

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

Директор ООО «Юридическая фирма
Кунафина Эльдара»
_____ Э.Р. Кунафин

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

_____ А.В. Прохоров

Правовая защита прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без
попечения родителей

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.04.01.2020. 11300. ВКР

Руководитель работы
доцент кафедры СОТ
_____ Ю.В. Шумова

Автор работы
студент группы ДО–398
_____ А.А. Витязева

Нормоконтролер
ст. преподаватель кафедры СОТ
_____ Е.Н. Бородина

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Витязева А.А. Правовая защита прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. – Челябинск: ЮУрГУ, 2020, ДО–398, 87 с., библиогр. список – 86 наим., 1 прил., 8 л. плакатов ф. А4.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в области социально-правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Цель выпускной квалификационной работы заключается, в исследовании механизма правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в выявлении актуальных проблем в данной области и в разработке рекомендации по их разрешению.

В работе были исследованы особенности правового статуса и правового регулирования защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявлены актуальные проблемы сиротства и предложены пути их решений. Кроме того, проведен анализ судебной практики в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также проведен сравнительный анализ систем защиты прав исследуемой категории детей в России и США.

Результаты работы имеют практическую значимость и могут использоваться в учебной деятельности в процессе преподавания правовых дисциплин, а также в целях разработки мер по поддержке института правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России в целом, так и в регионах.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ	9
1.1 История развитие защиты детства в России и зарубежных странах.....	9
1.2 Особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	Ошибка! Закладка не определена.
1.3 Правовое регулирование защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	19
2 ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ.....	27
2.1 Понятие и правовая природа механизма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей	27
2.2 Принципы и способы защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей.....	34
2.3 Сравнительный анализ систем защиты детей, оставшихся без попечения родителей, в России и США	42
3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ.....	49
3.1 Проблемы правоприменительной практики защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	49
3.2 Современная тенденция развития защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Российский и зарубежный опыт	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	69
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	72
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Параметры системы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России и США	79

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы научного исследования. Защита прав ребенка в современной России относится к числу актуальных проблем, порожденных явным неблагополучным положением несовершеннолетних, как в обществе, так и в семье. Это связано и с повышением уровня преступлений, совершаемых в отношении данной категории лиц, и с демографическим кризисом и защитой здоровья подрастающего поколения, большого количества детей-сирот, развитием такого негативного феномена как социальное сиротство.

Как отмечается в современной литературе, от того, насколько данная категория имеет защиту в государстве, можно судить о степени демократии в его управлении и развитости общества.

Приняв на себя ответственность по защите ребенка, государство обязано осуществлять поиск наиболее эффективного механизма, позволяющего реально защитить права и интересы детей. Особо в данной защите нуждаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Существование в нашей стране детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является объективным фактом, требующим повышенного внимания государства к проблеме их защиты, охраны, социального обеспечения. Одной из важнейших задач государства является финансовая и материальная поддержка данной категории лиц, в том числе в момент выхода их из-под опеки государственных учреждений.

Со стороны законодателя и исполнительной власти, а также многочисленных общественных организаций, уделяется большое внимание вопросам обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако, не смотря на произошедшие законодательные изменения, нельзя говорить о действенном механизме реализации государственных задач – защиты материнства и детства, защиты и обеспечения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данное утверждение подтверждается многочисленными нарушениями этих прав, о чем свидетельствуют публикации в СМИ, официальные статистические данные прокуратуры РФ, судебные разбирательства. Данные негативные факторы вызваны несовершенством организации органов исполнительной власти, злоупотреблениями, преступлениями в данной сфере, а также проблемами правового регулирования.

Определяя актуальность темы исследования, нельзя так же не обратить внимание на сложное экономическое положение, в котором на сегодняшний день оказалось наше государство. Сокращение бюджетных доходов отражается на многих слоях нашего населения и в первую очередь на семьях, имеющих детей. Их поддержка является особенно важной в такой сложный момент. Отсутствие такой поддержки может привести к резкому росту сиротства и безнадзорности в нашей стране. Кроме этого, сокращение социальной сферы может негативно сказаться и на обеспечении государственных учреждений, осуществляющих опеку над детьми-сиротами.

Степень научной разработанности. При написании диссертации были использованы труды великих ученых, таких как: С.С. Алексеев, Е.Г. Азарова,

Е.Б. Базарова, В.А. Белов, Н.Н. Далбаева, Д.Н. Кархалев, А.В. Милохова, В.С. Мухина, А. М. Нечаева, Н.В. Нарущкая, Г.В. Семья, В.Н. Сусликов, Е.В. Чарина, А.Ю. Якимов и многие другие.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в области социально-правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Предметом выпускной квалификационной работы является совокупность гражданско-правовых норм, регулирующих защиту прав, интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Цель выпускной квалификационной работы заключается, в исследовании механизма правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в выявлении актуальных проблем в данной области и в разработке рекомендации по их разрешению.

Задачи выпускной квалификационной работы определяются поставленными целями и состоят в следующем.

1. Проанализировать историю развития защиты детства в России и зарубежных странах.

2. Исследовать особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3. Обосновать эффективность способов защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

4. Исследовать принципы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

5. Провести сравнительный анализ систем защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России и США.

6. Проанализировать тенденцию развития защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей российского и зарубежного опыта.

7. Выявить актуальные проблемы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

8. Разработать рекомендации по разрешению выявленных проблем.

Методологическая основа исследования. В диссертационной работе использованы диалектический метод научного познания, ряд общенаучных методов познания (синтез, анализ, дедукция, индукция), частно-научные методы: системного анализа, историко-правовой, формально-юридический и иные методы исследования.

Нормативно-правовая основа диссертационного исследования состоит из международно-правовых актов, Конституции РФ, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Теоретической основой исследования служат научные труды ученых в области социологии, теории государства и права, семейного, гражданского, административного права: С.С. Алексеева, Василькова Ю.В., Г.И. Гайсиной, М.А. Глазуновой, В.Н. Гурова, С.В. Доржиевой, Д.Н. Кархалева, А.В. Милоховой, В.В. Нагаева, А.М. Нечаевой, Т.Н. Поддубной, Г.В. Семья, Е.И. Сычевой, Г. Тростанецкой, Е.В. Чариной и других.

Информационную базу выпускной квалификационной работы включает научная литература, монографии, статьи, учебное пособие, официальные интернет сайты, информационно-аналитические ресурсы.

Результаты выпускной квалификационной работы в частности, представленные предложения по совершенствованию действующего федерального законодательства, имеют **теоретическую и практическую значимость**.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, включающие восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

I глава (3 параграфа) посвящена истории развития защиты детства, исследуются особенности правовой статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

II глава (3 параграфа) посвящена принципам и способам защиты детей, оставшихся без попечения родителей.

III глава (2 параграфа) посвящена актуальным проблемам в осуществлении защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

1.1 История развитие защиты детства в России и зарубежных странах

Историческое прошлое защиты прав ребенка можно назвать противоречивым и несправедливым по отношению к последнему. Такая оценка касается нескольких эпох жизни человека – от античного мира и средневековья до середины XIX в. Нормы права по отношению к детям были исключительно карающими, об этом можно судить как по содержанию некоторых историко-правовых источников, так и по следующим моментам общего плана. В юриспруденции тех времен не существовало правового понятия детства как особо защищаемого периода жизни человека. В правовых актах не обнаруживается юридических правил специальной защиты детей и подростков, можно даже предположить, что юристов древности, средневековья и «раннего» капитализма дети как самостоятельная демографическая группа не интересовали, жестокость суда к несовершеннолетним проявлялась в том, что они, если совершали противоправные поступки, в своем правовом положении приравнивались к взрослым преступникам.

Впервые социально-правовой статус ребенка был определен и закреплен в римском праве.

В римской традиции, в соответствии с которой родительская власть осуществляется исключительно в интересах родителей, не существовало различий между правами на детей и правами на рабов или на какое-либо имущество. По выражению Л. Загурского, эта власть вечна и бесконечна, т. е. не имея ни начала, ни конца [53, с. 4]. Отцовская власть была неразрывно связана с правами римского гражданина, она могла прекратиться или подвергнуться ограничению только в случае потери гражданских прав. Таким образом, ограничение родительских прав не имеет отношения к защите детей, поскольку их интересы не играли никакой роли. Освобождение ребенка от неограниченной родительской власти могло происходить только путем эмансипации, посредством трехкратной продажи отцом, однако это положение появилось только в Законах XII таблиц, и более древнему праву известно не было.

Следует отметить, что такое положение вещей сохранялось долгое время и весьма неохотно подвергалось каким-либо изменениям.

Только во времена Юстиниана положения, в соответствии с которыми в отношении отца могут быть применены меры дисциплинарного воздействия, если он забыл о своих обязанностях по воспитанию. В этом случае дети могли быть эмансипированы принудительно.

Такого рода изменения в оценке характера родительской власти, способствовавшие формированию иного взгляда на ее назначение, появились вследствие преторских эдиктов, отцовская власть обусловлена беззащитностью и неопытностью ребенка. С этого момента берет свое начало правило: «если родители вместо помощи и поддержки являются для ребенка источником «порчи,

нравственной заразы, развращают и эксплуатируют детей, оказываются негодными направлять их на надлежащий путь, то их власть подлежала ограничению, а права переносились на других, способных заменить детям родителей» [48, с. 141].

При этом данное правило, весьма прогрессивное для того периода времени, стало более или менее активно применяться в Европе только в XIX в. Законодательство Российской империи игнорировало подобные взгляды на составляющие отцовской власти как власти, основой которой является защита детей. Таким образом, даже к концу XIX в. ограничение родительской власти в необходимых для этого случаях оставалось вопросом будущего.

В западноевропейском законодательстве наряду с прекращением родительской власти вследствие достижения детьми совершеннолетия закрепляются и ограничения родительской власти. Причинами таких ограничений могли быть: во-первых, столкновение родительской власти с другими властями, во-вторых, необходимость защиты детей от злоупотреблений со стороны родителей при осуществлении ими родительской власти.

Наиболее заметны различия между западноевропейским и законодательством Российской империи конца XIX в. в вопросе об ограничениях родительской власти в интересах защиты детей. Такая защита была призвана оградить детей не только от злоупотребления со стороны родителей, но и вообще от власти родителей в тех случаях, когда она представлялась для детей опасной. Отличительной чертой западноевропейского законодательства является тот факт, что оно дополняется учреждением различных обществ, которые борются за защиту прав детей, тем самым оказывая влияние на развитие существующего законодательства.

Итак, законодательная деятельность в Англии, которая берет свое начало в 1866 г., получила дальнейшее развитие в законах 1872 г. «Об охране жизни младенцев», 1889 г. «О защите детей» и 1892 г. «О попечительстве над детьми и об исправительных и ремесленных школах». В соответствии с нормами вышеуказанных законов расширяется ответственность лиц, имеющих на попечении детей. На родителей возлагается ответственность в случае, если дети занимаются попрошайничеством, ограничивается детский труд на улицах и в увеселительных заведениях. Благотворительным учреждениям предоставлено право изымать детей из-под родительской власти, когда эта власть оказывается для них опасной. Судьбу ребенка решает суд, которому предоставлено право либо вернуть ребенка в семью, при этом родитель должен, предоставить доказательства того, что он в состоянии дать ребенку надлежащее воспитание, либо отказать родителю. Чтобы избежать ситуации, когда родитель желает освободить себя от обязанностей по воспитанию, возложив на государство, закон устанавливает в отношении родителей, лишенных власти над детьми, обязанность оплачивать их содержание. Для Англии конца XIX в. было характерно большое количество благотворительных школ, убежищ и обществ, самыми известными из них являются убежище доктора Бернарда для покинутых и больных детей, а также Национальное общество защиты детей, цель которого является предупреждение жестокого обращения, преступной небрежности, эксплуатации детей и исправление недостойных родителей.

Примеру Англии последовала Франция. Применение подобных правил в виде ограничения родительской власти с целью защиты детей во Франции являлось делом значительно более сложным, нежели в Англии. Связано это было с тем, что родительская власть во Франции длительное время оставалась практически неограниченной (об этом свидетельствуют соответствующие нормы Гражданского кодекса Франции 1804 г. «О праве родителей заключать своего ребенка в тюрьму и чинить законные препятствия браку своих детей» и др.).

Однако в 1889 г. во Франции появляется закон «О покинутых детях и о детях, с которыми дурно обращаются родители». С принятием этого закона суд получил возможность лишать родителей их прав в отношении своих детей и передавать последних на определенное время опекунам или благотворительным учреждениям, самым деятельным и известным из которых был Французский союз защиты детей.

В 1890 г. в Бельгии появляется закон, содержащий подробные указания относительно лишения родителей их власти над детьми, предупреждения преступлений и проступков против нравственности детей [48, с. 147].

В Пруссии широкое распространение получили опекунские учреждения и суды, принимавшие решение о том, какие меры необходимо принять в случаях, когда родители плохо обращаются с детьми. Как и во Франции, в Пруссии суды наделили правом передачи детей на воспитание посторонним лицам. Подобное отношение к родителям, нарушившим права детей, нуждающихся в защите, фигурирует в законодательствах Венгрии, Италии, Голландии и др.

Западная Европа не ограничилась закреплением соответствующих положений, касающихся защиты детей, в законодательстве вопросы становились предметом обсуждения различных съездов и конгрессов. Особого внимания заслуживает Конгресс 1890 г., проходивший в Антверпене. Одним из острых вопросов, ставших предметом обсуждения, была замена малолетним детям их «порочных, беззаботных или отсутствующих родителей», без лишения детей семейных радостей. Конгресс принял резолюцию, которая определяла, в каких случаях родители могут быть лишены родительской власти. Резолюция включала в себя 8 пунктов:

- лишению родительской власти подлежат родители, осужденные за преступления или проступки, опасные для нравственности, безопасности и здоровья ребенка;
- лишению власти могут подлежать родители, которые заведомо дурным поведением, пьянством, жестоким обращением или злоупотреблением своей властью оказывают вредными для нравственности, безопасности или здоровья ребенка;
- лишение власти может быть полным или условным в зависимости от тяжести совершенного преступления или проступка;
- дети, лишённые власти родителей, передаются под попечительство общественной власти;
- заключение детей в смиренные дома по воле родителей не должно допускаться;

- заключение в исправительные приюты по воле родителей может быть назначено только судом;
- заключенные в таком порядке дети должны находиться на попечении общественной власти.

Со всей очевидностью необходимо констатировать, что охрана интересов детей занимает в западноевропейском законодательстве первое место. Таким образом, законодательством, как и обществом, признается, что ограждением детей от вредного и растлевающего влияния безнравственных или преступных родителей, в сущности, ничем не нарушается святость родительской власти, а ограничивается лишь возможность ее злоупотребления [48, с. 149].

Следует, что на Западе, где законодательство и нравы старательно охраняют права личной свободы и неприкосновенности. Где суровая традиция римского института родительской власти, где оспаривается государственное вмешательство в сферы семейных, экономических и правовых отношений, наблюдается торжество принципа, закрепляющего за обществом и государством неотъемлемо принадлежащее им право необходимой самообороны в борьбе со злоупотреблением родительской властью в отношении их будущих граждан [71, с. 65].

Анализируя ситуацию в Российской империи, следует признать, что в рассматриваемый период каких-либо масштабных постановлений об ограничении родительской власти в интересах защиты детей, а также их охраны от влияния порочных и безнравственных родителей не принималось. Реализации западноевропейских принципов защиты детей мешало действующее законодательство, в соответствии с которым родительская власть прекращается только с лишением прав состояния (при этом не всегда и в отношении не всех детей) и не претерпевает никаких изменений, т. е. не прекращается, ограничивается и даже не приостанавливается, если родитель подвергается какому-либо иному наказанию. В отношениях между родителями и детьми нет никаких изменений, даже если речь идет о пагубном характере родительского насилия и его негативном влиянии на нравственность детей, о совершении тяжкого преступления родителями, об эксплуатации детей родителями и т. д.

Тем не менее в исследованиях того периода существует проблемы закрепления ответственности родителей с целью защиты детей от вредного проявления их власти отмечается единство мнений в том аспекте, что ограждение детей от вредного влияния родителей в России необходимо не меньше, чем на Западе.

Под вредным влиянием понимается, прежде всего, нравственное и физическое разрушение. Предпосылки создания законодательства о защите детей существовали в России еще тогда, когда на Западе они еще не получили повсеместного распространения. Достаточно упомянуть решение 1876 г. Гражданского кассационного департамента Сената № 199, допускавшее случаи, когда разлучение родителей с детьми с последующей передачей на попечение посторонним лицам необходимо в интересах детей. Однако отечественное законодательство не пошло по пути развития положений, предоставляющих возможность защиты прав детей. Подобные проблемы в Российской империи

призвано было разрешить Общество попечения о бедных и больных детях, в котором существовал даже специальный отдел защиты детей от жестокого обращения. Именно этот отдел в качестве своей основной задачи занимался обнаружением злоупотреблений в отношении детей и принимал меры к устранению таких нарушений. Большая заслуга Общества заключалась в том, что оно занималось выработкой положений, призванных изменить существующее законодательство об ограничениях родительской власти. Показательным в плане разрешения существующих проблем стал также Международный тюремный конгресс 1890 г., проводившийся в Санкт-Петербурге, который касался, в том числе вопроса о пределах власти родителей над своими детьми.

Таким образом, в России западноевропейские традиции защиты прав детей не получили распространения и развития. В Европе зачатки ограничения родительской власти в целях защиты детей появляются еще в древности, и получили активное развитие во второй половине XIX в. На пути дальнейшего ограничения прав родителей в отношении детей западноевропейское законодательство находится и в настоящее время, сливаясь, по сути, с ювенальной юстицией.

1.2 Особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Понятия дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, установлены Федеральным законом № 159 от 21 декабря 1996 года «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Вышеуказанный закон категорию детей-сирот выделил в отдельное понятие как один из случаев утраты ребенком родительского попечения.

Статьей 121 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) случай утраты родительского попечения в связи со смертью родителей включен в понятие дети, оставшиеся без попечения родителей.

Прежде чем, изучить правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо рассмотреть такие понятия как «правосубъектность» и «правоспособность».

По мнению, Мицкевич А.В. понятия «правоспособность» входят «некоторые общие права, непосредственно представленные законом каждому субъекту гражданского права, однако они не лишают правоспособность свойств общей предпосылки тех конкретных субъективных гражданских прав и обязанностей, которые возникают в правоотношениях» [80, с. 212]. Напротив, по мнению, Флейшиц Е.А. «правоспособность не включает в себя конкретные права, вытекающие непосредственно из закона» [74, с. 510]. Мальцев Г.В. предполагает, что правосубъектность – это «совокупность субъективных прав и обязанностей, а так же способности осуществлять их в определенных обстоятельствах». А Братусь С.Н. приравнивает понятия правосубъектность и правоспособность.

Красавчиков О.Л. считает, что «главное в понятии правоспособности следует усматривать не в «праве», а в «способности» [73, с. 3].

Анализируя различные позиции авторов, можно прийти к выводу, что некоторые из них соотносят данные понятия, как частное и общее, а некоторые наоборот отождествляют их.

Кроме того, необходимо изучить понятие и содержание правового статуса. По мнению, Мигачева Ю.И. правовой статус «определяется, как совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности субъектов права, установленных законодательством и гарантированных государством». Якимов А.Ю. рассматривает правовой статус, с точки зрения «абстрактного субъектного права и нормативно закрепленных юридических прав и обязанностей, а под абстрактным субъектом права, понимается абстрактное лицо, предусмотренное правовыми нормами» [70, с. 5]. По мнению, Матузова Н.И. правовой статус «представляет собой комплексную интеграционную категорию, отражающую взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива и другие социальные связи». Интересное мнение высказала Новикова Ю.С. в отношении правового статуса, о том, что статус «меняется только по воле законодателя, а не отдельных субъектов, на которых он распространяется».

Существует различные трактовки правового статуса, и у разных авторов разные составляющие данного понятия. Но все они солидарны в том, что правовой статус – это достигнутый обществом объем свобод и социальных гарантий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выраженный в нормах объективного права.

В рамках данного параграфа, правовой статус, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является специальным или как его еще называют родовым правовым статусом.

Особенность правового статуса ребенка, заключается в том, что он в силу своего возраста, психофизического состояния и другим независящих от него факторов, не может самостоятельно реализовать все имеющиеся у него права. В этом случае, ответственность по их реализации, возлагается на родителей ребенка, либо при их отсутствии, на законных представителей и государства [73, с. 6].

Согласно Семейному кодексу РФ ребенком признается лицо, не достигшее совершеннолетия. В Гражданском кодексе РФ дополнительно выделяется понятие «малолетний» – несовершеннолетний, достигший 14 лет.

В Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» понятие «несовершеннолетний гражданин» трактуется как «не полностью дееспособный гражданин» [14].

Действующее законодательство к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разделяет несовершеннолетних в возрасте до 18 лет на две категории:

- дети-сироты – это дети в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель;
- дети, оставшиеся без попечения родителей – это дети, которые остались без попечения единственного или обоих родителей по одной из следующих причин:

- в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав;
- ограничением родителей в родительских правах;
- признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными или ограниченно дееспособными, находящимися в лечебных учреждениях;
- признание родителей умершими;
- отбыванием родителями наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов;
- отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений [18].

Этот перечень причин также может быть расширен иными случаями признания ребенка, оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке.

Правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определяется следующим:

- правовой статус личности несовершеннолетнего ребенка – это совокупность прав и свобод, сущность которых определяется Конституцией РФ;
- правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определяется действующим законодательством. Но есть особенность, что для реализации имущественных прав, значительное влияние оказывают иные субъекты, которые прямо или косвенно воздействуют на права ребенка.

Очень точно выделяют еще одну особенность правового статуса детей, оставшихся без попечения родителей, В.Н. Сусликов и Н.Л. Шкилева, она заключается в том, что для детей данной категории «исчезает такой объект его прав, как родители, при этом сам несовершеннолетний ребенок продолжает сохранять свои субъективные права».

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, могут быть не только гражданами Российской Федерации, но и иностранными гражданами и лицами без гражданства. Так как в Российскую Федерацию попадают дети иностранных граждан и лиц без гражданства различными способами, они пополняют число беспризорных, попадающих в специализированные учреждения.

Многочисленные исследования, проводимые отечественными психологами, такими как: И.В. Дубровина, Г.С. Красницкая, А.М. Прихожан, Н.Н. Толстых показали, что лишение детей материнской заботы в сиротских учреждениях может отрицательно повлиять на социальное, психическое и физическое здоровье детей-сирот. Как считают современные отечественные ученые, это влияет на всю структуру личности ребенка: на эмоциональную, поведенческую, интеллектуальную сферу. Авторы подчеркивают, что искусственно ограниченное пространство государственного учреждения, за данность жизни извне, скудность личного опыта и понятийной сферы детей в условиях сиротского учреждения не всегда удается компенсировать путем развития интересов и расширения представлений о мире [50, с. 172].

В результате у детей не развивается потребность в познании, отсутствует интерес и не развивается социальный интеллект. При отсутствии интересов не развивается собственная активность ребенка и его самоорганизации. Воспитанник входит в жизнь с дефицитом волевого развития, с несформированной потребностью в профессиональной самореализации. У него складывается пассивное отношение к жизни, гипертрофированная зависимость от обстоятельств, неспособность противостоять и влиять на ход событий, осуществлять активный осознанный выбор. Многие боятся самостоятельной жизни и по выходе из учреждения стремятся жить группами, часто ориентированы на иждивенчество. Как правило, у воспитанника сиротского учреждения развивается инфантилизм. Отсутствие реальных прав и собственности, а также формирование у воспитанника способности жить в пространстве социально-правовых норм, способности оценивать свои поступки в категориях прав и социальной ответственности. Проживая на государственном обеспечении, в условиях тотальной ответственности воспитателя за все стороны жизни детской группы, подросток привыкает ощущать себя единицей групповой жизнедеятельности.

Эта ситуация приводит к тому, что он не осознает объективную необходимость опоры в жизни на свои силы. Результатом является отсутствие чувства личной ответственности за свою жизнь, искаженное представление о себе, незнание собственных индивидуальных особенностей, непонимание своего социального статуса. Как следствие этих проблем формируется неразвитое индивидуальное сознание.

Еще один наиважнейший вопрос на пути решения обозначенной проблемы является профилактика социального сиротства [65, с. 141].

Эффективность решения проблемы социального сиротства определяется наличием системы профилактики и преодоления социального сиротства, включающей в себя следующие направления:

- управление системой профилактики и преодоления социального сиротства;
- укрепление института семьи, формирование семейных ценностей;
- организация инновационной системы сопровождения и реабилитации неблагополучных семей;
- развитие, усовершенствование системы социальной интеграции и жизнеустройства детей-сирот;
- научно-методическое обеспечение системы профилактики и преодоления социального сиротства;
- стабилизация социально-экономических и политических процессов в обществе;
- возрождение духовной культуры нации;
- экономическая, законодательная, социальная поддержка семьи, материнства и детства;
- возрождение, развитие и пропаганда воспитательных традиций, основанных на гуманизме, любви и уважении к ребенку;
- возвращение «воспитания» в учебные заведения;

- реорганизация жизнедеятельности системы учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе воспитательных систем этих учреждений;
- совершенствование системы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Решение задач профилактики и преодоления социального сиротства требует комплексного, межведомственного подхода, поскольку проблемы и факторы риска в этой сфере имеют тенденцию к возрастанию и усложнению, затрагивают политическую, экономическую, правовую, социально-психологическую и педагогическую сферы. В сложившихся условиях отсутствие организованного взаимодействия между учреждениями социальной сферы, образования, здравоохранения, охраны правопорядка является одной из причин недостаточной эффективности осуществляемой деятельности по профилактике семейного неблагополучия и социального сиротства.

Организация социальной работы в системе профилактики сиротства ставит множество проблем. И одна из самых актуальных – отсутствие квалифицированных кадров. Эта проблема становится еще острее, когда речь идет о социально-дезадаптированных детях и подростках, о неблагополучных семьях. Специалисту предстоит столкнуться с подростками-правонарушителями, детьми-токсикоманами, родителями-алкоголиками и другими, не менее сложными категориями граждан.

Для работы с ними требуется квалифицированный специалист, обладающий определенными профессиональными и личностными качествами.

Как было сказано выше, социальное сиротство в России обусловлено рядом причин. В первую очередь это кризис института семьи, который проявляется в росте числа разводов и неполных семей. Критическое состояние российской семьи обусловлено также бедностью значительного числа семей, широким распространением алкоголизма и связанного с ним семейного насилия. На 40 % увеличилось число лиц, никогда не состоявших в браке, и настолько же – численность разведенных и разошедшихся, что привело к увеличению числа детей, рожденных вне зарегистрированного брака. Поэтому первостепенной задачей в профилактике сиротства в России является приоритетность поддержки и укрепления статуса социально здоровой семьи, дающей обществу здоровое, трудоспособное, воспитанное, грамотное поколение, способное решать вопросы развития, процветания Российской Федерации.

В связи с этим актуальными и востребованными являются: разработка и внедрение мероприятий, пропагандирующих ценности семьи, повышение компетентности в вопросах воспитания детей, повышение информированности населения о деятельности служб помощи семье и детям.

Еще одно направление работы в системе профилактики социального сиротства является сопровождение и реабилитация неблагополучных семей [6, с. 89]. Под неблагополучной семьей мы понимаем семью, в которой ребенок испытывает дискомфорт, стресс, пренебрежение со стороны взрослых, подвергается насилию или жестокому обращению.

Число таких семей значительно возрастает, что ведет к увеличению числа родителей, лишенных родительских прав. По статистике в 2019 году лишено родительских прав свыше 33 000 человек. Семьям, в которых есть угроза социального сиротства необходимо помогать, то есть оказывать поддержку тем родителям, которые готовы встать на путь исправления. Надо понимать, что далеко не у всех хватает сил противостоять тяжелым жизненным обстоятельствам. Ведь одна из наших главных задач является возможность не лишать людей родительских прав, а приложить все усилия, чтобы дети оставались со своими родными. И надо надеяться, что эта деятельность приведёт к положительному результату, а не наоборот.

Сегодня в поле зрения специалистов в основном попадают семьи с тяжелой степенью неблагополучия, что существенно ограничивает возможности специалистов по оказанию помощи детям и родителям. Причиной сложившейся ситуации является отсутствие механизмов раннего выявления неблагополучных семей и матерей группы риска по отказу от новорожденного ребенка. Безусловно, более эффективной является работа с семьями в начальной и средней степени асоциальности, с использованием восстановительных технологий. Для работы с тяжелыми неблагополучными семьями должны создаваться многопрофильные службы сопровождения, в состав которых входили бы психологи, социальные педагоги, врачи-наркологи, социальные работники, помогающие семье преодолевать существующие трудности и обеспечивать ребенку нормальные социальные и биологические условия существования. Своевременная поддержка, оказываемая семье, помогает предотвратить развитие кризисной ситуации и помещение ребенка на замещающее попечение. К сожалению, в нашей стране практически нет структур, которые занимаются родителями, лишенными или находящимися под угрозой лишения родительских прав. Однако опыт показывает, что при целенаправленных усилиях, направленных на восстановление семейных связей, может быть более эффективной.

Кроме того, требуется реформирование, усовершенствование и существующая система государственного устройства детей-сирот, предполагающая создание условий для эффективного сопровождения социально-личностного развития ребенка-сироты в условиях учреждения для детей-сирот и в постинтернатный период.

Подводя итог вышесказанному, можно заметить одну самую главную особенность, такой категории детей, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей – это то, что данные дети, в большинстве своем лишены родительской заботы и любви. Поэтому осуществление нравственных потребностей ребенка, в области родительского внимания и воспитания в семье - не всегда возможно воплотить в жизнь.

Рассматривая, правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, следует отметить, что он будет отличаться, в силу обозначенной выше проблемы, но государство старается всячески компенсировать пробелы в воспитании и формировании личности ребенка, а так в процессе реализации его прав.

Таким образом, правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должен иметь следующее значение: в юридической практике понятие «дети, оставшиеся без попечения родителей» является более содержательным и включает в себя понятие «дети-сироты», предусматривая единый перечень государственных льгот и правовых гарантий для обеих категорий детей. Одной из наиболее сложных проблем современного российского общества является проблема социального сиротства. Из юридического определения следует, что оно существенно расходится с социологической трактовкой социального сиротства. Поэтому под социальным сиротством следует понимать социальное явление, которое заключается в существовании в обществе детей, в силу всевозможных причин, не имеющих возможности находиться в «кровной» семье, и забота об их жизни и устройстве требует вмешательства со стороны общества и государства в целом.

1.3 Правовое регулирование защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В соответствии с нормами права, забота о детях, не достигших совершеннолетия, составляет прямую и естественную обязанность родителей, но если, по каким-либо причинам, окружающая среда, в которой живет ребенок, перестает отвечать его интересам, а даже может нанести вред, то эта обязанность ложится на плечи государства. Оказание помощи таким детям является важнейшим направлением социальной политики государства.

Международный уровень законов включает в себя документы международных организаций (ВОЗ, ЮНИСЕФ, ООН), а также межгосударственные программы и соглашения по охране детства и материнства. Дети как объект особой защиты выделены во Всеобщей Декларации прав человека [2], принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, а также в Международном пакте «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 года [43].

К документам, принятым в конце XX века, следует отметить «Всемирную декларацию об обеспечении выживания, защиты и развития детей» [1] (принята в 1990 году), а также следует выделить единственный международный договор, который ратифицировали большинство существующих государств – это Конвенцию ООН «О правах ребенка» [3]. В ней подтверждаются права всех детей на жизнь, охрану и поддержания здоровья и образование через создание для них благоприятных условий жизни, позволяющих оградить детей от эксплуатации, жестокого обращения и насилия, а также гарантии права на гуманное обращение с детьми при нарушении ими закона. В Конвенции о правах ребенка в основном перечислены те права, которые призваны обеспечить удовлетворение особых потребностей детей, связанных с их социальной и психофизической незрелостью.

С образованием Европейского союза ряд международных документов пополнился Европейской конвенцией об осуществлении прав детей от 25.01.1996 года.

Согласно, вышеуказанным документам основные права детей, которые отвечают современным общественным социальным условиям, очертили сферу ответственности общества и государства, сформулировали требования в защиту детства, нормы и основные принципы политики государств в отношении детей. Принятие этих документов связано с добровольным подписанием страной конкретного договора, на основании этого был создан Комитет ООН по правам ребенка для наблюдения за исполнением условий ратифицированных договоров. Россия также вошла в этот Комитет ООН.

В 1993 году Российская Федерация присоединилась к Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей [2].

Основными документами в системе нормативно-правовой базы социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в нашей стране является, Конституция Российской Федерации, которая статьей 7 провозглашает социальное государство, политика которого ориентирована на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [5].

Также существуют иные федеральные законы, предусматривающие социальную защиту детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Правовые основы социальной защиты исследуемой категории детей в основе своей составляют законы федерального уровня, такие как:

- Гражданский Кодекс РФ;
- Семейный Кодекс РФ;
- Жилищный Кодекс РФ;
- Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» № 124–ФЗ от 24.07.1998 г. [21];
- Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» № 44–ФЗ от 16.04.2001 г. [20];
- Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» № 442–ФЗ от 28.12.2013 г. [19];
- Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» № 48–ФЗ от 24.04.2008 г. [14].

Кроме того, основным нормативным правовым актом, регламентирующий разработку и реализацию органами исполнительной власти субъектов РФ целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» № 159–ФЗ от 21.12.1996 г., с изменениями и дополнениями, внесенными в Федеральный Закон № 359–ФЗ от 03.07.2016 г. [16]. Каждый, из которых рассматривает определённые проблемы таких детей.

Немало важную роль в оказании социальной помощи детям-сиротам и детям, оставшихся без попечения родителей играет указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [38].

Вопросы, касающиеся социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находятся на особом контроле у государства. Так на правительственном уровне, выделяется отдельное направление социальной политики, как «Социальная защита детей-сирот. Профилактика социального сиротства».

В рамках этого направления, рассматриваются как вопросы и проблемы, так и находятся пути их решения. Помимо этого проводятся периодические заседания совета при Правительстве, селекторные совещания с регионами и другие мероприятия по совершенствованию системы социальной защиты.

Социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется в тех случаях, когда ребенок остается без защиты и в силу своего возраста, не может сам реализовать свои права и защитить себя. В таких случаях, на защиту детей, встают органы опеки и попечительства [49, с. 94].

Помимо этого, социальная защита реализует моральную помощь при нахождении детей, в сложных жизненных ситуациях, помощь в социализации и адаптации к новым условиям жизни. Для оказания социальной, психологической, моральной, юридической помощи, судебной защитой функционируют специальные социальные учреждения.

Согласованные действия на всех уровнях власти направлены на сокращение численности выявленных детей-сирот и обеспечение семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Органы исполнительной власти РФ и ее субъектов осуществляют разработку и исполнение в рамках бюджетных ассигнований целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. С целью проведения мер по социальной адаптации и реабилитации детей изучаемой категории, в соответствии с потребностями региона, создаются государственные и негосударственные учреждения, центры в системе социальной защиты населения и образования, например:

- федеральная целевая программа «Дети-сироты», основными целями и задачами, которой является предупреждение сиротства, своевременное выявление детей-сирот «социального риска»;
- программа «Дети России»;
- благотворительный Фонд «Дети России – Будущее Мира»;
- благотворительный фонд «Берега»;
- благотворительный проект «Сбервместе»;
- межрегиональная общественная организация по содействию семьям с детьми в трудной жизненной ситуации «Аистенок»;
- благотворительный фонд «Волонтеры в помощь детям-сиротам» и многие др.

В Российской Федерации задачей государственной важности является создание условий для полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки их к самостоятельной жизни в современном обществе. Для этого предусматривается комплексное осуществление мероприятий,

как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, направленных на формирование и реализацию государственной политики по отношению к детям, оставшимся без попечения родителей, и обеспечивающих их социальную защищенность, профессиональную подготовку, трудоустройство и полноценную интеграцию в обществе [58, с. 106].

В нашей стране существуют определенные гарантии социальной защиты детей, которые устанавливаются законодательством Российской Федерации.

1. Гарантия права на устройство в семью. Детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, гарантируется право на устройство в семью на воспитание (усыновление, удочерение): под опеку (детей до 14 лет) или попечительство (детей от 14 до 18 лет), в приемную или патронатную семью. При отсутствии такой возможности временно, на период до устройства на воспитание в семью, им гарантируется пребывание в организации для детей-сирот (п. 1 ст. 123, ст. 152, ст. 155.1 СК РФ) [12]. Усыновление либо передача под опеку или попечительство братьев и сестер разным лицам не допускается, кроме случаев, когда это отвечает интересам детей (п. 3 ст. 124, п. 5 ст. 145 СК РФ). При усыновлении ребенка или передаче его под опеку или попечительство гарантируется учет его мнения, а если ребенку исполнилось 10 лет, то его согласие обязательно (п. 1 ст. 132, п. 4 ст. 145 СК РФ). В РФ гарантируется сохранение тайны усыновления (ст. 139 СК РФ). За ее разглашение предусмотрена уголовная ответственность по ст. 155 УК РФ [13].

2. Гарантия на получения начального, основного, среднего общего и высшего образования. Для реализации права на образование гражданам, нуждающимся в социальной помощи, государство полностью или частично оплачивает расходы на их содержание в период обучения. Федеральный Закон № 273 «Об образовании в Российской Федерации», предусматривает прием детей-сирот, оставшихся без попечения родителей в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов [22]. Лица данной категории зачисляются на полное государственное обеспечение до окончания ими государственного или муниципального учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования. Кроме того, им выплачивается стипендия, размер которой увеличивается не менее чем на пятьдесят процентов по сравнению с размером стипендии, установленной для обучающихся в данном образовательном учреждении [64, с. 110].

3. Гарантия на получения бесплатного медицинского обслуживания. Согласно ФЗ № 159, при медицинском обслуживании детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа, предоставляется бесплатное медицинское обслуживание и оперативное лечение в любом государственном и муниципальном лечебно-профилактическом учреждении [18]. В том числе проведение диспансеризации, оздоровления, регулярных медицинских осмотров за счет средств соответствующего бюджета. Кроме того, им предоставляются бесплатные путевки в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные

лагеря (базы) труда и отдыха, в санаторно-курортные учреждения при наличии медицинских показателей, бесплатный проезд к месту отдыха, лечения и обратно.

4. Гарантия в предоставлении жилья. Согласно ст. 109,1 Жилищного Кодекса РФ, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляется по договору найма специализированное жилое помещение [8]. Одним из важнейших вопросов, с которым сталкиваются выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является вопрос обеспечения жилой площадью. Защита жилищных прав осуществляется в следующих направлениях: закрепление и предоставление жилья, контроль над его фактическим использованием, до наступления совершеннолетия выпускников государственных учреждений, контроль при заключении сделок с жилыми помещениями, принадлежащими несовершеннолетним выпускникам.

5. Гарантия при трудоустройстве. Главной задачей государства в сфере труда и занятости выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является предоставление им равных возможностей в реализации права на труд и выбор профессии с помощью различных мероприятий. Включая профессиональную подготовку, установление квот, стимулирование работодателей к приему данной категории граждан на работу, а также резервирование отдельных видов работ для трудоустройства таких граждан.

6. Гарантия в сфере судопроизводства. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь в соответствии с законодательством о бесплатной юридической помощи в РФ (ст. 10 Закона № 159–ФЗ).

7. Гарантия льготы по уплате налогов и сборов. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, освобождены от уплаты НДФЛ (п. 26 ст. 217 НК РФ), кроме того освобождены от уплаты государственной пошлины за прием в гражданство РФ, а также за выдачу паспорта гражданина РФ (п. 3 ст. 333.29, п. п. 9 п. 3 ст. 333.35 НК РФ) [21]. Региональным и местным законодательством могут быть предусмотрены другие льготы по налогам, в том числе освобождение от уплаты земельного налога или налога на имущество физических лиц (абз. 2 п. 2 ст. 387, п. 2 ст. 399 НК РФ).

Указанный перечень гарантий не является исчерпывающим. Законодательством субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные социальные гарантии для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Очень важным направлением государственной работы является формирование семейной политики, нацеленной на укрепление семьи, как социального института, пропаганда семейных ценностей в средствах массовой информации.

Устройство выполнения нормативной правовой базы оказания поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, подключает распоряжения и постановления Правительства Российской Федерации. Главную роль в претворение в жизнь социальной помощи детям-сиротам играют ведомственные акты (Министерства труда и социального развития, Министерства

образования, МВД и т. д.), и правовые акты субъектов Российской Федерации такие как:

- Постановление Правительства РФ от 04.04.2019 № 397 «О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства» [23];
- Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей оставшихся без попечения родителей» (вместе с «Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей») [24];
- Постановление Правительства РФ от 28.06.2013 № 548 «Об утверждении типового договора найма жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [25];
- Постановление Правительства РФ от 26.02.2015 № 170 «Об утверждении Правил проведения медицинского обследования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, помещаемых под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [26];
- Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2017 г. № 1117 «Об утверждении норм и Правил обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета, а также норм и Правил обеспечения выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, в которых они обучались и воспитывались за счет средств федерального бюджета, выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, обучавшихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета» [27];

- Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2017 г. № 1116 «Об утверждении Правил выплаты ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета» [28];
- Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» [29];
- Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав») [30];
- Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2017 г. № 1066 «Об утверждении Правил обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета, бесплатным проездом на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатным проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы» [31].

Процедурные вопросы усыновления (удочерения) подробно регламентированы в следующем:

- Постановлении Правительства РФ от 29.03.2000 № 275 «Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства» [32];
- Постановлении Правительства РФ от 19.05.2009 № 432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» (вместе с «Правилами временной передачи детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации») [33];
- Постановлении Правительства РФ от 14.02.2013 № 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью» [34];

- Постановлении Правительства РФ от 04.11.2006 № 654 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением» [35];
- Постановлении Правительства РФ от 19.03.2001 № 195 «О детском доме семейного типа» (вместе с «Правилами организации детского дома семейного типа») [36].

Таким образом, законодательством Российской Федерации в сфере социальной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, был принят ряд основных нормативно-правовых актов, регулирующих нормы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Государственная политика направлена на комплексное осуществление мероприятий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, обеспечением их социальной защищенности, профессиональной подготовки, обеспечением жилым помещением, трудоустройства и полноценной интеграции в обществе. В органах социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, созданы условия для полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития данной исследуемой категории детей.

Выводы по разделу 1

В настоящий период законодательством Российской Федерации в сфере правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было принято ряд основных нормативно-правовых актов, регулирующих нормы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данная категория детей наделена весьма обширными государственными гарантиями, которые способствуют их адаптации в обществе, получению образования, материального обеспечения, медицинского обслуживания и т. п. До сих пор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей в жизни часто сталкиваются, с фактами ущемления их прав. Большинство детей не в состоянии решить многие проблемы, с которыми им приходится сталкиваться ежедневно без поддержки взрослых.

Важным направлением государственной работы является формирование семейной политики, нацеленной на укрепление семьи, как социального института, пропаганда семейных ценностей в средствах массовой информации.

2 ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

2.1 Понятие и правовая природа механизма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей

В деле защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, огромную роль играет правовой механизм такой защиты. Это понятие требует своего уточнения.

Следует отметить, что в целом в юриспруденции термин «механизм правовой защиты» используется довольно активно применительно к различным правовым ситуациям, однако смысл этого понятия до конца в науке не прояснен. Очень часто авторы, используя это понятие, никак не поясняют, что входит в объем его содержания, какие элементы образуют собой существо правового механизма защиты. Таковы, например, работы Е.В. Чариной [75, с. 50], А.В. Милоховой [6, с.47] и др. Между тем, понимание сущности термина – это шаг к правильной трактовке законодательства. В этой связи целесообразно рассмотреть существо понятия «механизм правовой защиты».

В действующих актах российского законодательства данный термин пока не нашел своего официального разъяснения. Единственное исключение составляет «Модельный закон об инновационно-инвестиционной инфраструктуре», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ.

Здесь дано юридическое определение термина «механизм». Под механизмом в правовом смысле в Модельном законе понимается «совокупность средств и методов, связанных алгоритмом решения соответствующей проблемы (задачи)» [42, с. 180].

Представленное выше определение опирается на структурный подход и описывает, по сути, структуру механизма правовой защиты. В соответствии со структурным подходом можно сделать вывод, что основу правового механизма защиты составляют, во-первых, средства, во-вторых, методы правового решения той или иной ситуации, защиты тех или иных категорий лиц.

Структурного подхода придерживаются и некоторые другие авторы, рассматривающие механизм правовой защиты, в частности, Д.Н. Кархалев. По его мнению, механизм правовой защиты образуют собой, прежде всего, «меры правового воздействия на правонарушителя, которые применяются в случае нарушения права и (или) интереса потерпевшего лица и направлены на их восстановление» [55, с. 13]. Он выделяет следующие меры в механизме правовой защиты:

- меры ответственности;
- меры защиты;
- меры самозащиты;
- меры оперативного воздействия.

Кроме того, по мнению Д.Н. Кархалева, в механизм правовой защиты также входят охранительные правоотношения и охранительные нормы. «Охранительное

гражданское правоотношение – это общественная связь, возникающая на основе охранительных норм права между потерпевшим лицом и правонарушителем в случае нарушения (или создания угрозы нарушения) права, содержанием которой являются субъективное право на защиту и субъективная охранительная обязанность, которая реализуется с целью обеспечения защиты нарушенного субъективного права (либо восстановления правового положения)» [55, с. 14].

В свою очередь охранительные нормы – это нормы, которые «опосредуют отношения, складывающиеся в процессе защиты субъективных прав, применения мер ответственности. Они содержат правила применения мер принуждения указание на размер санкции (в большинстве случаев в обобщенном виде)» [55, с. 16].

Структурный подход к пониманию механизма правовой защиты – не единственный в науке. Есть, в частности, стадийный подход, который, например, использует Н.Н. Далбаева. Она подходит к рассмотрению понятия «механизм правовой защиты» через более общий термин «механизм правового регулирования» и приводит в этой связи учение о механизме правового регулирования, разработанное С.С. Алексеевым. Он, как известно, установил, что механизм правового регулирования – это последовательность определенных стадий, состоящих из соответствующих элементов.

На первой стадии происходит формирование и введение в действие юридических норм, т. е. нормативная регламентация общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании.

Вторая стадия – это возникновение правоотношений. Конкретные права и обязанности субъектов правоотношений возникают при наличии фактических обстоятельств (юридических фактов).

Третья стадия представляет собой реализацию субъективных прав и юридических обязанностей. На этой стадии, заложенные в юридических нормах, программы поведения претворяются в жизнь, становятся реальностью. В качестве элементов этой стадии выступают акты реализации прав и обязанностей, индивидуальные предписания.

В дальнейшем С.С. Алексеев развил свое учение и указал на возможность еще одной, хотя и факультативной, четвертой стадии (применение права), которая либо предшествует возникновению правоотношений, либо обеспечивает их реализацию [44, с. 50]. На этой стадии компетентный властный орган издает индивидуальные акты. Ей соответствуют индивидуальные предписания применения права. Стадия применения права характеризуется тем, что компетентный властный орган (прежде всего суд) издает властный индивидуальный акт [45, с. 281].

Н.Н. Далбаева полагает, что для понимания термина «механизм правовой защиты» также перспективно применять стадийную модель механизма правового регулирования, разработанную С.С. Алексеевым. Она отмечает, что «общее учение о стадиях и элементах механизма правового регулирования можно использовать для разработки понятия структуры механизма защиты субъективных гражданских прав» [51, с. 47], а также «как и механизм правового регулирования, механизм правовой защиты содержит стадии и соответствующие им элементы»

[51, с. 48]. Таким образом, стадийный подход дает более сложное представление о механизме защиты прав, выделяя в нем не только отдельные элементы (методы, средства), но и соотнося их между собой по стадиям функционирования механизма.

Придерживаясь стадийного подхода, Н.Н. Далбаева, указывает, что «механизм правового регулирования» и «механизм правовой защиты» – это не тождественные понятия, поскольку механизм правового регулирования «в основном предназначен для функционирования в нормальных условиях возникновения и осуществления, субъективных прав, исполнения обязанностей, в то время как механизм правовой защиты предназначен для защиты прав участников гражданско-правовых отношений в условиях, когда обязанности, предусмотренные законом или договором, обязанным субъектом (участником субъектной связи) не исполняются или исполняются ненадлежащим образом, или последний создает препятствия в осуществлении (использовании) уполномоченным лицом своих прав, совершает правонарушение, причиняет вред, незаконно обогащается, не исполняет реституционных требований, совершает иные правовые действия (бездействие)» [51, с. 50].

По мнению Н.Н. Долмаевой, в отличие от механизма правового регулирования охранительные гражданские правоотношения, возникающие в связи с правонарушениями, иными проявлениями и действующие в целях восстановления нарушенных (нарушаемых) регулятивных субъективных прав, осуществление которых стало затруднительным или невозможным», являются обязательным элементом механизма защиты прав [51, с. 52].

Таким образом, исходя из выводов Н.Н. Долмаевой, механизм правовой защиты имеет больше стадий, чем механизм правового регулирования. В рамках механизма правовой защиты неизбежно выделяется еще одна обязательная стадия – стадия возникновения собственно охранительных правоотношений, т. е. стадия применения мер защиты в отношении управ омочённого лица и мер ответственности к правонарушителю. Если в механизме правового регулирования, описанном С.С. Алексеевым, стадия применения права, т. е. четвертая стадия, характеризуется как факультативная, то в механизме правовой защиты – она обязательная. Отправной точкой ее начала является нарушение существующего права того или иного лица, допущенное третьим лицом. Зафиксировав такое нарушение, правоприменительные органы и должностные лица должны перейти к непосредственному применению норм позитивного права и возложить на нарушителя обязанность исполнять требования управ омочённого лица, индивидуальные правоприменительные акты, а также в случае необходимости претерпевать определенные лишения имущественного и организационного характера.

Как отмечает Н.Н. Далбаева, «элементами этой стадии являются правоприменительные акты (решения судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов, постановления уполномоченных правоохранительных, административных органов, должностных лиц и т. д.)» [51, с. 51].

Позиция Н.Н. Далбаевой дает расширительное толкование механизма защиты прав. Однако следует вернуться к позиции Д.Н. Кархалева, который в своих

работах также между собой соотносит «механизм защиты прав» и «механизм правового регулирования». В отличие от Н.Н. Далбаевой, он трактует механизм защиты прав более узко: «механизм защиты соотносится с близкой категорией – механизмом гражданско-правового регулирования отношений по защите гражданских прав (охранительных отношений) как часть и целое. Последний, охватывая все элементы механизма защиты, дополнительно включает охранительное законодательство и охранительные соглашения потерпевшего лица и правонарушителя (акты реализации охранительных прав)» [55, с. 29].

Сопоставляя представленные выше точки зрения о механизме правовой защиты, можно отметить, что ближе всего позиция Д.Н. Кархалева и структурный подход.

Именно с этих теоретико-методологических позиций рассмотрим механизм правовой защиты детей, оставшихся без попечения родителей в трех основных элементах данного механизма:

- охранительные нормы;
- охранительные правоотношения;
- охранительные меры (меры ответственности, защиты, самозащиты и оперативного воздействия).

Их исследование позволит сделать вывод о правовой природе механизма правовой защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, т. е. о принадлежности его элементов к тем или иным отраслям права.

Прежде всего, рассмотрим комплекс охранительных норм, их представленность в законодательстве Российской Федерации. Наиболее важными законами, где сосредоточены эти нормы, являются сегодня Семейный кодекс РФ и Федеральный закон № 48–ФЗ от 24 апреля 2008 г. «Об опеке и попечительстве» [14], относящиеся к отрасли семейного права. Именно нормы этих нормативно-правовых актов в первую очередь направлены на защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

Семейный кодекс РФ включает в себя целый ряд охранительных норм, которые могут носить уполномочивающий, обязывающий или запрещающий характер.

В первую очередь, норма п. 2 ст. 56 СК РФ, которая наделяет всех детей, в том числе детей, оставшихся без попечения родителей (статья не содержит изъятий) при нарушении их прав и законных интересов, самостоятельно обращаться за защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет – в суд.

Эта норма – уполномочивающая (дозволительная), определяет возможность применения в целях защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, такой категории защитных мер, как меры самозащиты (личное обращение ребенка либо в суд, либо в уполномоченные органы государства).

СК РФ установил своего рода «возрастной ценз» для применения этих мер самозащиты: 14 лет. До наступления этого возраста ребенок, оставшийся без попечения родителей, не может реализовывать меру самозащиты через суд, то есть не может воспользоваться правом на судебную защиту, его права защищаются в

рамках механизмов административно-правовой защиты (уполномоченным административным органом).

Норма п. 2 ст. 46 СК РФ поддерживается также охранительной уполномочивающей нормой ст.10 Федерального закона № 159–ФЗ от 21.12.1996 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [18]. В первой части она частично повторяет положения СК РФ, указывая, что «за защитой своих прав дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (...) вправе обратиться в установленном порядке в соответствующие суды Российской Федерации» (абз. 1 ст. 10), а частично расширяет ее содержание, определяя круг лиц, которые также наделены правом обращения в суды в целях защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Согласно закону, это:

- законные представители детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- опекуны (попечители);
- органы опеки и попечительства;
- прокурор.

Однако важно отметить, что этим перечнем круг лиц, уполномоченных законодательством России осуществлять защиту прав детей, оставшихся без попечения родителей, не исчерпывается. Сегодня уполномочивающие нормы об этом «распылены» по законодательству РФ и в разных актах представлены по-разному. Помимо вышеуказанных лиц в круг лиц и органов, участвующих в осуществлении, охране и защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, входят:

- суд;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- иные организации (ст. 56, 70, 121 СК РФ).

В ГК РФ к таким лицам относятся:

- опекуны (ст. 28, 29 ГК РФ);
- попечители (ст. 30, 31 ГК РФ);
- представители по доверенности (ст. 185 ГК РФ) [6].

ГПК РФ к таким лицам относит: усыновителей, опекунов, попечителей или иных лиц, которым это право предоставлено федеральным законом (ст. 52 ГПК РФ) [7].

Возвращаясь к положениям Федерального закона от 21.12.1996 № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», следует отметить, что защитная норма закреплена в абз. 2 ст. 10, наделяющая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, правом на получение бесплатной юридической помощи, в соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 324–ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [17]. Одна из целей защитной нормы является создание условий для осуществления прав и свобод граждан,

защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию (п.п. 3 п. 2 ст. 1).

Помимо рассмотренных важной охранительной нормой является норма, закрепленная в п. 1 ст. 145 СК РФ, которая определяет общие цели установления опеки и попечительства над несовершеннолетними. Она гласит, что одной из ключевых целей установления опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, является защита их прав и интересов. Таким образом, бремя приоритетной защиты данной категории несовершеннолетних возложено на органы опеки и попечительства. Эта норма по своему характеру – обязывающая, т. е. общеобязательное формально определенное правило должного поведения, которое заключается в возложении на адресата правовой нормы юридической обязанности. Обязывающие нормы содержат юридически властное предписание на обязательное совершение в определенных условиях действий предусмотренных этой нормой.

Норма п. 1 ст. 145 СК РФ является обязывающей, поскольку защита прав детей, оставшихся без попечения родителей, рассматривается в ней уже не как право (как это было в абз. 1 ст. 10 Федерального закона № 159–ФЗ), а как прямая правовая обязанность органов опеки и попечительства. Это же следует из положений Федерального закона № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве», в частности, из нормы ч. 3 ст. 24, исходя из которой, при получении сведений о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетнего подопечного орган опеки и попечительства обязан принять необходимые меры по их защите. Это еще раз подчеркивает, что органы опеки и попечительства в вопросах защиты прав детей, лишенных попечения родителей – это не столько уполномоченные, сколько обязанные субъекты. Это доказывается и содержанием норм СК РФ.

Так, абз. 4 ст. 54 СК РФ накладывает на органы опеки и попечительства обязанности по защите права детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, на воспитание в семье.

Семейный Кодекс РФ содержит и другие, специальные обязывающие нормы права, включенные в текст кодекса в целях обеспечения защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Таковой является, в частности, норма ч. 3 ст. 56 СК РФ. Согласно первой части данной нормы должностные лица организаций и иные граждане, которым станет известно о нарушении прав и законных интересов детей (в т. ч. оставшихся без попечения родителей) обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребенка. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 56 СК РФ при получении сведений о нарушении прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, орган опеки и попечительства обязан принять необходимые меры по защите прав и законных интересов таких детей.

Таким образом, в ч. 3 ст. 56 СК РФ заключается сразу два защитных обязывания, включенных в текст кодекса в целях обеспечения всесторонней защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Они охватывают максимально широкий круг лиц – органы опеки и попечительства, должностные лица организаций, и посторонние граждане.

Еще одна важная норма, но не обязывающего, а уполномочивающего характера содержится в ч. 1 ст. 77 СК РФ. Согласно которой, орган опеки и попечительства наделяется правом немедленного отобрания ребенка у лиц, на попечении которых он находится, при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью.

Специальные охранительные нормы, касающиеся защиты прав детей без попечения родителей, содержат не только акты семейного законодательства РФ. Есть они, к примеру, в законодательстве о прокуратуре в РФ.

Как известно, ключевым направлением деятельности прокуратуры РФ является прокурорский надзор. В рамках него особую значимость имеет надзор за соблюдением прав и свобод человека федеральными органами исполнительной власти (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ»).

В рамках этого прокурорского надзора вопросам защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, уделяется особое внимание. Нормы, обязывающие прокуроров вести надзор за соблюдением прав данной категории детей, содержатся, в частности, ведомственных подзаконных актах.

Так, важным организационно-распорядительным документом в деле прокурорского надзора за защитой жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей, является Приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» [41]. Данным Приказом предусмотрена обязанность прокуроров:

- принципиально и своевременно реагировать на случаи нарушения жилищных прав несовершеннолетних, принимать исчерпывающие меры правового характера к их восстановлению;
- ставить вопрос об ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, жилищных органов, органов опеки и попечительства, учреждений по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, нотариусов за каждое нарушение требований закона об особом порядке совершения сделок с жильем (обмен, продажа, приватизация и т. д.), в котором проживают несовершеннолетние (п. 3.3).

Кроме того, приказ обязывает прокуроров пресекать принятие региональных нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству и ущемляющих интересы и права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (п. 2).

Особо важным является п. 5 данного приказа. Согласно ему, прокурорам необходимо на регулярной основе:

- проверять исполнение законов, регламентирующих защиту имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей;
- требовать от должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления принятия, эффективных мер по выполнению положений Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» о реализации права на жилое помещение (п. 5.1) [62, с. 23].

Самостоятельный блок охранительных норм, связанных с защитой прав детей, лишившихся родительского попечения, содержит Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ). Он содержит нормы, устанавливающие ответственность лиц, допустивших нарушения прав таких детей.

Например, это норма статьи 5.36 КоАП РФ, которая определяет административную ответственность за нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей. К административной ответственности по данной статье привлекаются руководители учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностное лицо органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

Также это норма статьи 5.37 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, в т. ч. лишившихся родительского попечения, передаче их под опеку (попечительство) или в приемную семью. К ответственности по данной статье могут быть привлечены любые лица (граждане, должностные или юридические лица), допустившие подобные незаконные действия [9].

Важно отметить, что за совершение таких незаконных действий неоднократно или из корыстных соображений установлена уголовная ответственность – охранительные нормы об этом введены в состав Уголовного кодекса РФ, в частности, в ст. 154 УК РФ [14].

Таким образом, анализ механизма правовой защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации, показал, что при данной структуре механизм охватывает широкий спектр охранительных норм, а также меры, реализуемые в рамках охранительных правоотношений, возникающие между детьми, лишенных родительской опеки и уполномоченных лиц.

2.2 Принципы и способы защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей

Важнейшим при рассмотрении проблемы правовой защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, является вопрос о закрепленных в законодательстве способах защиты прав несовершеннолетних. В целом в юриспруденции способ защиты права понимается как закрепленная законом совокупность мер (приемов), посредством которых достигается поставленная цель защиты (предупреждение правонарушения, устранение отрицательных последствий правонарушения, восстановление нарушенных прав, компенсация понесенных потерь и др.).

Анализ, проведенный выше, показал, что в настоящее время в России предусмотрена юрисдикционная форма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Юрисдикционная форма защиты предполагает деятельность целого ряда управ омоченных и обязанных субъектов по защите нарушенных или оспариваемых прав детей, оставшихся без попечения родителей, таких как суд,

прокуратура, органы опеки и попечительства, Уполномоченный по правам ребенка и пр.

В рамках данной формы защита прав детей, лишившихся попечения родителей, предусмотрено два возможных порядка защиты:

- общий (судебный) порядок защиты прав – обращение в суд путем подачи заявления, иска;
- специальный (административный) порядок – в рамках действий и мер реагирования административных органов, наделенных полномочиями по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей.

В каждом из этих порядков используются различные способы защиты прав детей, лишившихся попечения родителей.

В целом в юриспруденции выделяются следующие способы защиты прав:

- признание права;
- восстановление положения, существующего до нарушения права;
- пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признание оспариваемой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, установление факта ничтожности сделки и применения последствий ее недействительности;
- признание недействительным акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления;
- самозащита права;
- принуждение к исполнению обязанности в натуре;
- возмещение убытков, под которыми понимается реальный ущерб и упущенная выгода;
- взыскание неустойки;
- компенсация морального вреда;
- прекращение или изменение правоотношений;
- неприменение судом противоречащего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления;
- иные способы, предусмотренные законодательством.

Прежде всего, применяется такой способ, как признание права. Реализация этого способа защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, возможна как в рамках мер защиты интересов таких детей уполномоченными органами (например, органами опеки и попечительства), так и в рамках мер самозащиты, используемых ребенком, лишившимся родительского попечения, достигшим возраста 14 лет. Реализация данного способа защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, возможна только в судебном порядке, в порядке гражданского судопроизводства.

Примером применения данного способа защиты может служить гражданское дело № 2-11355/18 по иску Горбаня Александра Александровича к администрации муниципального образования город Краснодар, Министерству труда и социального развития Краснодарского края о признании права на обеспечение жилым помещением.

В рамках данного иска истец ссылаясь на то, что относится к числу детей, оставшихся без попечения родителей, однако жилым помещением до времени подачи иска в суд уполномоченными на то органами не был обеспечен. Дело прошло, все судебные инстанции и окончательно рассматривалось в Верховном Суде РФ.

По итогам рассмотрения обстоятельств дела Верховный Суд РФ требование удовлетворил, поскольку было установлено, что А.А. Горбань, хотя и был своевременно поставлен на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, но на момент снятия с учета жилым помещением обеспечен не был. В связи с этим судебная коллегия пришла к выводу о необходимости признания за истцом права на постановку на учет с даты обращения его в Министерство труда и социального развития Краснодарского края с заявлением о включении его в список лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, с соблюдением предусмотренного законом порядка [77].

Следует отметить, что обзор практики судов показывает, что наиболее часто такой способ защиты прав, как признание права, в России применяется касаясь жилищных прав детей, лишившихся родительского попечения, поскольку в этой сфере допускается очень много нарушений.

Второй способ защиты прав детей, оставшихся без родительского попечения, является принуждение к исполнению обязанности в натуре. В частности, это касается ситуаций, когда нарушаются или ущемляются права таких детей на получение мер социальной поддержки от государства. В этом случае сами дети, лишившиеся родительского попечения, или уполномоченные ими лица, как правило, обращаются с соответствующими исками в судебные инстанции.

Примером может служить Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27.08.2018 № 5-КГ18-1741 по делу, в рамках которого рассматривался иск Лагно Елены Станиславовны, действующей в интересах несовершеннолетних Кондратчик Д.Ф., Кондратчик А.С. к Государственному бюджетному учреждению города Москвы «Многофункциональные центры предоставления государственных услуг города Москвы» о признании решения об отказе в приеме документов для предоставления государственной услуги недействительным и об обязанности предоставить государственную услугу

Дело дошло до Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ, но было направлено на новое рассмотрение, поскольку вывод суда следовал о том, что несовершеннолетние не имеют постоянного места жительства в г. Москве и, соответственно, не имеют права на предоставление государственной услуги, а в действиях многофункционального центра отсутствует нарушение прав истицы и ее подопечных, сделан без учета подлежащих применению к спорным отношениям положений нормативных правовых актов, в связи, с чем является неправомерным [78].

Следующий способ правовой защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, является признание недействительным акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления. Данный способ применяется,

когда есть основания считать, что соответствующим органом было допущено ущемление права несовершеннолетнего.

Примером может служить дело № 88-16050/2020, 2-2970/2019, рассматривавшийся Четвертым кассационным судом общей юрисдикции. В рамках этого дела одним из требований истца было требование о признании незаконным и отмене приказа об отказе во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договорам найма специализированного жилищного фонда. Иск был подан Ш. к Комитету социальной защиты населения Волгоградской области, администрации Городищенского муниципального района Волгоградской области. По мнению истца, контролирующими органами опеки и попечительства Администрации не были приняты меры к постановке его на учет как ребенка, оставшегося без попечения родителей, в качестве нуждающегося в жилом помещении, что нарушило его жилищные права. К сожалению, Ш. впервые обратился с заявлением о включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лишь в возрасте 28 лет, на этом основании в удовлетворении иска ему было отказано. Акт уполномоченного органа не был признан недействительным и нарушающим права [79].

Далее следует обратить внимание на такой способ защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, как возмещение убытков. Такой способ применяется на практике, хотя и не является часто используемым. Примером может служить гражданское дело по иску Гришиной Алины Васильевны к государственному общеобразовательному казенному учреждению Иркутской области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Школа-интернат № 6» о взыскании убытков в виде суммы недополученной социальной пенсии по случаю потери кормильца. Дело в своем рассмотрении дошло до Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ [80].

В рамках данного дела истица утверждала, что непринятие учреждением для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в котором она находилась, мер к установлению обстоятельств смерти ее матери, являющихся основанием для обращения за назначением пенсии, привело к лишению ее права на получение пенсии. Судебная коллегия по результатам анализа материалов дела направила его на новое апелляционное рассмотрение, так как выводы суда об отсутствии совокупности условий для привлечения учреждения к гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков, отсутствии правовых оснований для возмещения морального вреда коллегия сочла несоответствующим требованиям закона.

Близко к рассмотренному способу защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, является такой способ, как принудительное взыскание алиментов. Данный способ судебной защиты прав таких детей применяется в практике очень часто, поскольку это касается очень важных – имущественных прав детей, а также потому, что государство несет значительные расходы на содержание детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в образовательных, медицинских организациях, организациях социального обслуживания или в

аналогичных организациях. Алименты в этом случае обязаны платить только родители детей, оставшихся без родительского попечения, и не подлежат взысканию с других членов семьи, несущих алиментные обязанности по отношению к детям [81]. Реализация данного способа защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, возможна только в судебном порядке.

Еще один способ защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей является пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. Важную роль в применении этого способа играют прокурорские работники. Они, в частности, наделены правом подачи соответствующего иска в суд.

Примером может служить дело № 2-868/2020, рассматривавшийся Люблинским районным судом города Москвы от 17.01.2020. В рамках данного дела Люблинский межрайонный прокурор подал иск в интересах несовершеннолетних, лишившихся попечения родителей, к С., о признании регистрации в жилом помещении незаконной и снятии с регистрационного учета. Прокурор обосновал иск тем, что Люблинской межрайонной прокуратурой адресована проверка по поступившему обращению, в ходе которой был выявлен факт незаконной регистрации третьих лиц в жилом помещении, на жилой площади подопечных детей. Их регистрация была произведена без согласия опекуна и органа опеки и попечительства и вопреки интересам подопечных. По рассмотрению обстоятельств дела требование прокурора было удовлетворено, незаконные действия в отношении детей, лишившихся попечения родителей, пресечены, нарушение права устранено [82].

Проведенный анализ показал, что в настоящее время в рассмотренной сфере используется множество способов правовой защиты, что позволяет эффективно реализовывать функции государства по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей. Ключевым принципом правовой защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, является принцип особой государственной защиты. В общем виде он закреплен в преамбуле Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [21], согласно которой государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе. Свое развитие этот принцип получил в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761, согласно которой дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, отнесены к категории детей, нуждающихся в особой заботе государства, а также определены основные задачи и меры, направленные на защиту их прав и интересов [37].

Таким образом, проведенный анализ позволяет говорить о том, что в целом в Российской Федерации на законодательном уровне сформирован достаточно развитый правовой механизм защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Он включает в себя развитую систему охранительных, уполномочивающих и обязывающих норм, регулирует широкий перечень способов

защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, устанавливает ответственность за нарушение прав и законных интересов данной категории детей.

Однако существующий механизм не лишен определенных проблем, требующих своего решения. Из результатов анализа можно сделать вывод, что главная проблема механизма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, связана сегодня с тем, что все основные функции по защите их прав и интересов возложены на органы опеки и попечительства. Данная проблема приводит к не соблюдению требования к формированию и использованию государственного банка данных о детях, в части полноты и достоверности документированной информации, а также непринятия мер к защите прав детей, находящихся продолжительное время в реабилитационных центрах. Кроме того приводит к нарушению порядка и сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. А также к незаконным действиям по усыновлению (удочерению) детей-сирот, в т. ч. лишившихся родительского попечения, передаче их под опеку (попечительство) или в приемную семью.

Несмотря на то, что одним из приоритетных направлений в деятельности органов опеки и попечительства в РФ является обеспечение права детей, лишившихся родительской опеки и попечительства, на воспитание в семье, в этой сфере до сих пор существуют множественные проблемы. Так, отмечается снижение числа детей, оставшихся без попечения родителей и переданных органами опеки и попечительства на семейные формы устройства. Одна из основных причин этого – неэффективность работы органов опеки и попечительства на данном направлении, невыполнение отдельных требований законодательства, регулирующего вопросы опеки и попечительства.

Итак, в нарушение ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве» и п. 14 «Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423, органами опеки и попечительства в России:

- не организовываются обучающие семинары, тренинговые занятия по вопросам педагогики и психологии, основам медицинских знаний для кандидатов в опекуны, а также опекунов (попечителей);
- не обеспечивается психологическое обследование граждан, выразивших желание стать опекунами с целью определения их психологической готовности к приему несовершеннолетнего в семью.

Также являются не эффективными реализуемые органами опеки и попечительства меры и формы сотрудничества со СМИ по пропаганде различных форм семейного жизнеустройства детей, оставшихся без попечения родителей. Что не позволяет повысить активность граждан, желающих принять таких детей на воспитание в собственные семьи.

Важно, что к исключительной компетенции органов опеки и попечительства отнесено своевременное выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, сбор сведений о таких детях, что является необходимой предпосылкой оказания им соответствующей помощи. Однако в стране еще очень часто встречаются случаи несвоевременного выявления детей, спустя несколько месяцев после утраты ими родительского попечения.

Нередко органы опеки и попечительства работают пассивно, уделяя внимание только проверке информации о детях данной категории, поступающей из образовательных, медицинских, социальных организаций и граждан. Однако новых методов выявления детей, оставшихся без попечения родителей, органами опеки и попечительства почти не разрабатывается.

Прокуратурой выявляются многочисленные факты нарушения установленных законом ст. 122 СК РФ сроков и порядка проведения органами опеки и попечительства обследований условий жизни выявленных детей, оставшихся без родительского попечения, постановки их на первичный учёт. При ведении банка данных о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, органами социальной защиты не всегда отражается полная и объективная информация о поставленных на учёт семьях. Кроме того, вносимые в банк данных сведения о неблагополучных семьях впоследствии органами опеки и попечительства часто не проверяются. Профилактическая работа с этими семьями с выходом по их месту жительства, в том числе в отдаленные населённые пункты проводится не всегда, информация об этих семьях в другие субъекты профилактики не направляется (нарушено межведомственное взаимодействие).

Ежегодно фиксируются многочисленные факты нарушения сроков и порядка проведения органами опеки и попечительства обследований условий жизни выявленных детей, оставшихся без родительского попечения, постановки их на первичный учёт.

Имеют место случаи не осуществления специалистами органов опеки и попечительства индивидуальной профилактической работы с опекунами и подопечными, что влечет за собой совершение преступлений.

Также в деятельности органов опеки и попечительства продолжают иметь место факты нарушения законодательства, регулирующего порядок передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы воспитания. К числу распространенных относится нарушение п. 4 «Правил подбора граждан в опекуны», выразившееся в предоставлении в орган опеки и попечительства гражданами, пожелавшими стать опекунами, только справок о соответствии жилых помещений, в которых они проживают, санитарным правилам и нормам. Заключение о техническом состоянии жилья предполагаемых опекунов часто отсутствуют и органами опеки и попечительства не истребуются. В результате дети часто передаются в семьи опекунам, условия проживания которых не соответствуют техническим, противопожарным и иным требованиям, вследствие чего нередки факты причинения таким детям вреда здоровью вследствие пожаров и иных чрезвычайных ситуаций. Одной из причин данного нарушения является ненадлежащая организация взаимодействия органов опеки и попечительства с

органами местного самоуправления и Службой государственного жилищного контроля и строительного надзора.

К сожалению, органами опеки и попечительства в нарушение требований пп. 8 п. 1 ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48–ФЗ не принимаются меры к защите прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся под опекой или попечительством, когда действия опекунов или попечителей противоречат законодательству или интересам подопечных.

Все описанное выше говорит о том, что в рамках действующего законодательства РФ одной из острых проблем механизма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, является «проблема защитника». В действующей модели правовой защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства играют очень значимую роль в оказании помощи таким детям, однако они не всегда реализуют те функции, которые за ними закреплены.

Для изменения этой негативной ситуации можно предложить следующее:

- сделать нормы о защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, более, альтернативными в части выбора субъекта защиты. В частности, ввиду развития в России института Уполномоченного по правам ребенка можно значительную часть норм, обязывающих к принятию мер защиты прав и законных интересов детей, возложить на таких уполномоченных в регионах;
- ужесточить административную ответственность должностным лицам органам исполнительной власти путем частичной дисквалификации до 5 лет. При повторном совершении должностным лицом административных правонарушений, влечет полная дисквалификация;
- увеличить размер административного штрафа к должностным лицам органам исполнительной власти и/или органам местного самоуправления РФ предусмотренный ст. 5.36 и 5.37 КоАП РФ, от 5000 до 10 000 руб.;
- ужесточить наказание предусмотренное ст. 154 УК РФ за незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи, совершенные неоднократно или из корыстных побуждений, ограничением свободы сроком до трех лет, либо принудительными работами сроком до трех лет, либо лишением свободы сроком до трех лет;
- добавить в перечень ст. 12 ФЗ № 99 от 04.05.2011 г. лицензирование сотрудников органов опеки и попечительства по подготовке профессиональной деятельности защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшимся без попечения родителей;
- в случаи нарушений должностных обязанностей со стороны сотрудников органов опеки и попечительства аннулировать лицензию на право заниматься профессиональной деятельностью.

2.3 Сравнительный анализ систем защиты детей, оставшихся без попечения родителей, в России и США

Целью государственной политики в России и США является сохранение ребенка в кровной семье и, в случаях, когда это невозможно, найти для него постоянное семейное устройство. Однако подходы, организация, процедуры существенно различаются, что часто приводит к непониманию причинно-следственных связей, к невозможности сопоставления статистических данных, в том числе в области оценки здоровья и благополучия детей в государственных учреждениях и приемных семьях.

При исследовании системы защиты детей в США (фостерную систему), постепенно разрушается мифическое представление о том, как это происходит в другой стране, включая международное усыновление. Различия заключаются в том, что в России ребенок «принадлежит» родителям, в США ребенок «принадлежит», прежде всего, государству, и строго контролирует выполнение родительских функций. Это связано с огромным количеством сообщений, полученных социальными службами от соседей, сотрудников детских организаций, посторонних лиц и т. д. Большая часть из которых не подтверждена (например, в Лос-Анджелесе в 2019 году подтвердилось лишь около 15 % сообщений). Следует отметить, что в России мы часто используем термины материнство/отцовство, говоря о восприятии детей и детства, а в США – термин родительство, считающийся, в духе времени, политкорректным в современном обществе.

В исследовательской работе сравниваются и анализируются основные параметры системы защиты детей, достижения и существующие проблемы. Следует отметить, что в обеих странах существуют социальные практики и законодательные подходы, которые стоит адаптировать, проверить и применить.

Во-первых, Россия, в отличие от США, присоединилась к Международной Конвенции о правах ребенка, и поэтому основная цель государственной политики является защита законных прав и интересов детей, главной из которых право ребенка жить и расти в семье. За это семья и дети получают различные виды социальной помощи и поддержки, дополнительные льготы. Основная цель профилактической работы является сохранить ребенка в кровной семье.

В ответ на растущее число детей, помещаемых в фостерных домах, и беспокойство о безопасности детей, которые остаются или возвращаются в свои семьи после размещения в фостерные учреждения, Конгресс США принял «Закон об усыновлении и безопасности» в 1997 году. Сегодня федеральный закон США основан на трех национальных приоритетах по обеспечению защиты и благополучия детей:

- обеспечение безопасности. Все дети имеют право жить в условиях, где отсутствуют насилие и пренебрежительное отношение. Безопасность детей является важнейшим условием, определяющим все усилия по их защите;
- обеспечение стабильности. Дети нуждаются в семье и постоянном месте, которое они могут называть домом. Чувство стабильности и привязанности имеет

ключевое значение для здорового развития ребенка. До тех пор, пока не будут найдены опекуны или не будут созданы условия для постоянного проживания. Необходимо приложить все усилия, чтобы найти стабильный, безопасный и долгосрочный дом для тех детей, которые не могут безопасно воссоединиться со своими семьями;

- обеспечение благополучия ребенка и семьи. Дети заслуживают заботливого окружения, в котором удовлетворяются их индивидуальные физические, эмоциональные и социальные потребности и обеспечивается здоровое развитие.

Система защиты детства в США во-первых, нацелена на предотвращение жестокого обращения с детьми. В то время как система социального обеспечения детей включает в себя ряд услуг и помощи (включая защиту) для детей, подростков и их семей с целью предотвращения жестокого обращения, по возможности, воссоединения семьи и, если необходимо, установления связи между детьми/подростками и опекунами.

Во-вторых, законодательство США прошло долгий путь с конца 19 века, основываясь на обширной государственной практике. В России современная политика защиты прав детей начала формироваться в середине XX века, а с 2006 г. наиболее активен, стал приемный центр для детей-сирот [70, с. 86]. 2014 г. для упрощения процесса усыновления, оказания помощи и поддержки приемным семьям было принято более 40 поправок к действующим законам [39].

Следовательно, законодательная система в области защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей их патронатного воспитания достаточно «молода и подвижна».

Отличительной чертой разработки законов о защите детей в Соединенных Штатах является использование технологий истории жизни, которые, написанные детьми и подростками, описывающие проблемы, с которыми они сталкиваются, например, John E. В. Myers, 2010. В течение нескольких лет действует проект организации Children Bureau, который предоставляет членам Конгресса подростков из системы защиты детей как способ донесения информации и влияния на законодательство (Meeting in the Congress/Children's Case in Congress).

Для полного понимания характеристики систем, возможности адаптации технологий и методов работы, необходимо знать особенности законодательства. Таким образом, в США постоянным устройством ребенка является усыновление и родственная опека, в России семейное устройство – это опека/попечительство (родственниками, посторонними гражданами) и усыновление.

Условия пребывания в организациях для детей-сирот в обеих странах существенно различаются. Несмотря на то, что обе страны рассматривают помещение детей временной мерой, в России это организация, в которой необходимо создать условия, аналогичные семейным условиям, обязательное совместное проживание сиблингов, а также организация пребывания студентов в разновозрастных группах на семейной основе. В США эти организации больше похожи на мини-отели с государственными удобствами для краткосрочного проживания, хотя некоторые дети остаются там надолго, вплоть до 18 лет.

Законодательство также по-разному определяет возраст государственной поддержки выпускников. В России льготы для выпускников сохраняются до 23 лет, за исключением гарантии получения жилья, которую воспитание имеет даже после 23 лет до его получения. В Соединенных Штатах федеральный закон определяет возраст детей до 21 года, хотя в некоторых штатах его увеличили до 23 лет, а в Бостоне до 24 лет. В США существуют различные программы для детей этой возрастной группы, в рамках которых они могут получить временное жилье, учебу и работу. Но по окончании программы ребенок вынужден самостоятельно решать жилищные проблемы. В России все нуждающиеся в нем признанные выпускники независимо от возраста имеют право на получение жилья от государства.

В-третьих, из-за разницы в методах учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России и США невозможно провести точные статистические сравнения. Например, в Соединенных Штатах, как только система защиты детей выявляет детей и подростков, которые в этом нуждаются, они включаются в федеральную базу данных или базу данных штата, независимо от того, получают ли они услуги во время проживания в биологических семьях или временно проживая отдельно от своих семей. В России данные о детях и подростках, находящихся в сложной жизненной ситуации или в социально опасных ситуациях, вносятся в федеральные и региональные базы данных, а дети, оставшиеся без попечения родителей, вносятся в отдельные федеральные и региональные базы данных о детях, оставшихся без попечения родителей (работает онлайн с 2015 года). При возврате в кровную семью или семейном устройстве дети снимаются с учета в банке данных.

В четвертых, существуют значительные трудности, связанные с сопоставлением терминологии. Наиболее распространенная в настоящее время неточность связана с переводом терминов фостерная семья и приемная семья. Как правило, они переводятся в литературе как аналоги (эквиваленты). В то же время их содержание принципиально отличается.

Фостерная семья принимает ребенка, изъятого из семьи при угрозе жестокого обращения, или по иной причине, когда ребенок не может находиться в кровной семье, и является местом временного нахождения ребенка до постоянного его устройства (возврат в семью или передача родственникам, усыновление). В России приемная семья – это форма постоянного семейного устройства ребенка, обязательного имеющего статус оставшегося без попечения родителей. В США фостерная семья проходит небольшую по объему подготовку, но при этом обязана проходить ежегодные тренинги по актуальным для них проблемам. В России объем программы подготовки кандидатов (оба родителя) достигает 80 часов и предоставляется возможность пройти психологическое обследование, остальные необходимые знания она может получить при общении со специалистами служб сопровождения [69, с. 89].

Также сложно сравнить специалиста по опеке и попечительству в России с социальным работником в США. В США часть функций, выполняемых российскими специалистами органов опеки и попечительства, выполняют совместно судом и социальными работниками, которые в обязательном порядке

должны получить лицензию. При рассмотрении дела в суде по вопросу изъятие ребенка, общественного адвоката имеют дети, их родители и в ряде штатов социальные работники (важно в тех случаях, когда оспариваются их действия) [68, с. 120].

Подобные различия обнаруживаются и по другим параметрам. В таблице А. 1 приведен результат сравнительного анализа других параметров системы защиты прав детей в России и США (см. Приложение А).

Итак, в России и США система защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находится на хорошем уровне. Единственное отличие заключается в механизмах защиты прав детей и отношении к их нарушениям. Система правовой защиты детей в США более строгая и отлаженная, чем в России. Однако следует отметить, что в нашей стране постоянно проводятся реформы по ее совершенствованию, и многое мы заимствуем из европейской системы.

Выводы по разделу 2

Проведенный анализ позволяет говорить о том, что в целом в Российской Федерации на законодательном уровне сформирован достаточно развитый правовой механизм защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Он включает в себя развитую систему охранительных, уполномочивающих и обязывающих норм, регулирует широкий перечень способов защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, устанавливает ответственность за нарушение прав и законных интересов данной категории детей.

Однако существующий механизм не лишен определенных проблем, требующих своего решения. Из результатов анализа можно сделать вывод, что главная проблема механизма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, связана сегодня с тем, что все основные функции по защите их прав и интересов возложены на органы опеки и попечительства. В идеальной своей модели, как она прописана в законодательстве, органы опеки и попечительства должны всегда стоять на страже интересов и прав детей, лишившихся родительской опеки. Однако на практике так бывает далеко не всегда. Об этом свидетельствуют результаты прокурорских проверок деятельности органов опеки и попечительства. В ходе таких проверок ежегодно выявляются множественные нарушения прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, самими органами опеки и попечительства, например, в части формирования и использования банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в части защиты жилищных прав. Не всегда соблюдаются требования к формированию и использованию государственного банка данных о детях, в части полноты и достоверности документированной информации. Имеются факты непринятия мер к защите прав детей, находящихся продолжительное время в реабилитационных центрах.

Несмотря на то, что одним из приоритетных направлений в деятельности органов опеки и попечительства в РФ является обеспечение права детей-сирот и детей, лишившихся родительской опеки и попечительства, на воспитание в семье, в этой сфере до сих пор существуют множественные проблемы. Так, отмечается

снижение числа детей, оставшихся без попечения родителей и переданных органами опеки и попечительства на семейные формы устройства. Одна из основных причин этого – неэффективность работы органов опеки и попечительства на данном направлении, невыполнение отдельных требований законодательства, регулирующего вопросы опеки и попечительства.

Итак, в нарушение ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48–ФЗ «Об опеке и попечительстве» и п. 14 «Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423, органами опеки и попечительства в России:

- не организовываются обучающие семинары, тренинговые занятия по вопросам педагогики и психологии, основам медицинских знаний для кандидатов в опекуны, а также опекунов (попечителей);
- не обеспечивается психологическое обследование граждан, выразивших желание стать опекунами с целью определения их психологической готовности к приему несовершеннолетнего в семью.

Не являются эффективными реализуемые органами опеки и попечительства меры и формы сотрудничества со СМИ по пропаганде различных форм семейного жизнеустройства детей, оставшихся без попечения родителей. Что не позволяет повысить активность граждан, желающих принять таких детей на воспитание в собственные семьи.

Важно, что к исключительной компетенции органов опеки и попечительства отнесено своевременное выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей, сбор сведений о таких детях, что является необходимой предпосылкой оказания им соответствующей помощи. Однако в стране встречаются случаи несвоевременного выявления детей, спустя несколько месяцев после утраты ими родительского попечения.

Нередко органы опеки и попечительства работают пассивно, уделяя внимание только проверке информации о детях данной категории, поступающей из образовательных, медицинских, социальных организаций и граждан. Однако новых методов выявления детей, оставшихся без попечения родителей, органами опеки и попечительства почти не разрабатывается.

Прокуратурой выявляются многочисленные факты нарушения установленных законом ст. 122 СК РФ сроков и порядка проведения органами опеки и попечительства обследований условий жизни выявленных детей, оставшихся без родительского попечения, постановки их на первичный учёт. При ведении банка данных о семьях и несовершеннолетних области, находящихся в социально опасном положении, органами социальной защиты не всегда отражается полная и объективная информация о поставленных на учёт семьях. Кроме того, вносимые в банк данных сведения о неблагополучных семьях впоследствии органами опеки и попечительства часто не проверяются. Профилактическая работа с этими семьями с выходом по их месту жительства, в том числе в отдаленные населённые пункты

проводится не всегда. Информация об этих семьях в другие субъекты профилактики не направляется (нарушено межведомственное взаимодействие).

Ежегодно фиксируются многочисленные факты нарушения сроков и порядка проведения органами опеки и попечительства обследований условий жизни выявленных детей, оставшихся без родительского попечения, постановки их на первичный учёт.

Имеют место случаи не осуществления специалистами органов опеки и попечительства индивидуальной профилактической работы с опекунами и подопечными, что влечет за собой совершение преступлений.

Также в деятельности органов опеки и попечительства имеет место нарушения законодательства, регулирующего порядок передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы воспитания. К числу распространенных относится нарушение п. 4 «Правил подбора граждан в опекуны», выразившееся в предоставлении в орган опеки и попечительства гражданами, пожелавшими стать опекунами, только справок о соответствии жилых помещений, в которых они проживают, санитарным правилам и нормам. Заключения о техническом состоянии жилья предполагаемых опекунов часто отсутствуют и органами опеки и попечительства не истребуются. В результате дети часто передаются в семьи опекунам, условия проживания которых не соответствуют техническим, противопожарным и иным требованиям, вследствие чего нередки факты причинения таким детям вреда здоровью вследствие пожаров и иных чрезвычайных ситуаций. Одной из причин данного нарушения является ненадлежащая организация взаимодействия органов опеки и попечительства с органами местного самоуправления и Службой государственного жилищного контроля и строительного надзора.

Анализ деятельности органов опеки и попечительства в части обеспечения контроля над соблюдением прав и законных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под надзор организаций для детей исследуемой категории, свидетельствует о нарушении сроков и порядка проведения плановых проверок организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В отдельных регионах России такие проверки не проводились органами опеки более 2-х лет, что не способствует соблюдению имущественных и неимущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей.

Нередко, органами опеки и попечительства в нарушение требований пп. 8 п. 1 ст. 8 Федерального закона № 48–ФЗ от 24.04.2008 не принимаются меры к защите прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся под опекой или попечительством, когда действия опекунов или попечителей противоречат законодательству или интересам подопечных.

Все описанное выше говорит о том, что в рамках действующего законодательства РФ одной из острых проблем механизма защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, является «проблема защитника». В действующей модели правовой защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства играют значимую роль в оказании

помощи таким детям, однако они не всегда реализуют те функции, которые за ними закреплены.

Для изменения этой негативной ситуации можно предложить следующее:

- сделать нормы о защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, более, альтернативными в части выбора субъекта защиты. В частности, ввиду развития в России института Уполномоченного по правам ребенка можно значительную часть норм, обязывающих к принятию мер защиты прав и законных интересов детей, возложить на таких уполномоченных в регионах;
- ужесточить административную ответственность должностным лицам органам исполнительной власти путем частичной дисквалификации до 5 лет. При повторном совершении должностным лицом административных правонарушений, влечет полная дисквалификация;
- увеличить размер административного штрафа к должностным лицам органам исполнительной власти и/или органам местного самоуправления РФ предусмотренный ст. 5.36 и 5.37 КоАП РФ, от 5000 до 10 000 руб.;
- ужесточить наказание предусмотренной ст. 154 УК РФ за незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи, совершенные неоднократно или из корыстных побуждений, ограничением свободы сроком до трех лет, либо принудительными работами сроком до трех лет, либо лишением свободы сроком до трех лет.

В результате сравнительного анализа о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей заимствованный у зарубежных стран рекомендовано следующее:

- добавить в перечень ст. 12 ФЗ № 99 от 04.05.2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование сотрудников органов опеки и попечительства по подготовке профессиональной деятельности защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшимся без попечения родителей;
- в случаи нарушений должностных обязанностей со стороны сотрудников органов опеки и попечительства аннулировать лицензию на право заниматься профессиональной деятельностью.

3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

3.1 Проблемы правоприменительной практики защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Судебная защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется по общеустановленным правилам, то есть в порядке, установленном процессуальным законодательством.

Необходимость судебной защиты возникает в случае нарушения прав и законных интересов действиями, бездействием или решениями третьих лиц.

К сожалению, нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются неотъемлемой частью современной действительности.

Как показывает судебная практика, наиболее часто в суд предъявляются и рассматриваются такие требования, которые направлены на то, чтобы:

- обязать органы исполнительной власти и местного самоуправления предоставить детям жилые помещения;
- обязать органы исполнительной власти и местного самоуправления привести имеющееся жилье в состояние, пригодное для проживания детей;
- получить возмещения убытков, в том числе упущенной выгоды, которую ребенок мог бы получить, но не получил;
- признать незаконным неправомерный отказ органов исполнительной власти в постановке на учет ребенка-сироту как нуждающегося в жилье по договору социального найма;
- признать незаконным бездействие администрации, выразившееся в не установлении попечительства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Анализ судебной практики по делам, связанных с защитой детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, показывает, что в большинстве случаев суды первой и апелляционной инстанции при вынесении судебных актов в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нарушают нормы материального права, которое выражается в неправильном применении норм права. Так же проблемы правоприменительной практики связаны с тем, что органы исполнительной власти и местного самоуправления нарушают права и законные интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Данные выводы подтверждаются судебной практикой.

1. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от «18» июля 2017 года № 20-КГ17-4 [84].

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела дело по иску Исаевой П.Г. к администрации городского округа «Город Избербаш» о возложении обязанности предоставить жилое помещение специализированного жилищного фонда по кассационной жалобе представителя Исаевой П.Г. – Гаджиева Г.О. на решение Избербашского

городского суда Республики Дагестан от 22 марта 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от 22 июня 2016 г.

Установлено, что Исаева П.Г. обратилась в суд с иском к администрации городского округа «Город Избербаш» (далее – Администрация) о возложении обязанности предоставить жилое помещение специализированного жилищного фонда. В обоснование заявленных требований указала, что является сиротой, лицом имеющим право на обеспечение жильем в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Истец с 1995 по 2005 год училась и воспитывалась в государственном учреждении «Детский дом № <...> Республики Дагестан», где вместе с сыном, <...> года рождения, продолжает быть зарегистрированной по месту жительства. Постановлением Администрации от 19 февраля 2008 г. Исаева П.Г. включена в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на предоставление жилья, и на момент обращения в суд с иском стоит в очереди под номером 112. Жилое помещение Исаевой П.Г. не было представлено, своего жилья она не имеет.

Решением Избербашского городского суда Республики Дагестан от 22 марта 2016 г. в удовлетворении исковых требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от 22 июня 2016 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В кассационной жалобе представитель Исаевой П.Г. – Гаджиев Г.О. ставит вопрос об отмене судебных постановлений и о принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2017 г. отказано в передаче кассационной жалобы представителя Исаевой П.Г. – Гаджиева Г.О. для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по материалам истребованного дела.

Определением заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Нечаева В.И. от 20 июня 2017 г. определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2017 г. отменено, кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что имеются основания для отмены обжалуемых судебных постановлений.

В соответствии со статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход

дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения были допущены судами первой и апелляционной инстанций при рассмотрении настоящего дела.

С 1995 по 2005 год истец обучалась и воспитывалась в государственном учреждении «Детский дом № <...> г. <...> Республики Дагестан».

С «29» января 2008 г. Исаева П.Г. имеет регистрацию по месту жительства в Избербашском детском доме.

Как следует из справки МУ «Жилищно-правовой отдел по учету и распределению жилья» администрации городского округа «Город Избербаш» от 10 июля 2012 г., Исаева П.Г. состоит на учете для улучшения жилищных условий в списках по категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в администрации городского округа «Город Избербаш» с «19» февраля 2008 г. под № 112.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении иска Исаевой П.Г., суд первой инстанции исходил из того, что, поскольку администрация городского округа «Город Избербаш», поставив Исаеву П.Г. на учет и включив в списки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях обеспечения ее жильем, не отказывает в предоставлении ей жилья, спор между субъектами правоотношений отсутствует.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судами первой и апелляционной инстанций допущено существенное нарушение норм материального права, выразившееся в следующем.

Согласно части 1 статьи 109.1 Жилищного кодекса Российской Федерации предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Базовым нормативным правовым актом, регулирующим право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилыми помещениями, является Федеральный закон от «21» декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки данной категории лиц.

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также

детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений (абзац 1).

Жилые помещения предоставляются лицам, указанным в абзаце первом названного пункта, по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия (абзац второй).

По заявлению в письменной форме лиц, указанных в абзаце первом названного пункта и достигших возраста 18 лет, жилые помещения предоставляются им по окончании срока пребывания в образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях (абзац третий).

Таким образом, как следует из содержания приведенных правовых норм, федеральный законодатель определил основания и условия предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений лицам, указанным в абзаце первом пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

К их числу относится, в частности, достижение возраста 18 лет, окончание срока пребывания ребенка в образовательной организации.

Как установлено судом, Исаева П.Г. состоит на учете для улучшения жилищных условий в списках детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигла возраста 18 лет и закончила свое пребывание в государственном учреждении «Детский дом № <...> г. <...> Республики Дагестан» и, таким образом, у нее в соответствии с положениями статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» возникло право на обеспечение жилым помещением, однако в нарушение закона жилое помещение ей до настоящего времени не предоставлено.

Установленный законом субъекта Российской Федерации порядок предоставления специализированного жилищного фонда по договорам найма

специализированных жилых помещений определяет процедуру формирования соответствующего списка с целью определения требуемых объемов ежегодного финансирования (объем субвенций), выделяемого на цели обеспечения жильем указанной категории лиц.

При этом отсутствие надлежащего финансирования на цели обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не может служить основанием для отказа в обеспечении указанной категории граждан жильем по договору найма специализированного жилого помещения.

Это судебными инстанциями учтено не было и повлекло за собой принятие незаконных судебных постановлений.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что допущенные судами первой и апелляционной инстанций нарушения норм материального права являются существенными, они повлияли на исход дела и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов Исаевой П.Г., в связи с чем решение Избербашского городского суда Республики Дагестан от 22 марта 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от «22» июня 2016 г. нельзя признать законными, они подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное и разрешить спор в соответствии с установленными по делу обстоятельствами и требованиями закона.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила решение Избербашского городского суда Республики Дагестан от 22 марта 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от 22 июня 2016 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

2. Решение Железнодорожного районного суда г. Барнаула Алтайского края от 29 апреля 2020 года по гражданскому делу № 2-1076/2020 по иску Коротковой О.К. к краевому государственному казенному учреждению «Региональное жилищное управление» об обязанности предоставить жилое помещение [85].

Судом было установлено следующее. Короткова О.К. обратилась в суд с иском заявлением к краевому государственному казенному учреждению «Региональное жилищное управление» (далее КГКУ «Региональное жилищное управление») в котором просила с учетом уточнения обязать ответчика предоставить ей благоустроенное жилое помещение из специализированного жилищного фонда <адрес> по договору найма специализированного жилого помещения в границах муниципального образования <адрес> края, отвечающее установленным санитарным и техническим требованиям, общей площадью не менее 33 кв. м., а если оно представляет собой однокомнатную квартиру, то общей площадью не менее 28 кв. м.

В обоснование заявленных требований указано, что Короткова О.К. включена в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями по дате постановления на учет.

Короткова О.К. прав на недвижимое имущество не имеет, жилым помещением не обеспечена.

Судом установлено, что Короткова О.К. относится к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поскольку ее мать Короткова Т.В. решением <адрес> от ДД.ММ.ГГГГ лишена родительских прав, в свидетельстве о рождении в графе «отец» стоит прочерк.

На основании приказа управления <адрес> по жилищно-коммунальному хозяйству от ДД.ММ.ГГГГ № сведения о Коротковой О.К. внесены в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, по дате поступления заявления – ДД.ММ.ГГГГ. По состоянию на ДД.ММ.ГГГГ реестровая запись № <>.

Согласно сведениям Федеральной кадастровой палаты Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по <адрес> Короткова О.К. строений и помещений в собственности не имеет.

Сведениями о том, что Короткова О.К. обеспечена жилыми помещениями на условиях социального найма в настоящее время суд не располагает, соответственно Короткова О.К. имеет право на предоставление жилого помещения в границах муниципального округа <адрес> края.

Таким образом, суд пришел к выводу о том, что Короткова О.К. относится к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и по достижению совершеннолетия, жильем не обеспечена и в собственности жилья не имеет, своевременно в установленном порядке обратилась с заявлением в уполномоченные органы за реализацией своего права на обеспечение жилым помещением, была включена в список на предоставление жилых помещений государственного жилищного фонда <адрес> по категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на данный момент не исключена из списка, приобрела право на обеспечение жильем, которое до настоящего времени ей не реализовано.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что доводы стороны истца о нарушении прав Коротковой О.К. по обеспечению жильем, полностью установлены в ходе судебного разбирательства.

Гарантируемая детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, социальная поддержка, в том числе предоставление жилых помещений по договорам социального найма должна быть реализована до достижения ими 23-летнего возраста, не поставлена законом в зависимость от предоставления либо не предоставления жилых помещений другим детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Единственным способом защитить нарушенное право Коротковой О.К. на получение жилого помещения из состава специализированного жилищного фонда является понуждение ответчика к совершению конкретных действий.

Исковое заявление Коротковой О.К. Железнодорожным районным судом г. Барнаула Алтайского края было удовлетворено. Суд обязал краевое государственное казенное учреждение «Региональное жилищное управление» предоставить Коротковой О.К. благоустроенное жилое помещение из специализированного жилищного фонда <адрес> по договору найма специализированного жилого помещения, отвечающее установленным санитарным и техническим требованиям, общей площадью не менее 33 квадратных метров, а если оно представляет собой однокомнатную квартиру общей площадью не менее 28 квадратных метров, в границах муниципального образования <адрес> края.

3. Решение Ленинского районного суда г. Самары от 28 апреля 2020 года по гражданскому делу № 2-1110/2020 по иску Заместителя прокурора Красноглинского района г. Самары в интересах Попова АВ к Администрации г. о. Самара, Департаменту управления имуществом г. о. Самара о предоставлении жилого помещения [86].

Судом было установлено, что Заместитель прокурора Красноглинского района г. Самары обратился в Ленинский районный суд г. Самары с иском в интересах Попова А.В. к Администрации г. о. Самара, Департаменту управления имуществом г. о. Самара о предоставлении жилого помещения, указав, что Попов А.В., ДД.ММ.ГГГГ г.р., является лицом, оставшимся без попечения родителей в несовершеннолетнем возрасте. На основании заявления он включен в список граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для предоставления жилого помещения по договору социального найма по г. о. Самара. В связи с тем, что до настоящего времени жилое помещение истцу не предоставлено, заместитель прокурора просит обязать Администрацию г. о. Самара, Департамент управления имуществом г. о. Самара предоставить истцу благоустроенное жилое помещение муниципального специализированного фонда, предназначенного для предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по договору найма специализированного жилого помещения, отвечающее установленным санитарным и техническим правилам и нормам, применительно к условиям соответствующего населенного пункта, по нормам предоставления площади жилого помещения не ниже 33 кв. м общей площади жилого помещения.

Из материалов гражданского дела следует, что Попов А.В. является лицом, оставшимся без попечения родителей в несовершеннолетнем возрасте. Его отец П решением Красноглинского районного суда г. Самары от 29.07.2008 года лишен родительских прав. Его мать П умерла ДД.ММ.ГГГГ года.

Постановлением Администрации м. р. Алексеевский Самарской области № 258 от 24.10.2005 года над Поповым А.В. установлена опека, опекуном назначена П.

Постановлением Администрации м. р. Алексеевский Самарской области № 248 от 13.09.2016 года Попов А.В. признан лицом, не имеющим закрепленного жилого помещения и нуждающимся в жилом помещении.

На основании заявления истца распоряжением первого заместителя Главы г. о. Самара от 24.12.2014 года № 837 он включен в список граждан из числа детей-

сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями муниципального специализированного жилищного фонда по г.о. Самара, в соответствии с датой подачи заявления 22.10.2014 года.

Судом установлено, что до настоящего времени жилое помещение специализированного жилищного фонда истцу не предоставлено, что подтверждается отсутствием доказательств, указывающих на обратное. Согласно представленным материалам жилого помещения на праве собственности Попов А.В. не имеет, является студентом 4-го курса Авиационного техникума федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева», в настоящее время Попов А.В. зарегистрирован по месту пребывания в коммунальной квартире, по адресу: <адрес>, площадью 28,6 кв. м, где зарегистрированы и проживают 2 человека.

Принимая во внимание данные обстоятельства, и учитывая, что истец просит предоставить жилое помещение муниципального специализированного жилого фонда, по договору найма, с учетом приведенных выше норм права, суд находит обоснованными и подлежащими удовлетворению требования прокурора.

Ленинский районный суд г. Самары обязал Администрацию г. о. Самара, Департамент управления имуществом г. о. Самара предоставить Попову А.В. по договору найма специализированного жилого помещения благоустроенное жилое помещение муниципального специализированного фонда, предназначенного для предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, отвечающее установленным санитарным и техническим правилам и нормам, применительно к условиям соответствующего населенного пункта, по нормам предоставления площади жилого помещения не ниже 33 кв. м. общей площади жилого помещения.

4. Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 22 августа 2019 года по административному делу № 2а-5229/2019 по иску Нелипы В.Н., действующей в интересах несовершеннолетней Дороховой В.С. к комитету социальной защиты населения Волгоградской области о признании незаконным решения об отказе во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Волгоградской области, возложении обязанности устранить допущенное нарушение прав [87].

Суд установил следующее. Нелипа В.Н., действующая в интересах несовершеннолетней Дороховой В.С., ДД.ММ.ГГГГ г.р., обратилась в суд с названным административным иском, указав, что последняя осталась без попечения родителей. Решением Абинского районного суда ... края от ДД.ММ.ГГГГ её одинокая мать Дорохова Т.В. лишена родительских прав. Постановлением администрации Центрального района Волгограда от ДД.ММ.ГГГГ №...-П в отношении Дороховой В.С. установлена опека, она (Нелипа В.Н.) назначена опекуном. Также, согласно постановлению Дорохова В.С. будет обеспечена жилым помещением в соответствии с законодательством Российской

Федерации. Опекун ДД.ММ.ГГГГ обратилась в Облкомсоцзащиты с заявлением о включении несовершеннолетней подопечной Дороховой В.С. в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на предоставление благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированного жилого помещения. Однако, приказом административного ответчика от ДД.ММ.ГГГГ №... отказано во включении Дороховой В.С. в список, что мотивировано наличием у нее в собственности доли в праве собственности на жилое помещение, общей площадью 27,0 кв. м., по адресу: г. Волгоград, ..., общая площадь указанного помещения, приходящегося на одного собственника, более учетной. Считает указанное решение незаконным, поскольку при определении обеспеченности общей площадью жилого помещения на одного члена семьи административный ответчик не вправе учитывать жилую площадь, принадлежащую лицам, не являющимся членами семьи подопечного. Проживание ребенка у опекуна является временным – до достижения подопечным совершеннолетия, и может рассматриваться только как место пребывания. Это условие охраняет права опекуна, на жилую площадь, которого опекаемый не сможет претендовать. Жилое помещение, расположенное по адресу: Волгоград ..., представляет собой однокомнатную квартиру, общей площадью ... м., в котором никто не зарегистрирован. Согласно свидетельству о государственной регистрации права от ДД.ММ.ГГГГ и договору купли-продажи от ДД.ММ.ГГГГ вышеуказанное жилое помещение принадлежит на праве общей долевой собственности Дороховой В.С. в доле в праве собственности; Нелипа В.Н. в ? долях в праве собственности. На Дорохову В.С. приходится 6,75 кв. м. общей площади жилого помещения, то есть менее учетной нормы площади жилого помещения, установленной Постановлением от ДД.ММ.ГГГГ №... Опекун членом семьи Дороховой В.С. не является, в связи с чем последняя, относящаяся к категории детей, оставшихся без попечения родителей, нуждается в предоставлении жилого помещения и подлежит включению в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на предоставление благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированного жилого помещения.

Судом так же установлено, что постановлением администрации Центрального района Волгограда от ДД.ММ.ГГГГ №...-П «О назначении Нелипы В.Н. опекуном несовершеннолетней Дороховой В. С., исполняющим обязанности на возмездной основе» в отношении административного истца установлена опека, опекуном назначена Нелипа В.Н. Согласно постановлению несовершеннолетняя Дорохова В.С. будет обеспечена жилым помещением в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По результатам рассмотрения заявления административного истца и представленных документов, ДД.ММ.ГГГГ заместителем главы администрации Центрального района Волгограда утвержден акт об установлении факта невозможности проживания Дороховой В.С. в жилом помещении, расположенном по адресу: Волгоград, ..., поскольку общая площадь жилого помещения, приходящегося на нее с учетом доли в праве общей долевой собственности

составляет 6,75 кв. м., что менее учетной нормы площади жилого помещения (11 кв. м.), установленной Постановлением Волгоградского горсовета народных депутатов от ДД.ММ.ГГГГ №... «Об утверждении учетной нормы площади жилого помещения и нормы предоставления жилого помещения по договору социального найма в Волгограде».

Кроме того, ДД.ММ.ГГГГ главой администрации Центрального района г. Волгограда в Облкомсоцзащиты направлено заключение (исх. №...з/05) о необходимости включения Дороховой В.С. в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями.

Однако, оспариваемым приказом Облкомсоцзащиты от ДД.ММ.ГГГГ №... отказано во включении административного истца в список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями по тем основаниям, что она является собственником ? доли жилого помещения, общей площадью 27 кв. м., по адресу: Волгоград, ... жилого помещения, приходящаяся на одного собственника более учетной нормы.

Суд посчитал, что приказ Облкомсоцзащиты от ДД.ММ.ГГГГ №... в части отказа во включении Дороховой В.С. в спорный список не основанным на действующих нормативных актах и принятым без учета фактических обстоятельств дела.

Проживание ребенка у опекуна является временным – до достижения подопечным совершеннолетия, и может рассматриваться только как место пребывания. Это условие охраняет права опекуна, на жилую площадь которого, опекаемый не сможет претендовать.

С учетом имеющихся в настоящее время у нее жилищных прав, в дальнейшем, по достижению возраста 18 лет, Дорохова В.С. сможет претендовать исключительно на пользование 6,75 кв. м. общей площади в ... Волгограда. Её совместное проживание в единственной жилой комнате указанной квартиры с Нелипой В.Н., которая не является членом её семьи, либо другими лицами, которые могут стать собственниками ? доли в праве общей долевой собственности на квартиру, приобрести в ином порядке право пользования жилым помещением, не представляется возможным и прямо противоречит интересам административного истца.

Суд установил, что Дорохова В.С., относящаяся к категории детей, оставшихся без попечения родителей, нуждается в предоставлении благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированного жилого помещения. Иное прямо противоречит целям законодательства о социальной защите детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нарушает гарантированное международными правовыми актами, Конституцией Российской Федерации и принятым в их развитие Федеральным законом от ДД.ММ.ГГГГ № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях

по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» жилищные права административного истца.

Центральный районный суд г. Волгограда решил:

- административный иск Нелипы В.Н., действующей в интересах несовершеннолетней Дороховой В.С. к комитету социальной защиты населения Волгоградской области о признании незаконным решения об отказе во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Волгоградской области, возложении обязанности устранить допущенное нарушение прав – удовлетворить;
- признать незаконным приказ комитета социальной защиты населения Волгоградской области от ДД.ММ.ГГГГ №... в части отказа во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Волгоградской области Дороховой В. С., ДД.ММ.ГГГГ года рождения;
- обязать комитет социальной защиты населения Волгоградской области повторно рассмотреть вопрос о включении Дороховой В.С., ДД.ММ.ГГГГ года рождения, в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда Волгоградской области.

5. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 02 октября 2018 года № 41-КГ18-36 [88].

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела дело по иску Атанова Александра Владимировича к администрации Первомайского района г. Ростова-на-Дону о признании незаконным отказа во включении в список детей-сирот и об обязанности включить в списки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями из специализированного жилого фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, по кассационной жалобе Атанова Александра Владимировича на апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 29 ноября 2017 г.

Установлено, что в обоснование исковых требований истец указал, что он является лицом из числа детей-сирот. Его отец Атанов В.А. умер 2 декабря 2015 г., мать Алексеева Е.И., объявлена умершей решением Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону от 7 декабря 2016 г. Распоряжением Администрации от 8 апреля 2016 г. № 407 его попечителем назначен Соловьев С.А. Решением Администрации от 5 мая 2017 г. № 59-26-402А истцу отказано в признании его нуждающимся в обеспечении жилым помещением и во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями из специализированного жилого фонда. Атанов А.В. считает отказ

незаконным, поскольку он не является нанимателем жилого помещения, членом семьи нанимателя по договору социального найма, собственником жилого помещения, в силу чего в соответствии с действующим законодательством имеет право на обеспечение жилым помещением.

Решением Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону от 25 сентября 2017 г. иск Атанова А.В. удовлетворён, на Администрацию возложена обязанность включить Атанова А.В. в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилым помещением по договорам найма жилого помещения специализированного жилищного фонда.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 29 ноября 2017 г. решение суда первой инстанции отменено, принято новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований.

В кассационной жалобе Атанов А.В. ставит вопрос об отмене апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда, как незаконного.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что имеются основания для отмены апелляционного определения.

Разрешая спор и удовлетворяя исковые требования Атанова А.В., суд первой инстанции, руководствуясь положениями статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ), исходил из того, что Атанов А.В., имея статус лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не является собственником жилого помещения либо нанимателем или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, по настоящее время жилым помещением не обеспечен. При этом суд указал, что регистрация истца в квартире, принадлежащей его сестре, не порождает возникновения у него права собственности на указанную квартиру в будущем, а пользование жилым помещением не является постоянным и зависит от усмотрения собственника квартиры Алексеевой Я.О.

Отменяя решение суда первой инстанции и принимая новое решение об отказе в удовлетворении требований Атанова А.В., суд апелляционной инстанции указал, что истец Атанов А.В. вселён в квартиру по адресу: ..., в качестве члена семьи собственника (своей сестры Алексеевой Я.О.) и имеет равное с ней право пользования квартирой на неопределённый срок. Учитывая, что на истца приходится общей площади жилого помещения более учётной нормы, установленной в г. Ростове-на-Дону и равной 10 кв. м, суд апелляционной инстанции пришёл к выводу о том, что Атанов А.В. является обеспеченным жилым помещением и оснований для обеспечения истца жилым помещением из специализированного жилого фонда г. Ростова-на-Дону не имеется. Обстоятельств, свидетельствующих о невозможности проживания истца в указанном жилом помещении, судом не установлено. Кроме того, суд апелляционной инстанции

указал на право Атанова А.В. наследовать земельные участки после смерти своих родителей.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судом апелляционной инстанции допущено существенное нарушение норм материального права, выразившееся в следующем.

Поскольку Атанов А.В. не является ни собственником жилых помещений, ни нанимателем жилого помещения по договорам социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о наличии предусмотренных пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ оснований для признания истца нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору найма специализированного жилого помещения.

Судом апелляционной инстанции не учтено, что длительность сохранения за Атановым А.В. возможности проживать в квартире, принадлежащей его сестре Алексеевой Я.О., зависит от усмотрения последней, так как она вправе в любой момент распорядится своим имуществом.

Вывод суда апелляционной инстанции об отказе в иске в связи с наличием у Атанова А.В. права наследования земельных участков после смерти родителей сделан судом ввиду неправильного применения норм материального права, поскольку статья 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159–ФЗ не предусматривает исключений при установлении нуждаемости в обеспечении жильём по договору найма специализированного жилого помещения для лица, являющегося наследником собственника земельного участка.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, и дал толкование норм материального права, подлежащих применению к отношениям сторон.

При таких обстоятельствах у суда апелляционной инстанции не имелось предусмотренных статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оснований для отмены решения суда первой инстанции.

С учётом изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации установила, что допущенные судом апелляционной инстанции нарушения норм материального права являются существенными, они повлияли на исход дела и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов Атанова А.В., в связи с чем апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 29 ноября 2017 г. нельзя признать законным, оно подлежит отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции, разрешившего спор в соответствии с установленными по делу обстоятельствами и требованиями закона.

Таким образом, проблемы правоприменительной практики защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, связаны с неверным применением норм права, затрагивающих интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как судами, так и органами исполнительной власти и местного самоуправления. В большинстве случаев органы

исполнительной власти и местного самоуправления нарушают права и законные интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для того, что бы в дальнейшем избежать проблем правоприменительной практики защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо внести следующие изменения:

- создать независимый контролирующий орган над органами законодательной и исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней, по вопросам предоставления своевременного жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей с ежегодной отчетностью о расходах выделяемых федеральным бюджетом денежных средств на приобретения жилых помещений детям;
- дополнить в статью 8 ФЗ № 159 от 21.12.1996 г. абзацем о выплате компенсации при не своевременном предоставлении жилого помещения из жилищного фонда детям-сиротам и лицам из их числа, по достижении ими 18 лет возраста, по окончанию срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, медицинских организациях и иных организациях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, профессионального обучения, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях;
- дополнить в ФЗ № 15 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 29.02.2012 абзацем о закреплении организационного допустимого срока предоставления жилого помещения детям-сиротам из специализированного жилищного фонда; а также закрепление возможности применения норм о социальном найме к специализированному найму, за исключением тех ограничений, которые были обусловлены целью перехода на систему специализированного найма (запрет на приватизацию и отчуждение жилого помещения);
- дополнить часть 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» абзацем о том, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений освобождаются от расходов по оплате коммунальных услуг на время получения по очной форме в образовательных организациях профессионального образования, а также при прохождении военной службы по призыву.

3.2 Современная тенденция развития защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Российский и зарубежный опыт

Международно-правовой принцип защиты детей-сирот и детей, провозглашенный Всемирной декларацией об обеспечении выживания, защиты и развития детей, находит свое развитие в национальном законодательстве [1]. В соответствии со ст. 38 Конституции РФ материнство, детство и семья находятся под защитой государства [5]. В России давно создана, функционирует и развивается государственная система защиты детей. Ее отечественную правовую основу составляет ряд нормативных правовых актов, определяющих особенности правового положения детей в различных сферах общественной жизни, а также содержащих дополнительные гарантии для детей разных категорий. Утрата родительской опеки является юридическим фактом. Связано это с тем, что впоследствии определенные обязанности со стороны органов опеки и попечительства больше не возникают. Таким образом, содержание проблемы концепции «забота о ребенке» возникает как в теории, так и на практике, поскольку ее отсутствие представляется обязанностью государства обеспечивать особую защиту и поддержку конкретному ребенку.

Только на федеральном уровне были приняты такие важные федеральные законы по защите прав ребенка, такие как: «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об опеке и попечительстве». Несмотря на наличие множества нормативных актов, направленных на защиту прав детей, по мнению В.П. Лукина, можно определить, что «в современной России именно дети составляют самую массовую группу наименее защищенного населения» и среди них такая категория, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, нуждаются в особой поддержке государства [57, с. 110]. В соответствии со своими национальными законами государства-участники обеспечивают замену ухода за таким ребенком. Такой уход может включать, в частности, передачу на воспитание, «кафала» по исламскому праву, усыновление или, в случае необходимости, помещение в соответствующие учреждения по уходу за детьми. При рассмотрении вариантов замены необходимо должным образом учитывать желательность преемственности воспитания ребенка и его этническое происхождение, религиозную и культурную принадлежность и родной язык (статья 20 Конвенции о правах ребенка). В семейном праве нет юридического определения этой категории детей. В п. 1 ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации перечислены обстоятельства, при наличии которых можно сделать вывод об утрате ребенком родительской опеки.

Существует литература, в которой акцентируется внимание на том, что в действующем законодательстве термин «попечение» не раскрывается. Что касается теории семейного права, то на факт попечения со стороны родителей указывают элементы отсутствия так важной для ребенка, личности, которая активно растет и развивается, заботы. Утрата родительской опеки отчетливо видна при заметном

невыполнении родителями своих обязанностей, а также при чрезмерном безответственности по отношению к ребенку.

По сравнению с сиротами, дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют возможность воссоединиться со своими родителями после восстановления в родительских прав или снятия ограничений на родительские права. Однако это никоим образом не влияет на государственную защиту и особую социальную защиту всех детей, лишившихся родительской опеки, несмотря на их смерть или другие обстоятельства. Каждый конкретный случай раскрытия факта отсутствия родительской опеки или их опеки возлагается согласно п. 1 ст. 122 СК РФ контролирующие органы (органы опеки и попечительства) [12].

В настоящее время в Российской Федерации действует целый государственный механизм, задачей которого является создание условий для размещения детей, утративших опеку родителей и утративших гармоничное развитие и социализацию.

Только при отсутствии возможности усыновления (удочерения), передачи под опеку или попечительство, передачи в приемную семью или в иных случаях, предусмотренных действующим федеральным законодательством Российской Федерации, дети, подлежат временно в патронатную семью, до помещения в семью.

Следует, что общепринятые права детей на семейное воспитание – это возможности, которые предоставляют им российское государство в рамках системы защиты детей для их существования и личностного развития в условиях заменяющей семьи или естественной семьи [56, с. 134].

Определенные правовые формы существуют также для установленных форм несемейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с п. 1 ст. 155.1 СК РФ ребенок, может быть помещен под надзор в образовательную, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, на основании чего делается вывод о разграничении форм несемейных устройств. Например, детские дома функционируют для воспитания детей от рождения до 4 лет, дети, лишённые родительской опеки, могут воспитываться в детских домах семейного типа, воинских частях и даже религиозных организациях. Требования к условиям проживания детей в этих организациях утверждаются Правительством Российской Федерации [24].

Аналогичный подход наблюдается в других странах при делении видового устройства детей, оставшихся без попечения родителей: существуют семейные и несемейные формы.

Например, в США 75 % детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находятся на воспитании в фостерных (приемных) семьях; 5% находятся в реабилитационных центрах; остальная численность детей находятся в групповых домах. В Великобритании более 11 миллионов детей, примерно 64 400 детей, которым необходима защита, 73 % из которых пребывают в приемных семьях, 10 % находятся в детских учреждениях, 3 % пребывают на альтернативном жилищном устройстве, 4 % являются усыновленными, 6 % проживают совместно с родителями и 4 % имеют другие формы защиты [47, с. 120]. В Швеции существует три формы устройства детей: устройство в замещающую

семью; устройство в институциональное учреждение; устройство в специализированные учреждения, осуществляющие присмотр за несовершеннолетними – такая система социальной защиты ребенка представляет собой взаимодействие с несовершеннолетними преступниками, детьми, являющимися наркозависимыми, и иными группами детей [63, с. 144].

Во всех перечисленных странах фостерная (приемная) семья является самым популярным способом устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Фактически, даже дети, которые были соматически здоровыми, но лишены любви и заботы своих близких, особенно своих матерей, будучи вынуждены оставаться в детских домах в силу определенных обстоятельств, несли психическую травму на протяжении всей своей жизни [52, с. 10].

В таких ситуациях специалисты чаще всего замечают у детей признаки неудовлетворенности базовыми психологическими потребностями жизни, свою незащищенность в окружающем мире, наличие страха, агрессивности, задержку эмоционального, физического и умственного развития, а также другие расстройства. Также существует высокий уровень социальной дезадаптации детей, выпускников детских учреждений [59, с. 8].

Органы опеки и попечительства являются важнейшим элементом в структуре изучаемой системы. Их положение можно определить как «субъект устройства». Это связано с тем, что согласно действующему законодательству они имеют право заниматься вышеуказанной деятельностью, а также обладают необходимой компетенцией для выявления и размещения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [72, с. 21].

Согласно абзацу 3 п. 1 ст. 121 СК РФ законодательно разрешена передача части полномочий контролирующих органов сиротским организациям, образовательным и медицинским организациям, организациям, оказывающим социальные услуги, и другим. Все эти организации исследуемого государственного механизма можно определить как содействующие органам защиты в их деятельности.

Суды общей юрисдикции играют особую и характерную роль для судебных органов в системе урегулирования споров по данной категории детей. Они защищают охраняемые законом права и интересы членов семьи, выявляют факты несоответствия деятельности органов опеки и попечительства и иных лиц.

Во-первых, их юрисдикция основана на приоритетности рассмотрения дел об усыновлении (удочерении) и отмене усыновления (удочерения), в том числе и в отношении международного усыновления (удочерения).

Во-вторых, в контексте процесса подачи заявления суды являются предметом споров по воспитанию детей, что также может привести к спорам с участием законных опекунов (попечителей).

В-третьих, в судебном порядке рассматриваются дела, возникающие из общественных отношений, например, при оспаривании неправомерных действий органов опеки и попечительства (ст. 17 КАС РФ) [12].

Таким образом, для получения качественного и относительно быстрого семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо создать в Российской Федерации систему выявления названной

категории детей, улучшив отбор достойных кандидатов их воспитание в семье. Организовать реальную педагогическую, психологическую, социальную, материальную поддержку приемным семьям.

Право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на особую поддержку со стороны государства основано на ст. 20 Конвенции ООН о правах ребенка и выражается в предоставлении как общих гарантий реализации прав, принадлежащих любому ребенку, так и дополнительных прав, реализация которых предусмотрена нормами действующего законодательства Российской Федерации.

Система устройства детей без попечения родителей в Российской Федерации бывает двух типов: семейная и несемейная. У каждого типа свой формат устройства. Семейная форма представляет собой усыновление (удочерение), опеку (попечительство), приемную семью, патронатную семью. Несемейная форма включает несколько типов организаций, касающихся детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Выводы по разделу 3

Судебная защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется по общеустановленным правилам, т. е. в порядке, установленном процессуальным законодательством.

Необходимость судебной защиты возникает в случае нарушения прав и законных интересов действиями, бездействием или решениями третьих лиц. В отдельных случаях удается урегулировать вопрос в мировом порядке. Однако, к сожалению, нарушения прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются неотъемлемой частью современной действительности.

Современная социальная и общественно-политическая ситуация в Российской Федерации требует пристального внимания к проблемам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Одной из важнейших проблем является обеспечение исследуемой категории детей жилой площадью по достижению ими 18-летнего возраста, по окончании срока пребывания в образовательных организациях и иных организациях, создаваемых в установленном законом порядке, а также по завершению профессионального образования, обучения, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончанию отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Защита жилищных прав данной категории детей осуществляется в следующих направлениях:

- закрепление;
- предоставление;
- контроль по использованию и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками, которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений;

- осуществление контроля по распоряжению жилыми помещениями.

Отсутствие жилья влечет за собой нарушение других социально-экономических прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе права на труд, медицинское обслуживание и социальную помощь.

Как показывает практика, наиболее часто в суд предъявляются и рассматриваются такие требования, которые направлены на то, чтобы:

- обязать органы исполнительной власти и местного самоуправления предоставить детям-сиротам и социальной сироте жилые помещения;
- признать незаконным неправомерный отказ органов исполнительной власти в постановке на учет ребенка-сироту как нуждающегося в жилье по договору социального найма;
- признать незаконным бездействие администрации, выразившееся в не установлении попечительства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и т. п.

В качестве мер, направленных на решение данных проблем, необходимо совершенствовать законодательство РФ в области защиты имущественных и неимущественных (личных) прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для того, что бы в дальнейшем избегать проблем правоприменительной практики защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо внести следующие изменения:

1) создать независимый контролирующий орган над органами законодательной и исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней, по вопросам предоставления своевременного жилья детям-сиротам с ежегодной отчетностью о расходах выделяемых федеральным бюджетом денежных средств на приобретения жилых помещений детям-сиротам;

2) дополнить в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» следующее:

- абзацем о выплате компенсации при не своевременном предоставлении жилого помещения детям-сиротам и лицам из их числа, по достижении ими 18 летнего возраста, по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, медицинских организациях и иных организациях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершению получения профессионального образования, профессионального обучения, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях;
- дополнить часть 1 статьи 8 Федерального закона № 159. абзацем о том, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений освобождаются от расходов по оплате

коммунальных услуг на время получения по очной форме в образовательных организациях профессионального образования, а также при прохождении военной службы по призыву;

3) дополнить в Федеральный закон № 15 от 29.02.2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» абзацем о закреплении организационного допустимого срока предоставления жилого помещения детям-сиротам из специализированного жилищного фонда; 1а также закрепление возможности применения норм о социальном найме к специализированному найму, за исключением тех ограничений, которые были обусловлены целью перехода на систему специализированного найма (запрет на приватизацию и отчуждение жилого помещения).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении представлены основные выводы, полученные в ходе диссертационного исследования.

Основная цель работы заключалась в исследовании механизма правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в выявлении актуальных проблем в данной области и в разработке рекомендации по их разрешению. В заключении, данные проблемы представлены как в теоретическом, так и практическом аспектах.

Первая проблема заключается в нарушении прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей со стороны органов опеки и попечительства. В ходе проверок ежегодно выявляются множественные нарушения прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органами опеки и попечительства,

Данные обстоятельства приводит к не соблюдению требования к формированию и использованию государственного банка данных о детях, к непринятию мер к защите прав детей, находящихся продолжительное время в реабилитационных центрах, а также к нарушениям порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, кроме того к незаконным действиям по усыновлению (удочерению) детей-сирот, в т. ч. лишившихся родительского попечения, передаче их под опеку (попечительство) или в приемную семью.

По результатам проделанной работы рекомендуется следующее:

- ужесточить административную ответственность путем частичной дисквалификации должностных лиц, допустивших нарушение, сроком до 5 лет. Повторное совершение должностным лицом административных правонарушений, должно влечь за собой полную дисквалификацию;
- увеличить размер административного штрафа должностных лиц органов исполнительной власти и/или органов местного самоуправления РФ, предусмотренный ст. 5.36 и 5.37 КоАП РФ, с 5000 до 10 000 руб.;
- ужесточить наказание за незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи, совершенные неоднократно или из корыстных побуждений, предусмотренный ст. 154 УК РФ, ограничением свободы сроком до трех лет, либо принудительными работами сроком до трех лет, либо лишением свободы сроком до трех лет.

Вторая проблема заключается в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В результате приводит к:

- несвоевременной постановке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на учет лиц, нуждающихся в жилом помещении;

- умышленному уклонению со стороны органов исполнительной власти и/или органов местного самоуправления в постановке на учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в жилом помещении;
- указанной категории детей не предоставляются жилые помещения ни по достижении ими 18 летнего возраста, ни по окончании пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, медицинских организациях, иных организациях, ни после завершения получения профессионального образования и т. д.;
- к проблемам трудоустройства и получению бесплатного медицинского обслуживания.

Для решения данной проблемы рекомендуется.

1. Дополнить ст. 8 ФЗ № 159 от 21.12.1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» абзацем о выплате компенсации при не своевременном предоставлении жилого помещения детям-сиротам и детям, оставшиеся без попечения родителей по достижении ими 18 летнего возраста, по окончании пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, медицинских организациях, иных организациях, после завершения получения профессионального образования и т. д.

2. Дополнить ФЗ № 15 от 29.02.2012 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» абзацем о закреплении организационного допустимого срока предоставления жилого помещения детям-сиротам из специализированного жилищного фонда; а также о закреплении возможности применения норм о социальном найме к специализированному найму, за исключением тех ограничений, которые были обусловлены целью перехода на систему специализированного найма (запрет на приватизацию и отчуждение жилого помещения).

Третья проблема заключается в недостаточно разработанной процедуре проверки органами опеки и попечительства опекунов.

В результате этого имеют место следующие негативные явления:

- нарушаются сроки и порядок проведения органами опеки и попечительства обследований условий жизни детей, воспитывающихся в семьях опекунов;
- органами опеки и попечительства не ведется индивидуальная профилактическая работа с опекунами и попечителями, что влечет за собой совершение преступлений;
- имеют место факты нарушения законодательства, регулирующего порядок передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы воспитания;

По результатам анализа даны следующие рекомендации.

1. Добавить в ст. 12 ФЗ № 99 от 04.05.2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование сотрудников органов опеки и попечительства

по подготовке профессиональной деятельности защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшимся без попечения родителей.

2. В случае нарушений должностных обязанностей со стороны сотрудников органов опеки и попечительства аннулировать лицензию на право заниматься профессиональной деятельностью.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Опубликованные в справочно-поисковых системах:

1. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята в г. Нью-Йорке 30.09.1990). – СПС «Консультант Плюс».
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). – СПС «Консультант Плюс».
3. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) (20 ноября 1989 г.). – СПС «Консультант Плюс».
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004). – СПС «Консультант Плюс».
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – СПС «Консультант Плюс».
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51–ФЗ (ред. от 31.07.2020). – СПС «Консультант Плюс».
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138–ФЗ (ред. от 31.07.2020). – СПС «Консультант Плюс».
8. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020). – СПС «Консультант Плюс».
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21–ФЗ (ред. от 08.12.2020). – СПС «Консультант Плюс».
11. Налоговый кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года № 146–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
12. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
13. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63–ФЗ (ред. от 27.10.2020) – СПС «Консультант Плюс».
14. Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 (ред. от 01.03.2020) «Об опеке и попечительстве». – СПС «Консультант Плюс».
15. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 27.10.2020) «О прокуратуре Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».
16. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.07.2016 № 359–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
17. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324–ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

18. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159–ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». – СПС «Консультант Плюс».
19. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
20. Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16.04.2001 № 44–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
21. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124–ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».
22. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».
23. Постановление Правительства РФ от 04.04.2019 № 397 «О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства». – СПС «Консультант Плюс».
24. Постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей». – СПС «Гарант».
25. Постановление Правительства РФ от 28 июня 2013 г. № 548 «Об утверждении типового договора найма жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». – СПС «Гарант».
26. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 170 «Об утверждении Правил проведения медицинского обследования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, помещаемых под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». – СПС «Гарант».
27. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2017 г. № 1117 «Об утверждении норм и Правил обеспечения за счет средств федерального бюджета бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета, а также норм и Правил обеспечения выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, в которых они обучались и воспитывались за счет средств федерального бюджета, выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, обучавшихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета, – детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, за счет средств организаций, в которых они обучались и воспитывались, бесплатным комплектом одежды, обуви, мягким инвентарем и оборудованием». – СПС «Гарант».

28. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2017 г. № 1116 «Об утверждении Правил выплаты ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета». – СПС «Гарант».
29. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан». – СПС «Гарант».
30. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав». – СПС «Гарант».
31. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2017 г. № 1066 «Об утверждении Правил обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств федерального бюджета, бесплатным проездом на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатным проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы». – СПС «Гарант».
32. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275 «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях

- усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства». – СПС «Гарант».
33. Постановление Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации». – СПС «Гарант».
34. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2013 г. № 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью». – СПС «Гарант».
35. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 654 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением». – СПС «Гарант».
36. Постановление Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 195 «О детском доме семейного типа». – СПС «Гарант».
37. Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». – СПС «Консультант Плюс».
38. Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» – СПС «Гарант».
39. Указ Президента РФ от 28.12.2012 N 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». – СПС «Гарант».
40. Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи». – СПС «Консультант Плюс».
41. Модельный закон «Об инновационно-инвестиционной инфраструктуре» (принят постановлением на девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 8 июня 1997 г. № 9–11). – СПС «Гарант».
42. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). – СПС «Консультант Плюс».

Литература:

43. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Наука, 1966. – С. 50–52.
44. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М., 2008. – С. 281-282.
45. Василькова, Ю.В. Социальная педагогика / Ю.В. Василькова, Т.А. Василькова. – М., 2009. – 203 с.

46. Гайсина, Г.И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт: научно-популярное издание / Г.И. Гайсина. – М., 2013. – С. 120.
47. Гуревич, И. Родители и дети: С прил. постановлений действующего законодательства, определяющих взаим. отношения родителей и детей / И. Гуревич. – Санкт-Петербург: Юридическая библиотека; № 10. – 189б. – С. 211.
48. Гусарова, Г. Социализация детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Г. Гусарова // Российское образование: официальные вести. – 2015. – № 1. – С. 94–96.
49. Глазунова, М.А. Социальная педагогика / М.А. Глазунова. – М., 2010. – С. 540.
50. Далбаева, Н.Н. К вопросу о механизме защиты гражданских прав / Н.Н. Далбаева // Защита частных прав: проблемы теории и практики: материалы VI ежегод. междунар. науч. практ. конф. (Иркутск, 21-22 сентября 2017 г.). – Иркутск, 2017. – С. 47–52.
51. Доржиева, С.В. Система устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации / С.В. Доржиева // Семейное и жилищное право, 2015. – № 16. – С. 10–13.
52. Загурский, Л. Учение об отцовской власти по римскому праву / Л. Загурский. Харьков. Университетская типография. – 1884. – С. 177–192.
53. Кархалев, Д.Н. Механизм гражданско-правового регулирования охранительных отношений / Д.Н. Кархалев // Юрист. – 2014. – № 8. – С. 29-33.
54. Кархалев, Д.Н. Механизм защиты гражданских прав / Д.Н. Кархалев // Российский судья. – 2016. – № 10. – С. 13–17.
55. Косова, О.Ю. О праве на воспитание / О.Ю. Косова // Социально-юридическая тетрадь (СЮрТе). Вып. 12. Ребенок в пространстве права / под ред. Н.Н. Тарусиной. – Ярославль, 2012. – С. 134.
56. Лукин, В.П. Защита детей – это защита будущего России, формирование нашего завтра / В.П. Лукин // Институт уполномоченного по правам ребенка в России. Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. – М.: Изд-во ГосНИИ семьи и воспитания, 2010. – 1110 с.
57. Лутошкина, С.Ю. Законодательное обеспечение деятельности по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / С.Ю. Лутошкина. – М.: Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – № 44. – С. 106–119.
58. Медведев, С.В. Отмена усыновления должна быть исключительной мерой, преследующей цель защиты прав и интересов ребенка / С.В. Медведев, А.С. Медведева // Семейное и жилищное право, 2017. – № 13. – С. 8–11.
59. Мицкевич, А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М.: Гос. изд-во юрид. Литературы. – 1962. – С. 212.

60. Милохова, А.В. Правовой механизм защиты физических лиц при взыскании просроченной задолженности // *Законы России: опыт, анализ, практика* / А.В. Милохова. – 2019. № 4. – С. 47–53.
61. Мягкова, Е.В. Надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних / Е.В. Мягкова // *Законность*. – 2019. – № 4. – С. 23–25.
62. Нагаев, В.В. Ювенальная юстиция. Социальные проблемы: учебное пособие / В.В. Нагаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. – С. 144.
63. Нечаева, А.М. Семейное право: учебник для академического бакалавриата / А.М. Нечаева. – Москва: Юрайт, 2015. – С. 110.
64. Нечаева, А.М. Охрана прав детей-сирот в России (История и современность) / А.М. Нечаева. – М.: Дом, 2014. – С. 215.
65. Поддубная, Т.Н. Современные международные тенденции социальной защиты детства / Т.Н. Поддубная // *Ученые записки РГСУ*. – 2006. – № 3. – С. 64–71.
66. Пронин, А.А. Социально-правовая защита детства в Российской Федерации / А.А. Пронин // *Мир библиографии*. – 2015. – № 4. – С. 53–58.
67. Семья, Г.В. О разработке профессионального стандарта специалиста органа опеки и попечительства / Г.В. Семья // *Электронный журнал «Психологическая наука и образование»*. – 2013. – № 3.
68. 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, Н.Г. Зайцева. – М.: ООО «Вариант», 2014. – С. 120.
69. Семья, Г.В. Как вернуть родительские права / Г.В. Семья, Н.Л. Зуева, Е.Н. Рындина, О.А. Жукова. – М.: ООО «Вариант», 2009. – С. 86.
70. Сорокин, В. Охрана детства / В. Сорокин. – СПб.: Экспедиция Заготовления Государственных Бумаг. – 1893. – С. 266.
71. Сычева, Е.И. К вопросу о наличии признаков предпринимательской деятельности у патронатной семьи как российского варианта «фостерной» семьи / Е.И. Сычева, В.В. Самойлов // *Семейное и жилищное право*, 2017. – № 11. – С. 21–24.
72. Тростанецкая, Г. Социальные сироты в нашем обществе / Г. Тростанецкая // *Социальная педагогика*. – 2014. – № 4. – С. 3–8.
73. Флейшиц, Е.А. Избранные труды по гражданскому праву / Е.А. Флейшиц. – М.: Статут, 2015. – С. 510.
74. Чарина, Е.В. Эстоппель как механизм правовой защиты добросовестного лица в практике судов общей юрисдикции / Е.В. Чарина // *Судья*. – 2020. – № 9. – С. 50–54.
75. Якимов, А.Ю. Статус субъекта права / А.Ю. Якимов. – М.: Государство и право. – 2016. – № 4. – С. 5–10.

Судебная практика:

76. Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21.07.2020 по делу № 88-16050/2020, 2-2970/2019. – СПС «Консультант Плюс».
77. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.09.2019 № 66-КГ19-8. – СПС «Консультант Плюс».
78. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27.08.2018 № 5-КГ18-174. – СПС «Консультант Плюс».
79. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2019 №18-КГ19-151. – СПС «Консультант Плюс».
80. Решение Люблинского районного суда города Москвы от 17.01.2020 по делу № 2-868/2020. – СПС «Консультант Плюс».
81. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов». – СПС «Консультант Плюс».
82. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от «18» июля 2017 года № 20-КГ17-4. – СПС «Гарант».
83. Решение Железнодорожного районного суда г. Барнаула Алтайского края от 29 апреля 2020 года по гражданскому делу № 2-1076/2020. – СПС «Консультант Плюс».
84. Решение Ленинского районного суда г. Самары от 28 апреля 2020 года по гражданскому делу № 2-1110/2020. – СПС «Консультант Плюс».
85. Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 22 августа 2019 года по административному делу № 2а-5229/2019. – СПС «Консультант Плюс».
86. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от «02» октября 2018 года № 41-КГ18-36. – СПС «Гарант».

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Параметры системы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России и США

Таблица А.1 – Результат сравнительного анализа основных параметров системы защиты прав детей в России и США

Российская Федерация	США
1. Присоединение к международным документам	
Россия присоединилась к Конвенции о правах ребенка в 1993 году и окончательно ратифицировала в 2013 г., в соответствии с которой ценности семейного окружения и воспитания ребенка являются главным определением судьбы ребенка.	Соединенные Штаты присоединились к Гаагской конвенции о международном усыновлении. Вступивший в силу 4 января 2008 г. США регулирует процедуры усыновления в стране происхождения и в стране пребывания между странами, подписавшими Конвенцию.
2. Цель государственной политики	
Целями государственной политики в интересах детей является Федеральный закон № 124-ФЗ, 1998 года, осуществляющий права детей, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.	Концентрируется на предоставлении услуг «раннего вмешательства», с целью сохранения детей в биологических семьях.
3. Поступление сигнала о неблагополучии ребенка	
О детском неблагополучии обязаны сообщать сотрудники образовательных, медицинских, социальных и других организаций, родственники, соседи, посторонние граждане, а также сам ребенок может обратиться за помощью.	На практике существует ответственность специалистов за непредставление информации вплоть до лишения лицензии на профессиональную деятельность. Поэтому число сигналов велико, но только небольшая часть из них подтверждается.

Продолжение таблицы А.1

Российская Федерация	США
4. Отобрание ребенка из семьи	
<p>Рассмотрение вопроса об отобрании ребенка у родителей, о лишении, ограничение родителей родительских прав используется в качестве крайней меры воздействия на родителей, применяемой только в тех случаях, когда иные меры не дали результата. Отобрание происходит по решению органов опеки и попечительства. Данные органы обязаны незамедлительно уведомить прокурора, а также обеспечить временное устройство ребенка. и в течение семи дней после вынесения органом акта об отобрании ребенка обратиться в суд с иском о лишении или об ограничении родителей родительских прав.</p>	<p>Отобрание производится на основании судебного решения. Суд по делам несовершеннолетних рассматривает дела с участием детей, которые находились или находятся в непосредственной опасности от жестокого обращения, невнимания, травм или оставления без присмотра. Цели суда для несовершеннолетних являются: сохранить семью и обеспечить физическое и эмоциональное благополучие ребенку; выявить проблемы, которые приводят к изъятию детей из семей; поместить детей в безопасную обстановку, в семью родственников или фостерную семью; поиск постоянной семьи через усыновление. Кроме того, суд может закрыть дело на любой стадии, если проблемы, которые привели семью в суд, были устранены и ребенку ничего не угрожает. Слушания о постоянном устройстве ребенка проводится в течение 12 месяцев, после того как ребенок попал в систему социальной защиты. В некоторых случаях сроки для воссоединения семьи могут быть продлены до 18–24 месяцев.</p>
5. Законодательное определение всех видов насилия и жестокого обращения с детьми	
<p>Определено только физическое и сексуальное насилие. Нет развернутого определения пренебрежения нуждами ребенка.</p>	<p>В каждом штате свое подробное определение, включая этнические и традиционные инициации, которые могут при других условиях рассматриваться как вид насилия над ребенком.</p>

Продолжение таблицы А.1

Российская Федерация	США
6. Лишение родительских прав (ограничение в родительских правах)	
<p>Как правило, в суд на лишение родительских прав подают сразу после отобрания ребенка в случае угрозы жизни и здоровью. Возможно, ограничение родительских прав на срок до 6 месяцев. А также возможно восстановление в родительских правах и снятие ограничения с возвратом ребенка в семью.</p>	<p>Происходит через 15 месяцев после неуспешной работы с родителями ребенка. В разных штатах может быть разная практика. Например, в Лос-Анджелесе лишают родительских прав только тогда, когда находятся усыновители для ребенка. В Нью-Йорке лишение прав наступает автоматически через 15 месяцев и после этого родители никогда не могут быть восстановлены в родительских правах. В отличие от России не лишают родительских прав в случае, если преступление совершено супругом против супруга.</p>
7. Контроль над соблюдением прав ребенка, оставшегося без попечения родителей	
<p>Плановые проверки проводятся уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства, на основании акта органа опеки и попечительства о проведении плановой проверки.</p> <p>При помещении подопечного под опеку или попечительство плановая проверка проводится в виде посещения подопечного:</p> <p>а) 1 раз в течение первого месяца после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна;</p> <p>б) 1 раз в 3 месяца в течение первого года после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна;</p> <p>в) 1 раз в 6 месяцев в течение второго года и последующих лет после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна.</p>	<p>Регулярный судебный контроль – каждые 6 и 12 месяцев в зависимости от предмета контроля; материалы готовят социальные работники.</p>

Продолжение таблицы А.1

Российская Федерация	США
<p>При помещении ребенка, оставшегося без попечения родителей, в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – организация для детей-сирот), под надзор на период до его устройства на воспитание в семью плановая проверка проводится в виде посещения ребенка в организации для детей-сирот:</p> <p>а) 1 раз в течение первого месяца после принятия органом опеки и попечительства решения о помещении ребенка в организацию для детей-сирот под надзор;</p> <p>б) 1 раз в 6 месяцев в течение первого года и последующих лет после принятия органом опеки и попечительства решения о помещении ребенка в организацию для детей-сирот под надзор.</p>	
<p>8. Усыновление внутри страны и усыновление ребенка из другого государства (в другое государство)</p>	
<p>Страна ориентирована на внутренне усыновление (удочерение). Все процедуры, связанные с усыновлением (удочерением), бесплатны. В России усыновителям предоставляется единовременная выплата. После усыновления ребенок теряет прежние льготы, положенные детям-сиротам. Ряд регионов в целях развития института усыновления установил различные выплаты и льготы для усыновленных детей (и/или усыновителей) за счет регионального бюджета. Ряд регионов за счет собственного бюджета существенно увеличивает размер этого пособия.</p>	<p>США защищает усыновление внутри страны путем предоставления налоговых льгот, семья получает субсидию, не платит за оценку пригодности быть усыновителями (home study), получает компенсацию за расходы, медицинскую страховку на ребенка. В случае международного усыновления вся финансовая поддержка отменяется, семья получает услуги как все другие семьи. Хотя в ряде регионов существует поддержка усыновителей. До 1989 г. при усыновлении все выплаты, существующие для фостерной семьи, отменялись, но в 1989 г. был принят закон, который продолжил выплаты после усыновления.</p>

Продолжение таблицы А.1

Российская Федерация	США
<p>Кроме того существует ряд региональных дополнительных льгот, особенно если семья в результате усыновления ребенка-сироты стала многодетной: на коммунальные платежи, медицинские препараты, возможность получить земельный участок и пр. Международное усыновление в России регламентируется специальным законодательством и имеет ряд ограничений. Наложено полное запрещение на прием российских детей гражданами США (ст. 4 ФЗ от 2012 № 272). Беспрепятственно могут усыновить российского ребенка граждане СНГ, Италии, Испании, Франции, Великобритании.</p>	<p>Это привело к тому, что более 50 % детей усыновляется fosterными родителями. Закон об экономическом росте и налоговых льготах (PL 107-16), 2011 г. с более поздними поправками установил безвозвратную налоговую выплату до \$11 390, возмещающую расходы, связанные с усыновлением (при этом существуют ограничения по уровню дохода). Выплата может быть перенесена на срок до 5 лет. Усыновители детей со специальными потребностями получают полную налоговую выплату вне зависимости от понесенных расходов. Пособие по усыновлению выплачивается на ребенка как мера стимулирования усыновления в семье граждан детей с особыми нуждами: инвалидов, с психическими расстройствами или задержкой в развитии. Пособие включает: ежемесячные выплаты на ребенка; компенсацию медицинских расходов; затраты на приобретение лекарственных препаратов; оплата услуг по уходу за ребенком во время отдыха усыновителей.</p>
<p>9. Возрастные ограничения при усыновлении</p>	
<p>Усыновление возможно до исполнения ребенку 18 лет.</p>	<p>Усыновление возможно всю жизнь, нет ограничений.</p>
<p>10. Устройство в семью сиблингов</p>	
<p>Законодательно запрещено разделять сиблингов при семейном устройстве, за исключением ряда случаев.</p>	<p>Нет законодательного запрета на разделение сиблингов при временном или постоянном помещении в семью. Специалисты пытаются устроить их вместе, но на практике редко получается.</p>

Продолжение таблицы А.1

Российская Федерация	США
11. Возврат ребенка-сироту из семьи опекуна или усыновителя в организацию для детей-сирот	
<p>В России процент возврата (отмена решения о передаче ребенка сироты на воспитание в семью по инициативе родителей или решению органов опеки) составляет примерно 1–2 % от общего числа детей в замещающих семьях или до 10 % от числа устроенных в семьи в текущем году (условный показатель, так как отказ от ребенка может быть через пять лет после его передачи в семью).</p>	<p>По оценкам международной организации Кидсейф: 10–25 % всех попыток усыновления (начиная со стадии сбора документов, процедура может и не завершиться усыновлением) в США заканчиваются возвратами:</p> <ul style="list-style-type: none"> – детей старше 3 лет – в 10 % случаев; – подростков от 12 лет до 17 лет – 25 %; – до 10 % случаев заканчиваются отменой усыновления. <p>Случаев отказа от ребенка меньше, если ребенок передается под опеку в семьи родственников или родителям.</p>
12. Виды организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	
<p>Государственные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, наиболее развитые и наиболее широко используемые в нашей стране, такие как:</p> <ul style="list-style-type: none"> • дом ребенка; • детский дом; • школа-интернат; • приют; <p>центры временного содержания детей.</p>	<p>Единственная форма устройства ребенка является фостерная семья. Пример: департамент социального развития штата Калифорния выдает лицензии следующим шести типам учреждений фостерной системы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – семейные дома (представляют собой организацию, которая обеспечивает круглосуточную заботу не более чем 6 детям (или 8, если это группа сиблингов)); – небольшие семейные дома (обеспечивают 24-часовой уход и проживание в семье для 6 или более детей, умственно отсталых, с физическими недостатками, и которые требуют специального ухода и надзора в результате их ограниченных возможностей); – агентства фостеровских семей (которые сертифицируют их собственные семейные дома); – групповые детские дома;

Окончание таблица А.1

Российская Федерация	США
	– общественные реабилитационные учреждения; учреждения, реализующие программу жилья временного размещения.

Источник: Семья, Г.В. Как вернуть родительские права. / Г.В. Семья, Н.Л. Зуева, Е.Н. Рындина, О.А. Жукова. – М.: ООО «Вариант», 2009. – 85 с.