябинским областным судом было принято решение оставить без изменений решение суда первой инстанции<sup>68</sup>.

Недостатком усыновления можно назвать длительность и сложность самой процедуры. Можно причислить к недостаткам и тот факт, что все по содержанию усыновленного ребенка ложатся только на плечи его новых родителей.

Опека – это принятие ребенка, оставшегося без попечения родителей, в семью в качестве воспитуемого. Подобная форма устройства устанавливается для содержания детей-сирот, их воспитания и образования, защиты прав и интересов. Под опеку можно взять ребенка не достигшего возраста 14 лет, в то время как на попечительство – от 14 до 18 лет.

Перечислим положительные стороны.

1. Быстрая процедуры оформления через решение главы местного самоуправления.

2. По сравнению с кандидатом в усыновители, к кандидату в опекуны предъявляются более низкие требования относительно его жилищных условий и доходов.

3. Наличие финансовая поддержка со стороны государства. Опекаемый вправе получать ежемесячное пособие, а опекуну оказывается помощь в организации его обучения, отдыха и лечения. После исполнения 18 лет и при отсутствии собственной недвижимости, опекаемому выделяется жилье.

Отрицательные стороны.

1. Ребенок имеет особый статус «воспитуемого», поэтому не в полной мере ощущает себя полноправным членом семьи, в которой воспитывается.

2. Опекун не имеет права присвоить ребенку свою фамилию или отчество, поменять его дату рождения.

Необходимо отметить, что несмотря на то, что список требований к опекунам и попечителям содержит небольшое количество пунктов, в практике существуют случаи, когда из-за несоответствия кандидата по нравственным или другим личным качествам, заявителю отказывают в опеке. Л.Ю. Садардинова обратилась в Ашинский городской суд Челябинской области для признания незаконным

---

<sup>68</sup> Апелляционное определение Челябинского областного суда от 20 июля 2015 г. по делу № 11–8298/2015 // bsa.chel-oblsud.ru.

заклучения «Управления социальной защиты населения администрации Ашинского района Челябинской области». В обосновании требований она указала, что администрация Ашинского района вынесла заключение, ссылаясь на отсутствие правовых оснований положительного заключения о становлении совершеннолетнего недееспособного или полностью дееспособного гражданина опекуном или попечителем. При этом администрация района руководствовалась статьей 146 СК РФ, ссылаясь на то, что ранее заявитель был отстранен от обязанностей опекуна на основании постановления главы Ашинского района Челябинской области. Челябинский областной суд, как и суд первой инстанции, при рассмотрении апелляции, отказали в ее удовлетворении, отметив, что согласно п. 8 «Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан», утвержденному Постановлением Правительства РФ № 927 17 ноября 2010 года – при исследовании условий жизни гражданина, который желает стать опекуном или попечителем, соответствующий орган оценивает способность его к выполнению обязанностей опекуна, а также его личные мотивы<sup>69</sup>.

Статья 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»<sup>70</sup> устанавливает основания для прекращения опеки и попечительства. В рассматриваемом случае, при освобождении или отстранении опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей опека автоматически прекращается. Согласно статье 39 ГК РФ опекун или попечитель освобождаются от исполнения своих обязанностей органом опеки и попечительства при возвращении несовершеннолетнего его родителям или при его усыновлении<sup>71</sup>.

При этом закон не регулирует и не учитывает интересы самого ребенка при передаче его от опекунов к родителю. Например, Л.В. Агафонова обратилась в Советский районный суд г. Челябинска с административным иском к администрации города о признании незаконным распоряжения от 26.05.2016 года первого заместителя главы города Челябинск об ее освобождении от обязанностей опекуна над несовершеннолетней внучкой. Заявленные требования истец обосновала тем фактом, что она была назначена опекуном малолетней внучки, из-за осуждения ее матери приговором суда и лишением ее свободы, а в свидетельстве о рождении ребенка в графе «отец» содержит прочерк. В январе 2016 года Л.В. Агафоновой стало известно, что гражданин С.В. Казанцев установил отцовство в отношении ребенка и получил на нее свидетельство о рождении.

Заявитель считает, что при принятии распоряжения интересы

---

<sup>69</sup> Апелляционное определение Челябинского областного суда от 19 мая 2015 г. по делу № 11– 618/2015 // bsa.chel-oblsud.ru.

<sup>70</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве» (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

<sup>71</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 1994. – 08 декабря. – № 238–239.

несовершеннолетнего ребенка никем не учитывались, а также не был принят во внимание тот факт, что у Л.В. Агафоновой не было отчуждения обязанностей опекуна и с самого рождения ребенок находился на воспитании бабушки. Гражданин С.В. Казанцев в воспитании ребенка участия не принимал, ребенок его не знает, испытывает страх по отношению к нему и не признает в качестве отца. Советским районным судом и Челябинским областным судом заявление истца было отклонено в соответствии с преимущественным правом биологических родителей в воспитании своих собственных детей<sup>72</sup>.

В настоящее время 42 субъекта России приняли законы, которые поддерживают патронат. Согласно этим законам, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, могут передаваться на воспитание в патронатную семью. Патронат – это форма воспитания ребенка в замещающей семье на условиях трехстороннего договора, заключенного между органом опеки и попечительства, учреждением для детей-сирот и патронатным воспитателем. На воспитание можно взять не более трех детей любого возраста. Данное ограничение не действует на детей, которые находятся между собой в родственных отношениях. Дети, находящиеся под патронатом, считаются воспитанниками учреждения-интерната.

Ниже следует список достоинства патроната<sup>73</sup>.

1. Имеет менее жесткие требования к кандидатам, чем при усыновлении.
2. Государственные органы, ответственные за ребенка, организуют его обучение, отдых, лечение и оказывают помощь воспитателю в решении проблем.

Недостатки патроната.

1. Работа с ребенком должна проводиться в соответствии с планами учреждения по патронату. Проводится постоянный контроль и предоставление отчетности.

2. По решению сторон в любой момент ребенка могут забрать из семьи воспитателя.

3. Общение с биологическими родителями и родственниками сохраняются согласно договору.

Размер выделяемых средств на содержание ребенка определяется согласно установленному в регионе нормативу. Воспитатель получает заработную плату, ему начисляется трудовой стаж, а также предоставляются льготы по транспортному обслуживанию и оплате жилья.

«Приемная семья – это самостоятельная форма семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (согласно Семейному кодексу РФ). Принятие Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве»<sup>74</sup> отнесло приемную семью к одному из видов возмездной опеки или попечительства. Приемная семья – это форма устройства детей-сирот и детей,

<sup>72</sup> Апелляционное определение Челябинского областного суда по делу 01 ноября 2016 г. № 11а–15625/2016 // bsa.chel-oblsud.ru.

<sup>73</sup> Андреева, Е.Е. Сиротство как социальная эпидемия современной России / Е.Е. Андреева // Педагогическое образование в России. – 2016. – № 2. – С. 51.

<sup>74</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ – «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

оставшихся без попечения родителей, на основании договора между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью) о передаче ребенка на воспитание в семью на срок, указанный в договоре.

Приемная семья имеет нижеследующие особенности<sup>75</sup>.

1. Основывается на договоре, который заключается органами опеки и попечительства и лицами, желающими воспитывать ребенка в своей семье в письменной форме.

2. Родителями-воспитателями могут быть как супруги, не имеющие, так и имеющие собственных детей. Заработная плата родителей-воспитателей зависит от количества детей, которые были взяты на воспитание, и состояния их здоровья. Каждый месяц воспитанники приемных семей получают средства на содержание от органов местного самоуправления, а их приемная семья наделяется льготами различного вида.

Довольно сложной проблемой при исследовании развития института семьи, принимающей ребенка на воспитание, можно считать неопределенность, которая существует в терминологии. Семейный кодекс Российской Федерации определяет «приемную семью, в качестве формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая осуществляется на основании договора и подразумевает под собой компенсируемое выполнение обязанностей приемных родителей»<sup>76</sup>. Зачастую под термином «приемная семья» имеют в виду все формы семейного устройства детей. Е.В. Мартынова считает, что чтобы не путаться в определении термина «приемная семья», необходимо отдельно выделить понятие «приемное родительство», как «совокупность семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивающую их социальную защиту посредством установления взаимосогласованных, целесообразно ориентированных социально-правовых норм деятельности уполномоченных служб и приемных родителей, основанных на принципах гуманизма, участия и заботы»<sup>77</sup>.

Семейный кодекс Российской Федерации устанавливает правовые отношения между приемными родителями и ребенком, а также их права и обязанности в качестве опекунов. Приемные родители являются законными представителями воспитываемого ими ребенка. Они имеют право выступать в защиту его прав и законных интересов без дополнительного наделения специальными полномочиями.

Приемными родителями могут стать совершеннолетние лица обоих полов,

---

<sup>75</sup> Хмелева, Т.И. Приемная семья: реальность и перспективы / Т.И. Хмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 3. – С. 125–126.

<sup>76</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

<sup>77</sup> Мартынова, Е.В. Проблемы толкования термина «приемная семья» / Е.В. Мартынова // Сборник научных трудов SWorld. – 2011. – Том 21. Педагогика, психология и социология. – №3. – С. 43.



кроме нижеследующих.

1. Лиц, которые были признаны судом недееспособными или ограниченно дееспособными.
2. Лиц, которые были лишены судом родительских прав или ограниченных в них.
3. Лиц, которые были отстранены от обязанностей опекуна ввиду ненадлежащего выполнения обязанностей.
4. Бывших усыновителей, при отмене усыновления по их вине.
5. Лиц, которые имеют серьезные заболевания, наличие которых запрещает принятие ребенка в семью.

По Законодательству Российской Федерации, когда появляется необходимость в передаче ребенка на воспитание в замещающую семью на определенное время создается приемная семья. Зачастую такая ситуация возникает, когда в биологической семье ребенка существуют проблемы, которые носят временный характер. Также в такие семьи попадают дети, родители которых были ограничены в своих правах, или если опекуны не справляются с проблемами или особенностями своих подопечных.

Передача ребенка в семью осуществляется на основании договора, который заключается в письменной форме на определенный срок между приемными родителями и органом опеки и попечительства (не дольше достижения ребенком совершеннолетия). После исполнения ребенку 18 лет, его отношения с приемными родителями теряют правового характера и не имеют ничего общего с правами и обязанностями, предусматривающимися для приемной семьи.

Хотя статья 152 СК РФ регламентирует тот факт, что к отношениям, которые возникают на основании договора о приемной семье, при не урегулировании определенной ситуации СК РФ, должны быть применены правила гражданского законодательства о возмездном оказании услуг. Данный факт вместе с тем не значит то, что договор о приемной семье является подрядным договором. Закон Челябинской области от 27 октября 2007 года № 212–30 «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и социальных гарантиях приемной семье»<sup>78</sup> – предусматривает отнесение государственного обеспечения, дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также гарантий для лиц, взявших таких детей под опеку, в приемную семью на воспитание, в детские дома семейного типа, к мерам их поддержки. Согласно статье 9.1 указанного закона, за воспитание приемного ребенка приемная семья получает ежемесячное вознаграждение, чей размер зависит от количества детей, принятых на воспитание, а также согласно другим основаниям, предусмотренных законом.

---

<sup>78</sup> Закон Челябинской области от 23 августа 2007 г. № 191–30 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2007. – 15 сентября.

Выплата вознаграждений для приемных родителей и социальные гарантии считаются расходными обязательствами правительства Челябинской области. Поэтому данный вид вознаграждения является мерой государственной поддержки, и не расценивается в качестве оплаты за оказание услуг по воспитанию ребенка.

Такая позиция была закреплена в Апелляционном определении Челябинского областного суда от 16 апреля 2015 г. по делу № 11–4214/2015<sup>79</sup>. В данном определении Челябинский областной суд закрепил тот факт, что вознаграждение приемным родителям – есть мера социальной поддержки для лиц, осуществляющих воспитание приемных детей, поэтому нельзя считать выполнением оплачиваемых услуг то, что приемные родители осуществляют свои обязанности в соответствии с заключенным договором о приемной семье.

Принятый в семью ребенок сохраняет свое законное право на получение алиментов, пенсии, пособий, социальных выплат и других мер финансовой поддержки. Более того, ребенок сохраняет за собой право на получение жилья или право собственности на жилое помещение, в котором он проживал ранее.

При решении вопроса о возможности кандидатов стать приемными родителями, органу опеки и попечительства необходимо учитывать такие факторы, как: их личностные качества, состояние их здоровья, возможность исполнения возложенных обязанностей по воспитанию ребенка, а также отношения с другими членами семьи, проживающими совместно с ним и т. д. Кроме реализации базовых ценностей семьи, приемные родители обязаны иметь определенные профессиональные знания, для обеспечения специфической помощи и особой поддержки ребенку.

При наличии уважительных причин таких, как: болезнь, изменение семейного или имущественного положения, отсутствие взаимопонимания с ребенком, договор может быть расторгнут досрочно по инициативе приемных родителей. Он также может быть расторгнут по инициативе, исходящей от органа опеки и попечительства если в семье возникли неблагоприятные условия для его воспитания и образования, а также если ребенок возвращается к биологическим родителям или усыновителям. Граждане, желающие принять ребенка на воспитание в свою семью обязаны пройти обучение по программе специальной подготовки. Важно сказать, что есть больше оснований для расторжения договора о передаче ребенка, чем для отстранения опекуна от исполнения своих обязанностей.

В данный момент институт приемной семьи, как формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеет особые проблемы, вызывающие трудности у приемных родителей<sup>80</sup>.

1. Чрезмерный надзор и ведение строгой отчетности перед органом опеки за

---

<sup>79</sup> Апелляционное определение Челябинского областного суда от 16 апреля 2015 г. по делу №11–4214/2015 // bsa.chel-oblsud.ru.

<sup>80</sup> Гайсина, Г.И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт. / Г.И. Гайсина // Уфа: Издательская кампания «АСТАРТА», 2013. – С. 27.

воспитание приемного ребенка и расходование на него государственных средств.

2. Трудности с процедурой оформления заключается в необходимости подписания договора о передаче ребенка на воспитание в семью, а кроме того и трудового договора.

3. Трудности, связанные с оформлением ребенка из другого города, ввиду того, что денежные выплаты для приемной семьи осуществляются за счет местного бюджета.

Имея дело с вопросом о защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обязательным будет принятие во внимание неотъемлемого и основополагающего права ребенка жить и воспитываться в семье. Из чего можно заключить, что принятие ребенка в семью с помощью процедуры усыновления, опеки или попечительства, приемная семья и патронат следуют компенсаторному характеру.

Согласно Конвенции о правах ребенка, Семейному Кодексу РФ и Федеральному закону от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устройство ребенка на воспитание в замещающую семью не восстанавливает в полной степени его утерянное право, а лишь компенсирует его. Усыновление, как форма устройства, в компенсации прав приобретает максимальный характер, ввиду того, что согласно статье 137 Семейного Кодекса РФ усыновленный ребенок имеет такие же нормы права, как и родные дети.

В настоящее время в Российской Федерации проводится государственная политика относительно защиты прав и интересов детей-сирот. Ключевой целью политики является деинституализация<sup>81</sup>. Для достижения поставленных целей и профилактики возвратов усыновленных детей, правительство Российской Федерации приняло особый закон. Согласно этому закону, гражданин, изъявивший желание усыновить ребенка, должен подать в органы опеки и попечительства документ, подтверждающий прохождение им специальной подготовки. Подобные программы подготовки приемных родителей зачастую носят название «Школ Приемных Родителей». Сейчас подобны организации функционируют во всех субъектах России. В Москве действует ШПР «К Новой Семье», а в Санкт-Петербурге – «Врачи Детям». Если в городе отсутствует ШПР, то кандидат получает направление в ближайшую школу, находящуюся в субъекте проживания.

В Челябинске школа приемных родителей функционирует на базе МБУ «Кризисный Центр».

Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»<sup>82</sup> была установлена необходимость в обязательной

---

<sup>81</sup> Федотова, К.П. Приемная семья: проблемы и теоретические подходы к их решению / К.П. Федотова // Социальное обслуживание семей и детей: научно-методический сборник. – 2016. – № 7. – С. 43.

<sup>82</sup> Приказ Минобрнауки РФ от 14 сентября 2009 г. № 334 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423» // Российская газета. – 2009. – 5 сентября. – № 252.

подготовке граждан, желающих стать приемными родителями. Подобные курсы подготовки осуществляются на бесплатной основе.

«Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах» утвержденные Постановлением Правительства РФ № 423 от 18 мая 2009 г. закрепляют обязательный перечень документов, необходимый к предоставлению всеми гражданами РФ, решившими взять под опеку детей, оставшихся без попечения родителей, а также регламентируют их обязанности и права. Очевидно, что следует конкретизировать и упразднить действия органов опеки и попечительства для создания комплексной системы подготовки и специализированному сопровождению приемных родителей на законодательном уровне. На данный момент только отдельные регионы имеют действующие службы сопровождения приемных семей. Оказание психологической и юридической поддержки, вместе с материальной помощью окажет значительное содействие в избежание многих проблем, которые происходят в приемных семьях.

Кроме того, в дальнейших совершенствованиях нуждаются положения нормативных правовых актов относительно вопросов приемной семьи. Представляется необходимым дополнить пункт 3 «Правил создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье» следующим абзацем: «Общее количество детей, которые были переданы на воспитание в одну приемную семью, не может превышать пяти человек». Необходимо отметить, что законодательство не регулирует надлежащим образом вопрос о содержании пунктов договора о передачи ребенка в приемную семью. В указанных правилах нужно предусмотреть внесение положения о том, что договор о приемной семье может быть заключен как обоими приемными родителями, так и одним из них. Кроме того, видится необоснованным пункт 2 рассматриваемых правил. Согласно данному пункту, на основании одного договора в одну приемную семью можно взять нескольких детей. В нашем случае речь идет об специфичных субъектах права – детях-сиротах, соответственно в договоре должна отражаться специфика работы и воспитания каждого конкретного ребенка и договор должен быть направлен на непосредственное устройство конкретного ребенка. Поэтому необходимо переписать абзац 1 пункта 2 Правил и читать его в следующей редакции: «2. Договор может заключаться только на одного подопечного, не достигшего возраста 18-ти лет».

Внесение в законодательство предложенных изменений будет способствовать уменьшению правовых проблем, а также сделают более процесс устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи более понятным и доступным.

## **Выводы по разделу 2**

В настоящий момент процедуры передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на усыновление или под опеку довольно сложны. В целях

широкого распространения семейных форм устройства данной категории детей, необходимо принять следующие меры.

1. Организовать порядок для обязательного медицинского освидетельствования граждан, желающих усыновить или взять под опеку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

2. Предоставить налоговые льготы для всех приемных родителей. Особенно уделить внимание тем гражданам, которые усыновили ребенка-инвалида или второго и последующих детей.

3. Конкретизировать порядок действия органов опеки и попечительства в создании комплексной системы подготовки и специализированного сопровождения приемных родителей на законодательном уровне.

4. Не передавать нескольких детей в одну приемную семью на основании одного договора, в связи с этим необходимо переписать абз.1 п.2 «Правил создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье» и читать его в следующей редакции: «2. Договор может заключаться только на одного подопечного, не достигшего возраста 18-ти лет».

Ввиду того, что на данный момент единый механизм правовой, организационной и психолого-педагогической поддержки граждан Российской Федерации, которые хотят усыновить или взять под опеку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, воспитывающих приемных детей, далек от совершенства создается негативная обстановка. Принятие предложенных мероприятий значительно повысит мотивацию граждан к принятию в семью чужого ребенка.

### 3 СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, И ДЕТЕЙ-СИРОТ В РОССИИ И НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Любое государство в современном мире проводит особую политику в отношении детей. Главной целью такой политики является сохранение биологической семьи и ребенка в ней. При отсутствии подобной возможности, целью становится наиболее быстрое нахождение новой семьи для этого ребенка. Подходы для организации данного процесса, значительно отличаются в некоторых странах. Из-за этого часто происходит недопонимание в причинно-следственных связях. Кроме того, становится невозможным сравнить данные о статистике из разных стран. Например, в Российской Федерации ребенок «принадлежит», в первую очередь, своим биологическим родителям, а в Соединенных Штатах Америки – государству, которое довольно строго регулирует и контролирует выполнение функций родителей. На территории Российской Федерации при обсуждении тем воспитания и детства, участники зачастую оперируют такими понятиями, как материнство (отцовство), в то время как в США и Европе пользуются термином «родительство», являющимся более политкорректным в современном мире.

В странах, входящих в Европейский Союз, больший упор делается на развитие тех форм опеки и попечительства, которые связаны с усыновлением ребенка или его устройством в приемную семью. Страны ближнего зарубежья сохраняют структуру интернатных учреждений, занимающихся социализацией детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Большинство стран Европейского Союза придерживаются деинституализации опеки над сиротами и стараются лучше развить формы семейного воспитания данной категории детей. Большую роль в организации работы с детьми-сиротами и детьми, оставшихся без попечения родителей имеют религиозные и благотворительные организации, чья деятельность контролируется со стороны государственных социальных служб.

Если обратить внимание на развитие системы воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России, США и Западной Европе, то можно заметить, что многие страны шли разными путями. История развития системы в странах Западной Европы и США условно делится на четыре этапа. Первый этап – это политика государства, предполагающая извлечение социально сохраненных детей из детских домов и приютов и их перемещение в более благоприятные учреждения, с целью их дальнейшего всестороннего развития. Второй этап – это отказ в содержании крупных воспитательных учреждений, и вместе с тем, создание воспитательных домов семейного типа. Третий этап – это усиленное развитие института профессиональной семьи, которая предполагает под собой проживание приемных детей в самой семье, а вместе с тем и несение родительской ответственности за воспитанника в течение всего периода патроната (с начала XX в., а в большей степени имело место после Второй мировой войны). Четвертый этап – это становление деинституционализации воспитания детей-сирот

ведущей тенденцией социальной политики стран Западной Европы и США. Детские дома и приюты практически полностью прекращают существовать. Оставшиеся содержат детей, которые не могут остаться в замещающих семьях ввиду их медицинских показаний. Таким образом, подавляющее большинство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываются в приемных семьях, в т. ч. и профессиональных.

Рассмотрим и сравним меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в США и других странах зарубежья.

### **3.1 Меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и США: сравнительная характеристика**

Прежде всего, стоит сказать, что после подписания Российской Федерацией Международной Конвенции о правах ребенка, ее основной целью стала защита прав и законных интересов детей со стороны государственной политики. Наиболее важным правом ребенка считается его жизнь и воспитание в семье. В целях увеличения в мотивировании семей, которые задумываются об усыновлении ребенка, государство предоставляет им со своей стороны дополнительную социальную помощь, в т. ч. и особые льготы. Политика любого государства в отношении данной категории детей имеет одну и ту же цель – сохранить ребенка в его родной семье. В целях упразднения числа детей – воспитанников фостерных домов, и регулирования волнений касательно безопасности детей, возвращенных в семьи, правительство США ввело специальный Закон об усыновлении и безопасности. На данный момент, в целях обеспечения необходимой защиты, а также поддержания благополучия детей, американское законодательство основывается на следующих принципах.

1. Безопасность. Все дети имеют неотъемлемое право жить в приличных условиях без насилия и унижительного отношения к ним. Безопасность является важнейшим условием, определяющим какие именно усилия необходимо предпринять для их защиты;

2. Стабильность. Любой ребенок нуждается в семье и особом месте, которое он мог бы считать своим домом. Именно стабильность, наравне с привязанностью, являются базовыми чувствами психологически здорового ребенка. Важно приложить любые необходимые для этого усилия, чтобы найти стабильный, а главное безопасный дом для тех детей, которые ввиду некоторых причин не имеют возможности воссоединиться с родными семьями;

3. Благополучие. Любому ребенку необходимо такое окружение, которое способно подарить ему заботу и удовлетворить все его личностные и социальные потребности.

Система защиты детства в США по большей части имеет своей целью предотвращение жестокого обращения с детьми. Более широкая в этом плане система социального обеспечения детей, включает в себя полный спектр услуг для детей и их семей, в целях предотвращения жестокого обращения с ними, а также

воссоединения кровных семей или установления связи и решения проблем, возникающих между ребенком и его опекунами.

В Российской Федерации современная политика относительно защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, начала формироваться с середины 90-х гг. XX в., а семейное устройство детей-сирот, как приоритет, только с 2006 г. В период с 2013 по 2014 гг. было принято более 40 поправок со стороны государства для редактирования существующих законов, касающихся вопросов усыновления и предоставления всей необходимой помощи замещающим семьям. Ввиду вышеупомянутых фактов, становится очевидным, что существующая система законодательства достаточно молодая и подвижная относительно защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а кроме того и их семейного устройства.

Процедура подготовки законов о защите детей-сирот имеет в США отличительную особенность – это использование жизненных историй, которые когда-то были написаны детьми. В таких историях дети описывают насущные проблемы, встречающиеся на их жизненном пути. Уже несколько лет активную работу ведет организация «Children Bureau», являющаяся посредником, который знакомит членов Конгресса с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. Применение такого метода является отличным способом донесения информации до законодательной власти.

Более того, важно отметить, что формами постоянного устройства ребенка в США являются усыновление и родственная опека. В то же время, правительство Российской Федерации понимает под семейным устройством ребенка не только его усыновление, но и попечительство, и опеку над ним.

Кроме того, существенно отличаются условия, в которых находятся дети, пребывающие в организациях подобного типа. Невзирая на тот факт, что страны считают временной мерой помещение детей в организации подобного рода, на территории Российской Федерации она обязана иметь все необходимые условия, максимально возможно приближенные к семейным. Сиблинги обязательно должны жить вместе, и проживание всех воспитанников должно происходить в группах по возрасту. Такие организации в США, напротив, имеют большее сходство с гостиницей нежели с домом. Простая обстановка предусмотрена только для временного размещения, хотя некоторые молодые люди задерживаются на продолжительное время, до исполнения им 18 лет.

Законодательства рассматриваемых стран также по-разному устанавливает максимальный возраст, до которого ребенок охотнее рассчитывать на финансовую поддержку со стороны государства. На территории Российской Федерации дети сохраняют, принадлежащие им по праву льготы и пособия до исполнения им 23 лет. Исключением является право на получение жилья, которое действует до того момента, пока молодой человек не получит собственное жилье. Такое имеют все выпускники вне зависимости от их возраста, не имеющие собственного жилья и признанные нуждающимися в нем. Федеральным законодательством США установлен предельный возраст в 21 год. Люди такого возраста могут стать участниками различных программ, организуемых государством, и с их помощью



получить временное жилье, учиться и работать. По завершению программы становится необходимым решать вопрос о жилье самостоятельно.

На данный момент предоставление совершенно точного сравнения данных статистики по детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является невозможным из-за имеющихся отличий в способах, применяемых к ведению учета на территории Российской Федерации и США. В США, если ребенок получает от системы защиты детства статус нуждающегося в помощи, то данные о нем попадают в федеральную базу и базу штата, независимо, будет ли он получать услуги и при этом продолжать жить в биологической семье или начнет жить отдельно от них. В Российской Федерации при попадании ребенка, по той или иной причине, в социально опасное положение или трудную жизненную ситуацию, его данные вносятся в федеральную и региональные базы. Данные о детях, оставшиеся без попечения родителей, вносятся в специальные федеральные и региональные банки данных детей данной категории, сразу же как только они остаются без должного попечения и попадают в специализированные организации. Если ребенок возвращается обратно в биологическую семью, или если произошли его усыновление новыми родителями, то данные о нем удаляются из всех банков.

Подобные отличия можно обнаружить и по другим параметрам. В таблице 3 приведен результат сравнительного анализа основных параметров мер социальной поддержки и систем защиты прав детей в Российской Федерации и США.

Таблица 3 – Сравнительный анализ мер социальной поддержки и систем защиты прав детей в Российской Федерации и США

Российская Федерация	США
1. Цель государственной политики	
<p>«Реализация прав данной категории детей, предусмотренных Конституцией, а также недопущение дискриминации, упрочение их основных гарантий и законных интересов, а также восстановление прав в случаи их нарушения и т. д» [№ 124–ФЗ]. Если представляется невозможным сохранить в целостности родную семью ребенка, то его необходимо передать на одну из семейных форм воспитания либо усыновление. Если дальнейшее проживание ребенка в семье невозможно, то на время поисков новых родителей для него, его временно помещают в специальную</p>	<p>Основой социальной защиты здесь является вмешательство в семью на раннем этапе с целью ее дальнейшего сохранения. В сферу деятельности органов соцзащиты входит контроль над безопасностью ребенка, находящегося в семье, улучшение социальных связей проблемной семьи с локальными общинами, обеспечение психологической помощи для членов семьи, а также развитие навыков эффективного родительства. Если по определенным причинам, специальные органы вынуждены изъять ребенка из семьи, то его</p>

Продолжение таблицы 3

Российская Федерация	США
<p>организацию для проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.</p>	<p>помещают в фостерную семью на то время, пока с его родственниками проводится работа или пока не будет найдено постоянное устройство ребенка в новой семье.</p>
<p>2. Изъятие ребенка из семьи</p>	
<p>Возможность изъятия ребенка из его биологической семьи и лишение его родителей соответствующих прав появляется лишь тогда, когда ни одна из примененных ранее мер не подействовала. Данная процедура может быть проведена только с согласия местных органов опеки и попечительства. При этом должна быть проведена проверка условий, в которых проживает и воспитывается ребенок, и составлен соответствующий акт с заключением.</p>	<p>Процедура изъятия ребенка из семьи может быть проведена только на основании судебного решения. В суд, как правило, попадают дела детей, у которых существует угроза насилия и жесткого обращения с ними в их же семье. Главной целью суда считается принятие всех возможных мер для сохранения семьи, а также максимальное обеспечение как физического, так и эмоционального благополучия ребенка. Дело может быть закрыто по решению суда на любой стадии только в том случае, если суд посчитал, что все проблемы, которые семья имела, были решены.</p>
<p>3. Лишение родительских прав (ограничение в родительских правах)</p>	
<p>Чаще всего заявление на лишение родительских прав подается сразу же после изъятия ребенка из его семьи при обнаружении условий, угрожающих его жизни или здоровью. Родители могут быть ограничены в своих родительских правах на некоторый срок, для проведения психологической работы</p>	<p>Родители полностью лишаются своих родительских прав по истечении установленного срока в 15 месяцев, в течение которых с ними проводится постоянная работа. Повторное восстановление родительских прав невозможно.</p>

Продолжение таблицы 3

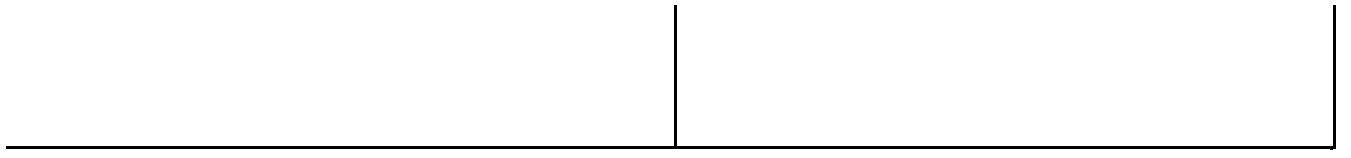
Российская Федерация	США
<p>с ними. Если улучшения в семье не наблюдаются, то родителей полностью лишают их прав. Повторное восстановление родительски прав и возврат ребенка в родную семью в таком случае невозможен.</p>	
<p>4. Контроль за соблюдением прав ребенка, оставшегося без попечения родителей</p>	
<p>Контроль производится со стороны местных органов опеки и попечительства. Проверки условий содержания и воспитания приемного ребенка проводятся согласно графику, установленного законодательством: в первый месяц, через 5 месяцев, через 11 месяцев, через 23 месяца и через 35 месяцев. По истечении трех лет необходимость дальнейших проверок определяется индивидуально.</p>	<p>Регулярные проверки со стороны суда проводятся каждые 6 и 12 месяцев. Все необходимые для этого материалы подготавливают социальные работники.</p>
<p>5. Формы семейного устройства детей-сирот</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• усыновление;</li> <li>• безвозмездная опека;</li> <li>• попечительство;</li> <li>• возмездная опека в форме приемной и патронатной семьи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• усыновление;</li> <li>• опека родственниками.</li> </ul> <p>В выборе кандидатов в приемные родители или опекуны</p>

Продолжение таблицы 3

Российская Федерация	США
<p>В выборе кандидатов в приемные родители или опекуны предпочтение всегда отдается семьям родственников ребенка.</p>	<p>предпочтение всегда отдается семьям родственников ребенка.</p>
<p>6. Приемная семья. Фостерная семья</p>	
<p>Приемная семья, является формой семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договору в семью до достижения ими 18 лет. Данные о ребенке при этом убираются из регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Существует специальная подготовка для приемных родителей, прохождение которой обязательно. Приемные родители имеют право получать денежное пособие на приемного ребенка, а также вознаграждение за работу с ним. Кроме того они вправе пользования услугами служб сопровождения.</p>	<p>Фостерная семья является формой помощи ребенку, изъятого из кровной семьи. Ребенок передается в фостерную семью на время проведения работы с его биологической семьей или до тех пор, пока для него не будет найдена новая семья. Такая семья также обязана пройти специальное обучение и получить лицензию. Фостерная семья вправе получать денежное пособие на ребенка, и может принять его на воспитание сразу же после изъятия его из биологической семьи. У подобных семей существуют определенные специализации (готовность принять младенца или воспитывать ребенка-инвалида). Такой вид семьи не подходит для постоянного проживания ребенка. Среднее пребывание в ней 1 год.</p>
<p>7. Усыновление внутри страны и усыновление ребенка из другого государства (в другое государство)</p>	
<p>Главный ориентир политики направлен на внутреннее усыновление.</p>	<p>Через предоставление специальных налоговых льгот и</p>

Продолжение таблицы 3

Российская Федерация	США
<p>Все процедуры, по оформлению усыновления полностью бесплатны. Приемные родители имеют право получить единовременную денежную выплату на приемного ребенка. При усыновлении ребенок лишается всех льгот, на которые имеют право сироты. В некоторых регионах производятся специальные выплаты и льготы для приемных семей и усыновленных детей из местного бюджета. Возможность международного усыновления появляется лишь тогда, когда в течение одного года по тем или иным причинам ребенок не был востребован российскими гражданами. В таком случае между принимающей страной и Российской Федерацией заключается договор, по которому сведения об адаптации ребенка в новой семье и новой стране, а также о любых перемещениях ребенка в другую семью должны предоставляться на регулярной основе.</p>	<p>субсидий усыновление защищается внутри страны. Вся финансовая поддержка со стороны государства отменяется в случае международного усыновления. Такие пособия являются мерами стимулирования усыновления в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Обеспечение подобной поддержки обходится государству дешевле, чем плата за работу fosterных семей.</p>
<p>8. Возрастные ограничения при усыновлении</p>	
<p>Можно усыновить ребенка до исполнения ему 18 лет.</p>	<p>Усыновление возможно на протяжении всей жизни человека. Ограничений нет.</p>



Продолжение таблицы 3

Российская Федерация	США
9. Устройство в семью сиблингов	
<p>На законодательном уровне запрещено разделять братьев и сестер при их семейном устройстве.</p>	<p>На законодательном уровне не запрещено разделять сиблингов при их временном или постоянном устройстве в семью.</p>
10. Подготовка кандидатов в опекуны/попечители, усыновители, сопровождение замещающих семей	
<p>Все кандидаты в приемные родители обязаны пройти подготовку на специальных курсах, а также могут протии психологическое тестирование, при желании. Оба родителя должны пройти такую программу подготовки. Кандидаты могут воспользоваться услугами по сопровождению, на которых специалисты помогут решить проблемы, возникающие в семье при адаптации усыновленного ребенка.</p>	<p>Кандидатам необходимо пройти обязательную подготовку. Интервью и психологическое тестирование оплачивается кандидатами. Фостерные родители обязаны проходить ежегодную подготовку в виде семинаров и тренингов. Услуги по сопровождению семьей с усыновленным ребенком нет. Такая семья получает такие же услуги, как и любая другая.</p>
11. Устройство в семью с нетрадиционной ориентацией	
<p>Законодательный запрет. Более того, запрет распространяется и на международное усыновление в страны, разрешающие усыновлять детей в семьи с нетрадиционной сексуальной ориентацией.</p>	<p>Разрешено не во всех штатах. При согласии ребенка быть усыновленным семьей с нетрадиционной сексуальной ориентацией, с ним проводится специальная психологическая подготовка.</p>





Продолжение таблицы 3

Российская Федерация	США
12. Виды организаций для детей-сирот	
<p>Проживание ребенка в организациях для детей-сирот считается временной мерой. Организации получают функции контроля, организации воспитания, реабилитации, подготовки кандидатов, постинтернатного сопровождения и т. д. Организации стараются создать максимально семейные условия и подготовить воспитанников к самостоятельной жизни. Специальные коррекционные организации работают с детьми, которые имеют какие-либо отклонения в развитии. Также функционируют негосударственные детские учреждения для детей-сирот, в большинстве своем образованные Православной Церковью.</p>	<p>В специальные организации в основном попадают дети, имеющие определенные поведенческие проблемы. Ввиду временного характера пребывания в подобных организациях, условия здесь только бытовые. Однако, некоторые подростки задерживаются на продолжительное срок. Департамент социального развития дает лицензию: разным видам семейных домов; агентствам фостеровских семей; детским домам; реабилитационным учреждениям; организациям, которые осуществляют программу временного проживания.</p>
13. Выпускники организаций для детей-сирот	
<p>Государство поддерживает детей до 23 лет, через обеспечение для них специальные льгот в образовании, здравоохранении и трудоустройстве. При отсутствии собственного жилья, оно предоставляется государством. Обязательное предоставление жилья при его отсутствии. Все регионы реализуют собственные программы постинтернатного сопровождения выпускников.</p>	<p>Выпускники организаций для детей-сирот имеют могут проживать в специальном жилье до достижения ими 21 года. Такое частично-оплачиваемое проживание возможно только при условии наличия работы или обучения. После исполнения 21 года, не имеющие собственного жилья люди вынуждены искать новое место для проживания. Финансовая поддержка выпускников заключается в предоставлении пособий на образование и медицинское обслуживание до исполнения 26 лет.</p>



### Окончание таблицы 3

Российская Федерация	США
14. Сбор статистики о положении детей, оставшихся без попечения родителей	
<p>Действуют единые формы для ведения отчетности. Ведется учет всех детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые когда-либо попали в систему государственной опеки и покинули ее. Кроме того, учитываются все дети, которые были переданы на семейные формы воспитания и были возвращены обратно.</p>	<p>Каждый штат ведет свою собственную статистику. Общая статистика по всем штатам содержит данные по информации по случаям жестокого обращения с детьми, а также по времени их нахождения в фостерной семье. Учет данных по возврату детей из семейных форм воспитания не ведется.</p>

Более того, существуют значительные трудности, связанные с сопоставлением терминологии. Наиболее широко известная из них связана с переводом и адаптацией терминов «фостерная семья» и «приемная семья». В литературе они, чаще всего, используются и переводятся как абсолютно тождественные друг другу понятия. Однако, совершенно не верно считать их таковыми. Фостерная семья воспитывает в своем доме ребенка, изъятого из его биологической семьи из-за существующей явной угрозы жестокого с ним обращения. Такая семья становится местом временного проживания ребенка до тех пор, пока не будет найдена форма постоянного устройства: возврат в родную семью, усыновление или передача родственникам. Фостерная семья должна пройти специальную подготовку для принятия на воспитание детей в свой дом. В свою очередь термин приемная семья предполагает под собой форму постоянного семейного устройства ребенка, имеющего статус сироты или оставшегося без попечения родителей.

Также довольно сложным представляется сравнение специалистов, работающих в органах опеки и попечительства России и США. Некоторые функции, осуществляющиеся российскими органами опеки и попечительства, в США реализуются при совместной работе лицензированных социальных работников и суда. При судебном рассмотрении дела об изъятии ребенка из семьи, право на защиту адвоката имеет ребенок, родители, и, более того, социальные работники, при рассмотрении дел, оспаривающих определенную их деятельность.

### **3.2. Меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и других зарубежных странах**

Исследуя семейные формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, и детей-сирот, в России и в зарубежных странах, особое внимание стоит уделить существующим нормам международного права: Декларации прав ребенка

от 20 ноября 1959 года, Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года и Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года.

Германия, как и Российская Федерация, уделяет особое внимание защите прав детей. Региональное и федеральное законодательство учреждает разнообразные комиссии и комитеты с целью предоставления помощи детям, оставшимся без попечения родителей. Основу правового регулирования по защите детей представляет собой Конституция ФРГ. Она гарантирует образовательную помощь. Конституция Германии учитывает необходимость баланса в требованиях и правах родителей по обеспечению благополучия детей. При этом не ущемляются права родителей. Лишение родительских прав считается основательным вторжением в семью. Оно допустимо только в том случае, если после принятия всех возможных мер, угроза безопасности и жизни ребенка сохранилась. Сложнее всего лишить родительских прав биологическую мать и отца, а социальные службы продолжительное время расходуют значительные ресурсы, предоставляя помощь ребенку.

Главное отличие между Россией и Германией состоит в том, что упор ставится на опеку и попечительство, а не на усыновление, по причине наиболее простого пути составления документов. Подобным образом в данной ситуации ребенку предоставляется возможность удерживать связь и встречаться со своими настоящими родителями. Также стоит отметить, что в Германии продолжает увеличиваться количество негосударственных учреждений в помощь детям, а в Российской Федерации наблюдается явный пробел в этом вопросе. Согласно законам ФРГ, только лишь после неудачных попыток удержать ребенка в настоящей семье, в ход идет рассмотрение процедур усыновления или попечительства (опеки).

Политика Великобритании в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, немногим отличается от Германии. Дети данной категории попадают в детский дом, реабилитационный центр временного содержания или приют. Когда для ребенка не удастся найти защиты со стороны его кровных родственников, начинается поиск новых опекунов. Стоит отметить, что примерно 85% детей, пребывавших в приемных семьях, возвращаются к кровным родителям. Такая статистика – это результат высокого уровня развития социальных служб и их работы с реабилитацией семей. Кроме того, большую роль играет законодательство, позволяющее проводить активную социальную работу с семьей.

В Великобритании считается крайне важным сделать все возможное для помощи кровным родителям в воспитании их детей. Если имело место нарушение интересов или прав ребенка, общество должно обеспечить ему более подходящие условия проживания. Ребенок, оставшийся без попечения родителей, имеет полное право на усыновление, и оно должно проводиться в максимально короткий срок. Устройство детей под опеку органов местного самоуправления выполняется в основном высококлассными специалистами социальной работы, которые соответствуют качеству услуг, предоставляемых детям, включая этап их поселения в приемные или детские дома. Контролирование приемных семей регулируется нормативно-правовыми актами: «Правила устройства детей на воспитание в

приёмную семью» и «Общие инструкции об устройстве детей». Кроме того, имеются «Национальные стандарты воспитания и развития детей в приёмной семье». Стоит обратить внимание на то, что в приёмной семье не могут опекаются более 3 детей, однако могут быть и исключения, в случае, когда приемные дети, оставшиеся без попечения родителей, хотят существовать со своими родными сестрами и братьями в одной семье. В случае, если ребенка не получилось устроить в семью – его отправляют во временную детскую организацию (интернат, детский дом, приют). Великобритания выступает отличным примером организации единой системы отчетности приемных родителей перед органами опеки, которые, более того, проводят систематические обучения опекунов и попечителей.

В Великобритании выпускники организаций интернатного типа имеют право на оценку своих потребностей, личного консультанта, путевой план, финансовую поддержку и жилье. Дети, оставшиеся без попечения родителей, и дети-сироты имеют право до 21 года оставаться в интернатной организации или замещающей семье. Большую роль в процессе постинтернатного сопровождения играют общественные и благотворительные организации. Выпускники организаций интернатного типа имеют право голоса в случае недовольства какими-либо решениями, право решать свою дальнейшую судьбу и право доступа к собственному досье в социальном учреждении.

Рассмотрим меры социальной помощи во Франции. Стоит отметить что, современная государственная политика в области социальной поддержки выросла за счет действий частных лиц. Сегодня многочисленные ассоциации и частные учреждения продолжают работать в этом направлении. Чаще всего финансирование происходит через муниципальные фонды. Стоит признать, что социальная политика должна быть ориентирована на осуществление социальной помощи на местном уровне, чтобы в случае, когда ребенок, останется без попечения родителей, он имел доступ к социальным службам, при этом оставаясь в знакомой ему обстановке. Однако, основной структурой защиты ребенка во Франции считается семья, в которой он появился на свет и имеет право на дальнейшее развитие и воспитание. У социальных служб и французского права на первом месте стоит связь ребенка с биологическими родителями, а также нахождение с ними и проживание в их доме. При острой необходимости перевода ребенка в приемную семью из-за появления опасных для него или его жизни факторов в доме кровной семьи, считается необходимым поддерживать связь с биологическим родителями.

Япония отличается от большинства стран, тем что, при решении вопроса об устройстве ребенка, который остался без попечения родителей, прежде всего, рассматривается детский дом, а затем уже воспитание в приемной семье. Вследствие этого в Японии с каждым годом растёт количество детей в детских домах. Статистика показывает, что 90 % детских домов Японии – частные. Неразвитая система профессиональной социальной работы в Японии является одним из недостатков, поэтому устройство детей, которые остались без попечения родителей, напрямую зависит от совместной работы местных волонтерских организаций и органов местного самоуправления, осуществляющие контроль

благополучия детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Приемных родителей в Японии можно разделить на четыре вида: профессиональные приемные родители, приемные родители, родственники-опекуны, приемные родители на кратковременный период. Профессиональные приёмные родители считаются опекунами детей, у которых более двух лет назад была психологическая травма по причине халатного отношения к себе своими предыдущими родителями. Как и в большинстве государств, профессиональные родители, предварительно проходят обучение, перед тем как стать попечителем или опекуном. Кроме того, требуется как минимум трёхлетний опыт воспитания приемных детей (деятельность в детских домах, центрах дневного пребывания, домах ребенка и других детских социальных учреждениях) и официальное разрешение на опеку.

Если рассматривать Финляндию, то лишение родительских прав в этой стране никак не предусмотрено и соответственно не закреплено законодательно. Здесь очень важным считается не прерывание контакта между кровными родителями и их ребенком. В Финляндии интересы и права ребенка стоят на первом месте. В этой стране выпускники интернатных учреждений получают поддержку в виде предоставления им различных социальных услуг. Такая услуга предоставляется на протяжении 5–6 лет до достижения выпускником 21 года. Для каждого выпускника разрабатывается план по дальнейшему оказанию услуг и необходимой поддержки.

Все сироты стран, входящих в ЕС, освобождены от платы за обучение в высших и средних образовательных организациях с целью их дальнейшей социализации. При этом упор ставится на создание необходимых для получения среднего специального и высшего образования условий выпускниками интернатных организаций.

Наравне с системой патронатных семей здесь действует система «детских деревень», условия пребывания в которых максимально приближены к семейным. У ребенка в такой деревне рождается та самая привязанность к единственному и значимому взрослому в виде мамы или папы, чего нет в детском доме. В детском доме при большом обилии количества сотрудников и сменяемостью воспитателей, которые утром пришли на работу, и вечером разошлись по своим домам, а ребенок при этом остался в стенах детского дома – нет возможности привязаться к определенному человеку или детскому дому в целом. Поэтому в будущем ребенку сироте, вышедшему из детского дома, будет сложно создавать собственную семью, так как у него никогда не было ее образца перед глазами.

«Детские деревни» (Германия, Финляндия, Австрия, Норвегия) являются образовательными организациями интернатного типа и существуют благодаря финансовой поддержке благотворительных организаций. Такой проект является промежуточным этапом перехода к полностью независимой жизни. С их помощью подростки учатся жить самостоятельно. Существуют работающие концепции повышения эффективности взаимодействия с детьми-сиротами, которые находятся на пороге выхода из-под государственной опеки. Все они построены на принципе «самостоятельного принятия решений с возможностью вернуться обратно».

На основании исследования международного опыта реализуемых социальных программ можно сделать вывод об эффективных мерах, которые используют

зарубежные страны при работе с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

### **Выводы по разделу 3**

Исследовав международный опыт в области социальной защиты и поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно выделить определенные меры, принятие которых на законодательном уровне, привело бы к значительному сокращению количества детей данной категории на территории Российской Федерации.

1. Прежде всего, необходимо понять, что связь ребенка с его биологическими родителями должна стоять на первом месте, а для этого необходимо отменить тайну усыновления и позволить ребенку общаться с его биологическими родителями.

2. Развивать специальные социальные службы, которые будут оказывать поддержку семьям, которые переживают кризис или находятся в трудной ситуации, и на ранней стадии оказывать им необходимую социальную, психологическую и юридическую помощь.

3. Всесторонне улучшать и модифицировать подготовку потенциальных приемных родителей и сопровождение уже существующих семей, чтобы ребенок чувствовал себя комфортно, а в случае возникновения конфликтных ситуаций или проблем, ему могли оказать необходимую помощь и поддержку. В результате чего, уменьшится количество распавшихся семей и детей, которые были возвращены в интернатное учреждение.

4. Организовать единую систему отчетности приемных родителей перед органами опеки, которые, более того, будут ответственны за систематические (а не единоразовые) обучения опекунов и попечителей, проведение консультаций и повышение их квалификации в области воспитания ребенка и детской психологии.

5. Создать местные волонтерские организации, содействующие местным органам опеки и попечительства, для осуществления контроля над благосостоянием детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

6. Развивать институт профессиональных патронатных семей, которые могли бы заменить интернатные учреждения и оказать необходимую психологическую поддержку и помощь ребенку во время проведения реабилитационных работ с его биологическими родителями.

7. Привлечь к работе негосударственные организации помощи детям, специализированные ассоциации и частные учреждения для совместной работы с данной категорией детей.

8. Усилить постинтернатное сопровождение выпускников: проводить оценку их потребностей, выделять личного консультанта, путевой план, финансовую поддержку и жилье.

Принятие предложенных мер не только значительно сократит количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но и значительно облегчит жизнь тем детям, которые все же попали в данную категорию лиц.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Теоретический анализ нормативных актов и юридической литературы показал, что проблема социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, рассматривается достаточно широко. В то же время существуют определенные пробелы, связанные с практическим осуществлением мер социальной поддержки данной категории детей.

В ходе исследования был осуществлен всесторонний анализ современного состояния института социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России и некоторых зарубежных странах, а также выявлены проблемы функционирования института социальной защиты детей.

В результате проведенного исследования был получен материал, анализ которого позволил заключить, что принятие определенных мер на законодательном уровне может привести к значительному сокращению количества детей рассматриваемой категории на территории Российской Федерации, а также заметно улучшить условия жизни семей, в которых воспитываются приемные дети.

Для этого необходимо выполнить нижеследующие мероприятия.

1. Закрепить нормативно обязательные к исполнению федеральные стандарты по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на всей территории Российской Федерации, и усилить надзор за их выполнением со стороны департаментов Министерства образования и науки, а также местных органов опеки и попечительства.

2. Реформировать систему органов опеки, через создание отдельного специализирующегося ведомства в системе исполнительной власти РФ со своими территориальными органами. В его компетенцию должно также входить осуществление надзора за адаптацией усыновленных детей в приемных семьях.

3. Придерживаться Конвенции о правах ребенка и закрепить право на общение с биологическими родителями и другими родственниками за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

4. Предоставить налоговые льготы для всех приемных родителей. Особенно уделить внимание тем гражданам, которые усыновили ребенка-инвалида или второго и последующих детей.

5. Конкретизировать порядок действия органов опеки и попечительства в создании комплексной системы подготовки и специализированного сопровождения приемных родителей на законодательном уровне.

6. Развивать специальные социальные службы, которые будут оказывать поддержку семьям, которые переживают кризис или находятся в трудной ситуации, и на ранней стадии оказывать им необходимую социальную, психологическую и юридическую помощь.

7. Улучшать и модифицировать подготовку потенциальных приемных родителей и сопровождение уже существующих семей, чтобы ребенок чувствовал себя комфортно, а в случае возникновения конфликтных ситуаций или проблем, ему могли оказать необходимую помощь и поддержку.



8. Привлечь к работе негосударственные организации помощи детям, специализированные ассоциации и частные учреждения для совместной работы с данной категорией детей.

9. Усилить постинтернатное сопровождение выпускников: проводить оценку их потребностей, выделять личного консультанта, путевой план, финансовую поддержку и жилье.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 1994. – 08 декабря. – № 238–239.
3. Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 г // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 385–388.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 14.
5. Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244–1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.
6. Закон Челябинской области от 23 августа 2007 г. № 191–ЗО «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2007. – 15 сентября.
7. Закон Челябинской области от 25 октября 2007 г. № 212–ЗО «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и социальных гарантиях приемной семье» // Южноуральская панорама. – 2007. – 15 ноября.
8. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – выпуск XLVI.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
10. Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – №12.
11. Международный Пакт от 16 декабря 1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – №12.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2015 г. № 15–П «По делу о проверке конституционности положений статьи 139 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в связи с жалобой граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гущиной» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 26. – Ст. 3944.
13. Постановление Правительства РФ от 06 апреля 2011 г. № 249 «Об организации выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2128.
14. Приказ Минобрнауки РФ от 14 сентября 2009 г. № 334 «О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423»

(вместе с «Порядком отбора органом опеки и попечительства образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или иных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для осуществления отдельных полномочий органа опеки и попечительства», «Порядком проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей») // Российская газета. – 2009. – 5 сентября. – № 252.

15. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

16. Указ Президента РФ от 26 марта 2008 г. № 404 «О создании фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 13. – Ст. 1254.

17. Указ Президента РФ от 01 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

18. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.

19. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143–ФЗ «Об актах гражданского состояния» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 47. – Ст. 5340.

20. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

21. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

22. Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44–ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Российская газета. – 2001. – 20 апреля. – № 78.

23. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166–ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2001. – № 238–239. – 20 декабря.

24. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

25. пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2001. – № 238–239. – 20 декабря.

26. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400–ФЗ «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 2.

27. Французский гражданский кодекс / Пер. с франц. А.А. Жуковой. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 1101 с.

28. Андреева, Е.Е. Сиротство как социальная эпидемия современной России / Е.Е. Андреева // Педагогическое образование в России. – 2016. – № 2. – С. 50.

29. Антокольская, М.В. Семейное право: учебник / М.В. Антокольская. – М.: Норма – ИНФРА-М, 2013. – С. 126.
30. Бессчетнова, О.В. Усыновление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в США / О.В. Бессчетнов // Вестник Томского ГПУ – 2009. – С. 41–44.
31. Бозиев, Т.О. Анализ законодательной базы по правам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современной России / Т.О. Бозиев // Журнал правовых и экономических исследований. – 2012. – № 3. – С. 27.
32. Бойцова, С.В. Правовая защита имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / С.В. Бойцова // Евразийское Научное Объединение. – 2016. – № 6. – С. 62.
33. Волкова, Е.В. Вопросы правового регулирования прав детей-сирот / Е.В. Волкова // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3. – С.3.
34. Гайсина, Г.И. Семейное устройство детей-сирот / Г.И. Гайсина. – <http://www.rfh.ru/downloads/134693008.pdf>
35. Гайсина, Г.И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт. / Г.И. Гайсина // Уфа: Издательская кампания «АСТАРТА», 2013. – С. 27.
36. Доржиева, С.В. Правовое регулирование устройства и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в приемной семье / С.В. Доржиева – 5 с.
37. Доржиева, С.В. Система устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации / С.В. Доржиева // Семейное и жилищное право. – 2015. – № 6. – С. 11.
38. Заяц, О.В. Процесс реформирования организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: региональный аспект / О.В. Заяц // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. – 2016. – № 12. – С. 131.
39. Кирюшина, Н.Ю. Правовая защита детства в Российской Федерации / Н.Ю. Кирюшина, Л.Б. Морозова // Наука и школа. – 2016. – № 4. – С. 11.
40. Козлов, С.С. Формы и методы устройства детей, оставшихся без попечения родителей / С.С. Козлов, Л.А. Митчина // Семейное и жилищное право. – 2011. – №3. – С. 17.
41. Кондакова, Т.В. Организация работы службы сопровождения принимающих семей во Франции / Т.В. Кондакова // Приемная семья. – 2008. – № 2. – С. 45–48.
42. Кустова, В. Усыновление в Японии / В. Кустова – <http://www.ru-jp.org/adoption.html>
43. Лобанова, Т.В. Правовое положение ребенка в России и Великобритании (Англии): теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Т.В. Лобанова. – Волгоград, 2006. – С. 4.
44. Лутошкина, С.Ю. Формирование института социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России. дис. ... канд. соц. наук. / С.Ю. Лутошкина. – М., 2015. – С. 32.

45. Мамаева, А.К. Правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / А.К. Мамаева // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2009. – № 4. – С. 38.
46. Мартынова, Е.В. Проблемы толкования термина «приемная семья» / Е.В. Мартынова // Сборник научных трудов SWorld. – 2011. – Том 21. Педагогика, психология и социология. – № 3. – С. 43.
47. Марченко, М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2016. – С. 392.
48. Мурзин, Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: семейно-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. / Р.Л. Мурзин. – М., 2006. – С. 51.
49. Неверова, О.В. Модели устройства детей-сирот в контексте социальных изменений / О.В. Неверова // Отечественный журнал социальной работы. – 2010. – №3.–С.65.
50. Несмеянова, И.А. Право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, на жилище и его зависимость от статуса несовершеннолетних / И.А. Несмеянова – [www.sovremennoeravno.ru](http://www.sovremennoeravno.ru)
51. Нечаева, А.М. Интересы ребенка как объект семейно-правовой защиты / А.М. Нечаева // Государство и право. – 2012. – № 1. – С. 77.
52. Орлова, К.Ю. Содержание и сущность деятельности по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / К.Ю. Орлова // Всероссийская научно-практическая конференция Личность в культуре и образовании: психологическое сопровождение, развитие, социализация. – 2013. – № 1. – С. 156.
53. Савенко, О.Е. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в зарубежных странах / О.Е. Савенко // Вектор юридической науки. – 2015. – С. 126–135.
54. Семенов, А.В. Правовые вопросы тайны усыновления / А.В. Семенов, К.А. Плыгунов, А.В. Катасонов // Естественно-гуманитарные исследования. – 2016. – № 12. – С. 85. – С. 83–89.
55. Семья, Г.В. Деинституционализация детей сирот: реформирование сети учреждений интернатного типа и развитие спектра услуг для детей и семей / Г.В. Семья. – М.: ООО «Вариант», 2009.
56. Семья, Г.В. О разработке профессионального стандарта специалиста органа опеки и попечительства / Г.В. Семья // Электронный журнал «Психологическая наука и образование». – 2013. – № 3.
57. Семья, Г.В. Результаты проведения статистического и психологического исследования положения выпускников организаций для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве / Г.В. Семья, А.И. Головань, Г.О. Зайцев. – М.: Агентство гуманитарных проектов, 2014.
58. Семья, Г.В. Социально правовые основы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы воспитания / Г.В. Семья, А.И. Головань, Н.А. Зуева. – М.: ООО «Вариант», 2014.

59. Семья, Г.В. Как вернуть родительские права / Г.В. Семья, Н.Л. Зуева, Е.Н. Рындина. – М.: ООО «Вариант», 2009.
60. Сусликов, В.Н. О правовом статусе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / В.Н. Сусликов, Н.Л. Шкилева // Гражданское право. – 2011. – № 4. – С. 22.
61. Татаринцева Е.А. Новые тенденции в развитии законодательства об усыновлении в Англии / Е.А. Татаринцева – [http://www.juristlib.ru/book\\_4883.html](http://www.juristlib.ru/book_4883.html)
62. Татаринцева, Е.А. Особенности субъектного состава правоотношений по усыновлению в Российской Федерации и странах общего права / Е.А. Татаринцева // Черные дыры в российском законодательстве. – 2011. – № 5. – С. 36.
63. Ткачева, Н.Н. Особенности реализации федеральных целевых программ по работе с детьми-сиротами / Н.Н. Ткачева // Студенческий электронный журнал СтРИЖ. – 2016. – № 7. – С. 41.
64. Томилов, А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством: дис. ... канд. юрид. наук. / А.Ю. Томилов. – М., 2001. – С. 82.
65. Федотова, К.П. Приемная семья: проблемы и теоретические подходы к их решению / К.П. Федотова // Социальное обслуживание семей и детей: научно-методический сборник. – 2016. – № 7. – С. 43.
66. Фетисова, О.В. Приемная семья как способ семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по законодательству Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. / О.В. Фетисова. – М., 2005. – С. 34.
67. Хмелева, Т.И. Приемная семья: реальность и перспективы / Т.И. Хмелева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 3. – С. 125–126.
68. Чавдарова, А. Защита прав детей в Федеративной Республике Германия / А. Чавдарова // Социальная охрана и защита детей в Болгарии, Польше, России, Словацкой Республике, Чешской Республике и Федеративной Республике Германия. – Габрово: Екс-прес, 2011. – С. 67.
69. Adoption in America. Historical Perspectives / edited by Wayne Carp. – US: University of Michigan Press, 2007. – 217 p.
70. Breid, Inde: Befreiungspedagogik und Kinderdorf-idee, SOSKinderdorfen in Entwicklungsländern, Paulo Freire und Hermann Gmaeiner im Vergleich. / Inde Breid – Verlag Dialogische Erziehung, Oldenburg, 2003. – 430 p.
71. Child Welfare Information Gateway. What is Child Abuse and Neglect? Recognizing the Signs and Symptoms. – Washington, DC: U. S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau, 2013. – 208 p.
72. Courtney, M. E. Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 19 / M.E. Courtney – Chicago, IL: Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago, 2005. – 210 p.
73. Mallon, G. An Overview of Children, Youth, and Family Services, Policies, and Programs in the United States. Child Welfare for the 21st Century. / G. Mallon – NY: Columbia University Press, 2014. – 176 p.

74. Myers John, E. B. A Short History of Child Protection in America. / E.B. Myers  
John – Family Law Quarterly, 2008. – 171 p.