

Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Юридический факультет
Кафедра Государственного и муниципального управления и
правового обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.03.04 «Государственное и
муниципальное управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном
и муниципальном управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«МЕХАНИЗМ ГОСДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПЕКИ И
ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Выполнила:

Серова А.Ю., гр. ГМУ-41

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент Березовский Д.В.

Консультант:

старший преподаватель Юрин А.Ю.

Самара

2018

Оценка: Хорошо

Оглавление

Введение	4
1. Теоретические аспекты опеки и попечительства.....	7
1.1. Историко-правовое регулирование института опеки и попечительства.....	7
1.2. Понятие, сущность и содержание опеки и попечительства.....	19
2. Система государственного регулирования опеки и попечительства.....	30
2.1. Органы государственного регулирования института опеки и попечительства...	30
2.2. Проблемные аспекты государственно-правового регулирования опеки и попечительства	45
Заключение	54
Список использованной литературы	57

Введение

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в настоящее время защита прав и интересов несовершеннолетних граждан остается важнейшим приоритетным направлением развития семейной политики Российской Федерации как социального государства. Приоритетной формой воспитания и развития несовершеннолетнего является институт семьи. При таких обстоятельствах основным видом правового устройства детей, оставшихся как без попечения, так и без родителей, выступает опека и попечительство.

Защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является наиболее важной составляющей социальной политики государства. В связи с проводимыми реформами в Российской Федерации пересмотрено значение того, в каких условиях развивается ребенок, так как именно в детстве закладываются основы личности. Безусловно, тенденции юного периода накладывают отпечаток на характер и поведение в будущей жизни.

Рост количества социальных сирот и детей без определенного места жительства наблюдается в России, когда в результате трансформационного кризиса резко ухудшилась экономическая, демографическая, социальная ситуация. Рост безработицы, снижение жизненного уровня населения на фоне ускоренного имущественного и социального расслоения привели к формированию прослойки семей, для которых характерны застойная безработица, злоупотребление алкоголем, наркомания, насилие. Эти семьи не выполняют своих обязанностей по содержанию и воспитанию детей, это приводит к тому, что ребенок или сам покидает родителей, или вмешиваются государственные службы защиты прав детей.

Итак, институт опеки и попечительства в современном российском правовом поле не возник случайно, а был обусловлен общими потребностями жизни, необходимостью реализовать недостаточную дееспособность тем лицам, которые ограничены в своих правах в силу различных причин. Именно в силу того, что такие лица не могут следить за состоянием своих прав, самостоятельно заключать сделки,

управлять имуществом, был введен механизм по передаче этих действий опекунам (попечителям), которые действуют от их имени и в их интересах. При этом права и обязанности, которые приобретает опекун, можно охарактеризовать как прямое (полное) представительство, а для попечителей как оказание помощи опекаемым в процессе самостоятельного ведения ими дел.

Цель выпускной квалификационной работы – изучить механизмы государственного регулирования опеки и попечительства.

В соответствии с целью определены и поставлены следующие **задачи**:

1. Определить историко-правовые предпосылки к появлению института опеки и попечительства;
2. Изучить общие положения об институте опеки и попечительства;
3. Исследовать системы государственного регулирования опеки и попечительства;
4. Проанализировать работу и полномочия органов опеки и попечительства в Самарской области;
5. Выявить проблемные аспекты государственно-правового регулирования опеки и попечительства.

Объектом исследования выступают взаимоотношения государственного регулирования и института опеки и попечительства.

Предметом исследования являются механизмы государственного регулирования опеки и попечительства.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых по вопросам по проблемам опеки и попечительства: С.С. Алексеева, В.С. Александрова, В.И. Данилина, Н.М. Ершовой, Г.Ф. Шершеневича.

В качестве информационной базы исследования использовались положения Конституции РФ, конкретные нормы об опеке и попечительстве, закрепленные в гражданском и семейном законодательстве, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также опубликованные материалы практики судов общей юрисдикции. При этом использовались материалы конкретных дел по исследуемой

теме.

Выпускная квалификационная работа состоит из двух глав. В первой главе рассмотрен исторический процесс становления института защиты прав граждан, находящиеся в сложной жизненной ситуации, в лице органов опеки и попечительства. Отображены основные нормативные реформы, происходящие в российском законодательстве. Более подробно раскрыт Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», поскольку данный закон является основным документом в данной сфере. Вторая часть первой главы посвящена раскрытию понятий об опеке и попечительстве, раскрыты сущность и содержание. Акцентируется внимание на причинах и процессе установлении опеки (попечительства) в 2017 году над ребенком, пожилым человеком и инвалидом. Также отмечен процесс снятия с опеки (попечительства) в 2017 году.

Вторая глава посвящена системе государственного регулирования. Раскрыто место органов опеки и попечительства в российском законодательстве, их права, функции и полномочия. Отмечены органы опеки и попечительства на разных уровнях власти, подробно описывается их деятельность и полномочия, сконцентрировано внимание на Самарской области и г.о. Самара. Второй пункт главы отдан проблемным аспектам государственно-правового регулирования опеки и попечительства, в котором выделены основные три проблемы, образующиеся в результате применения правовых норм при установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми. Обосновывается идея создания специальных школ для приемных родителей.

1. Общая характеристика опеки и попечительства

1.1. Историко-правовое регулирование института опеки и попечительства

В современном обществе одним из основных направлений деятельности органов опеки и попечительства является защита прав и законных интересов граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства [20, С. 93-98].

К категории трудно адаптируемых к сложным социальным условиям относятся несовершеннолетние граждане нашего государства. Профилактика дезадаптации несовершеннолетних осуществляется различными органами и учреждениями, среди которых: комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, учебные заведения, центры социальной помощи семье и детям, общественные организации и др. В данной работе хотелось бы уделить особое внимание деятельности органов опеки и попечительства.

Опека и попечительство были известны в течение многих веков, корни их уходят в римское право: отец ребенка подбирал добропорядочных квиритов опекуна, в это же время опека назначалась судом, законом или завещанием, то есть на основании договора [27, с. 57]. Важно отметить, что именно в римском праве были заложены базовые принципы опеки и попечительства – безвозмездность и добровольность [39, с 57].

В России публичное значение опеке и попечительству придал Петр I. До него развитие опеки и попечительства происходило самостоятельно. Также некоторые источники отмечают тот факт, что Русская Правда включала в себя некоторые постановления об опеке [28]. Однако, если попечение передавалось от умершего отца к матери, то та выполняла свою роль скорее в силу родительской власти, а не опекунской [24, с. 46]. Что касается Петра I, то именно он придал опеке публичное значение. В его законодательстве существовала опека по завещанию и по

назначению магистрата, вводится возраст совершеннолетия для наследников движимостей и недвижимости, 17-18 и 20 лет соответственно.

В дальнейшем Екатерина II ввела учреждения о губерниях 1775 г., и опека приобрела полную организацию, в том числе были указаны необходимые качества опекуна и недостатки, которые препятствовали для исполнения опекунства. Заведование опекой было устроено на сословных началах: каждое сословие получило свои опекунские органы. В дальнейшем, Александр I расширил постановление об опеке, таким образом, родители тоже должны были соблюдать данный закон [17].

В советский период нормы, регламентирующие деятельность органов опеки и попечительства были закреплены в семейном законодательстве, при этом КЗАГС РСФСР 1918 г. и КЗоБСО РСФСР 1926 г. не опирались на принцип добровольности и определяли назначение опеки и попечительства в принудительном порядке. Только в КоБС РСФСР 1969 г. был провозглашен принцип добровольности назначения опекунов и попечителей над несовершеннолетними детьми [20, С. 93-98].

Кардинальные перемены в регулировании отношений в сфере опеки и попечительства были связаны с принятием части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и с перемещением общих норм об опеке и попечительстве в гражданское право путем закрепления правил об установлении, осуществлении и прекращении опеки и попечительства как в отношении взрослых, так и в отношении несовершеннолетних детей в ст. ст. 31–40 ГК РФ [2]. При этом в СК РФ осталась гл. 20, в которой содержались положения, посвященные опеке и попечительству как форме воспитания несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей.

Таким образом, из семейного законодательства были исключены нормы, регулирующие отношения, не относящиеся к семейным, то есть отношения между опекуном (попечителем) и взрослым подопечным.

В настоящее время нормативно-правовыми актами в сфере опеки и

попечительства над несовершеннолетними детьми являются Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ), ГК РФ и Закон об опеке и попечительстве [4].

РФ осуществляет деятельность по опеке и попечительству над несовершеннолетними, недееспособными и иными не полностью дееспособными гражданами, данная деятельность является одной из важнейших внутренних функций государства, и закрепляется в ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» от 24 апреля 2008 г. (далее – Закон) [6].

Важно отметить, что Закон четкости и системности в механизм осуществления и защиты прав и интересов несовершеннолетних детей не внес. Большая часть положений упомянутого Закона дублирует положения Гражданского, Жилищного, Семейного кодексов или противоречат им, в отдельных случаях можно наблюдать и конкуренцию норм [4]. Не устанавливается сама целостная система органов опеки и попечительства, увязывающая все юридические и фактические действия в сфере обеспечения и защиты прав подопечных граждан с учетом комплексности отношений, урегулированных ГК РФ, СК РФ, Жилищным кодексом РФ, и многообразия форм устройства несовершеннолетних детей.

Однако в Законе обозначены задачи и принципы работы в рамках института опека и попечительства, сформулированы полномочия соответствующих органов, права и обязанности опекунов и попечителей, процесс возникновения и прекращения опеки и попечительства, важное место уделено деятельности в рамках имущественных отношений.

Закон закрепил двойственную модель органов опеки и попечительства. С одной стороны, органы опеки и попечительства сохраняются как публичный элемент механизма осуществления и защиты прав несовершеннолетних детей, публичный инструмент формирования этого механизма (устройство несовершеннолетних детей) и контроля за исполнением своих полномочий законными представителями несовершеннолетних детей. С другой стороны, деятельность органов опеки и попечительства сведена к служебной модели, когда

они обеспечивают оказание подопечным соответствующих услуг в области реализации и защиты их прав. В частности, Закон установил право опекунов и попечителей на получение вознаграждения опекунам и попечителям за счет доходов от имущества детей, предоставления его в пользование опекунам (попечителям) в интересах последних (ст. 16) на основании договора, заключаемого между органом опеки и попечительства и опекуном (попечителем) [6].

В целом, Закон урегулировал порядок установления опеки или попечительства, так он внес изменения именно в основание возникновения опеки и попечительства. Сейчас, основанием для возникновения вышеупомянутых отношений является акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя. Также в Законе упоминается возможность заключения договора об осуществлении опеки и попечительства. Однако, до сих пор остается неясным каким набором критериев орган опеки и попечительства должен располагать при решении о возмездной или безвозмездной опеке (попечительстве) – это является важным пробелом Закона.

Закон включает в себя несколько новшеств. Одним из таких нововведений содержит статья 13, которая предусматривает возможность назначения опеки (попечительства) по заявлению родителей на период, в который они не смогут выполнять своих обязанности. Сразу же можно заметить, что неизвестно что делать, когда родитель только один. В целом, данная статья носит скорее положительный характер, поскольку при наличии уважительных причин родители могут заранее позаботиться о своем ребенке, и позволит им избежать ограничения и лишения родительских прав.

Другим новшеством является положение статьи 10 Закона, в которой разрешается назначение нескольких опекунов (попечителей). Соответствующие органы, базируясь на интересах нуждающегося лица, могут назначить ему несколько опекунов (попечителей), при этом воспитание, уход, обучение распределяется между всеми ними в соответствии с актом или договором органа по опеке и попечительству.

Важно отметить часть 8 данной статьи, в которой говорится, что в таком случае все опекуны (попечители) одновременно представляют и защищают права и законные интересы подопечного, но если ведение дел отдается только одному из них, то это лицо должно иметь соответствующие доверенности от остальных опекунов (попечителей). Таким образом, появилась возможность множественности опеки (попечительства), однако не известен процесс при разногласии данных лиц.

Часть 5 Статьи 10 Закона закрепляет за собой интересы подопечных, точнее отдается предпочтение на опеку (попечительство) родственникам и супругам, то есть близким лицам. Можно заметить, что данное право носит традиционно-исторический характер.

Можно заметить, что процесс оформления опеки (попечительства) становится не столько формальным, то есть простое соответствие нужным критериям потенциальной кандидатуры на данное место, а более заинтересованным в мнении ребенка или иного нуждающегося лица.

Важно отметить, что в статье 12 Закона закреплена такой правовой институт как «предварительная опека и попечительство» [6]. Так называемый институт предварительной опеки (попечительства) позволяет в более сжатые сроки и с меньшей бюрократией установить опеку (попечительство). В основном за счет того, что нет необходимости в предварительной проверке кандидата в опекуны (попечителя). Такая предварительная опека в первую очередь позволяет устроить ребенка в экстренных случаях.

Цель установления опеки и попечительства – это, прежде всего, содержание, воспитание, образование и, безусловно, защита законных прав и интересов несовершеннолетних граждан. Предварительная опека имеет срочный, временный характер. Максимальный срок действия – 6 месяцев, в исключительных случаях – срок может быть дополнительно увеличен на 2 месяца.

Преимущество предварительной опеки или попечительства – это упрощенная процедура назначения временного опекуна или попечителя. В таком случае заявитель представляет минимальный комплект документов, необходимый для

назначения его временным опекуном или попечителем в отношении несовершеннолетнего, оставшегося без попечения родителей.

Для установления предварительной опеки от гражданина достаточно документа, удостоверяющего личность заявителя, от органа опеки и попечительства – акта обследования условий жизни гражданина, изъявившего желание принять на воспитание в семью несовершеннолетнего гражданина. Между тем, заявитель должен соответствовать требованиям, которые установлены для граждан, претендующих быть опекунами или попечителем в общем порядке.

В частности, согласно части 2 статьи 35 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) – это граждане, достигшие 18 лет, и, являющиеся дееспособными [3]. При этом назначение опекуна или попечителя допускается только при наличии письменного согласия заявителя. Примечательно, что полная, всесторонняя, объективная предварительная проверка личности гражданина и представленных документов, необходимая для установления постоянной опеки или попечительства, не проводится, если устанавливается предварительная опека или попечительство.

Необходимо заметить, что право (но не обязанность) издать акт о назначении предварительного опекуна или попечителя в отношении несовершеннолетнего имеют органы опеки и попечительства Управления социальной политики по месту жительства несовершеннолетнего. Предварительная опека или попечительство устанавливается в случае, например, при отбирании ребенка у родителей или лиц, которые их замещают, а также, если отсутствует целесообразность помещения ребенка в организацию для детей, оставшихся без попечения родителей, а также при наличии родственных или иных близких связей между опекуном и несовершеннолетним.

Основания для установления постоянной опеки или попечительства над несовершеннолетними закреплены в статье 121 Семейного кодекса Российской Федерации:

- смерть родителей;

- лишение или ограничение в родительских правах;
- признание родителей недееспособными, болезнь или длительное отсутствие их;
- уклонение родителей от воспитания или защиты прав и интересов детей, в том числе при наличии отказа родителей забрать детей из организаций, осуществляющих социальные услуги;
- в случае, если родители создают условия, которые угрожают жизни или здоровью детей, а также иные случаи, когда отсутствует родительское попечение над несовершеннолетними [4].

Можно заметить, что указанный перечень случаев, когда ребенок остается без попечения родителей, является открытым. В семейном законодательстве указываются жизненные ситуации, наиболее часто встречаемые. В то же время, Конституционный суд Российской Федерации придерживается такой позиции, как «открытый перечень оснований для признания несовершеннолетних лиц, оставшихся без попечения родителей». Данный перечень направлен на наиболее полный учет многообразия жизненных обстоятельств.

В результате, когда у такого несовершеннолетнего фактически отсутствует родительское попечение, возникает необходимость обеспечения его государственной защитой прав и законных интересов, в том числе: предоставление дополнительных гарантий по мерам социальной поддержки.

Дополнительно, в научной литературе рассматриваются иные основания для установления опеки и попечительства. Например, А.И. Загорский выделяет следующие основания: «пребывание родителя в местах лишения свободы; расторжение договора об осуществлении опеки или попечительства (приёмная семья), истечение срока его действия» [24].

В качестве приоритета опеки и попечительства как формы устройства несовершеннолетних можно отметить социальный и, прежде всего, материальный аспект. Во-первых, лица, желающие принять на воспитание ребенка в семью, морально не готовы считать себя биологическими родителями подопечного, не

способны материально содержать опекаемого ребенка за свой счет в полном объеме, наконец, не желают оставлять ребенка без дополнительных социальных гарантий, которые полагаются детям, оставшимся без попечения родителей. При таких условиях опека и попечительство на безвозмездной основе остается наиболее популярной формой устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью.

Представляется, что нормы семейного законодательства должны иметь приоритет по отношению к иным нормативным актам, регулирующим защиту прав и законных интересов несовершеннолетних граждан, оставшихся без попечения родителей. В таком случае, необходимо внести дополнительно в главу 20 СК РФ статью о различных формах опеки и попечительства над несовершеннолетними, о статусе опекуна или попечителя и о порядке прекращения опеки или попечительства над детьми. Параллельно предлагается исключить аналогичные нормы, содержащиеся в ФЗ «Об опеке и попечительстве» [6].

Помимо базовых нормативно-правовых актов, таких как ФЗ «Об опеке и попечительстве», Семейный кодекс, Гражданский кодекс, существуют и иные правовые источники, специализирующиеся на более узких аспектах опеки и попечительства. Так в 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений» от 24 июня 1999 г. отдана отдельная 16 статья под названием «Органы опеки и попечительства». В целом данная статья раскрывает полномочия органов, в частности, они дают согласие на перевод детей-сирот и детей без попечения из одной образовательной организации в другую или согласие на изменение формы получения образования. Также, органы вправе проводить индивидуальные профилактические работы с несовершеннолетними сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, к тому же защищать их личные и имущественные права. Вторая часть статьи посвящена предупреждению безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних [7].

Важно отметить существование Постановлений Правительства Российской Федерации по вопросу опеки и попечительства. Так, Постановление № 927 «Об

отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» от 17 ноября 2010 г. оговаривает то, что органы опеки и попечительства ведут личные дела указанных лиц в журнал первичного учета граждан. Данные документы являются внутренними документами, и ими могут пользоваться только работники соответствующих органов [12].

Постановление № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» от 18 мая 2009 г. оговаривает то, что ряд функций могут осуществлять иные организации вместо органов опеки и попечительства, такие как: медицинские, социальные или иные организации [13].

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 249 «Об организации выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» определяет в себе порядок разрешения на выезд, отмечается, что каждый несовершеннолетний должен иметь разрешение, в том числе Постановление регламентирует форму и сам порядок организации выезда, оговаривается важность наличия договора между органами опеки (попечительства) и организацией отдыха (оздоровления) детей, условия, правила выезда за рубеж для той части детей, которые находятся в специализированных учреждениях. Органы, в частности организатор поездки, ведут учет детей и их возвращение, предоставляют визовую, медицинскую, транспортную поддержку [14].

Правовое регулирование темы отражено не только в нормативно-правовых актах, но и закреплено судебной практикой. Приведем примеры судебной практики.

Наиболее отчетливые несовершенства органов опеки и попечительства можно заметить с вступлением в силу ФЗ №15 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части обеспечением жилищными помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [15] от 29 февраля 2012 г.

Данный закон предполагает обеспечение советующую категорию населения жилищной гарантией, в виде предоставления жильем по договорам специализированного найма на пятилетний срок, до этого действовал договор социального найма. Таким образом по закону для преодоления трудной жизненной ситуации, сначала нужно воспользоваться договором специализированного найма, и только потом социального найма. Также вышеупомянутый закон устанавливает формирование обязательных списков данной категории людей на уровне субъектов РФ, при этом обеспечением жильем было отдано органам исполнительной власти субъектов РФ, до принятия закона обеспечением жилищными пространствами занимались органы местного самоуправления в большинстве субъектов РФ. Опыт показывает, что не везде формировался список граждан, нуждающихся в жилье, зачастую не учитывались льготные категории, в результате многие граждане, которые достигали 23 лет не оказывались в специальных списках по причине упущений в деятельности органов опеки и попечительства.

По указанному вопросу сложилась достаточно противоречивая судебная практика: некоторые суды удовлетворяли право на получение социального жилья, а некоторые суды ограничивались формальным законом, и не обращая внимание на ошибки органов опеки и попечительства [43]. Таким образом, сам ФЗ №15 требует перестройку полномочий института опеки и попечительства, в частности формирование жилищного фонда и списка льготников. Выходит, что отсутствие специальных лиц на учете нуждающихся в жилых помещениях в отсутствии учета определенных факторов, приведших к данному, само по себе никак не может рассматриваться в качестве абсолютного основания с целью отказа в удовлетворение требования лиц о предоставлении им вне очереди жилого помещения, по этой причине суды узнавали предпосылки, в силу которых истец вовремя не встал (не был поставлен) на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. В случае признания подобных факторов уважительными, суды удовлетворяли условие истца об обеспечении его вне очереди жильем согласно договору социального найма. Такой подход – поиск причин – является наиболее

подходящим, поскольку существуют наиболее распространенные причины несвоевременности постановки на учет, такие как:

- ненадлежащее выполнение обязанностей опекунами (попечителями), органами опеки и попечительства и образовательными учреждениями;
- незаконный отказ в постановке на учет в предоставлении жилья органами местного самоуправления;
- физическое состояние детей (состояние здоровья), не позволяющее вовремя встать на учет;
- отсутствие всех необходимых документов.

Отрицательная практика по данному вопросу формируется в основном только в тех случаях, если лица вообще не обращались заранее (до 23 лет) в уполномоченные органы с соответствующим заявлением.

Отдельное внимание хотелось бы сфокусировать над судебной практикой о взыскании задолженности по выплате денежных средств на содержание подопечных, поскольку данная функция является одной из основных при поддержке слаботзащищенных детей.

Так, в Обзоре практики рассмотрения судами в 2012 – 2014 г. утвержденная Президиумом Верховного Суда РФ 10 декабря 2015 г. [22] можно выделить следующие основные постановления:

- споры по данному вопросу подсудны районному суду;
- назначение в установленном порядке опекуна является важным обстоятельством для правильного разрешения спора;
- реализация права носит заявительный характер;
- наличие опеки (попечительства) не всегда подтверждает отсутствие родительского попечения;
- обоснованным решением о прекращении выплат, считается только то решение, которое принималось при соблюдении всех установленных правил и при наличии законодательных оснований;
- договор о приемной семье определяет размер денежных средств в

соответствии с субъектом РФ.

Также хотелось бы обобщить судебную практику по делам взыскания алиментов. Так, судебная статистика подтверждает рост дел по данному вопросу [23], отмечается, что в основном суды правильно определяли нормы при рассмотрении дел. Обобщая практику Верховный Суд РФ отметил следующее:

- если должник уже выплачивает алименты на другого ребенка, то мировые судьи не имеют права принимать заявления о вынесении судебного приказа;

- в судебном приказе могут быть указаны только долевые суммы в соответствии с законодательством, однако если доход носит нерегулярный характер, при котором невозможно установить точный доход должника, возможно взыскание твердой денежной суммы;

- если алименты взыскиваются в твердой денежной сумме, то они могут быть проиндексированы, если прожиточный минимум увеличивается;

- нельзя определять размер алиментов на будущее время;

- СК РФ не предусматривает моральную компенсацию за отсутствие выплат алиментов;

- СК РФ не предусматривает обязанность родителей содержать совершеннолетних трудоспособных детей, даже если они обучаются на очной форме обучения;

- если есть случаи ненадлежащего исполнения расходов на выплаты родителем, то возможно перечисление до 50% от суммы выплат на счет несовершеннолетнего.

Также можно отметить, что Верховный Суд РФ обратил внимание, что суды часто определяли неправильные размеры долей, то увеличивая, то уменьшая их без каких-либо достаточных оснований.

Таким образом, подытоживая судебную практику по вопросам опеки и попечительства, можно отметить то, что существует распространенная практика, в которой соответствующие органы ненадлежащим образом исполняют свои

обязанности, суды в разных субъектах РФ принимают разные решения по искам.

1.2. Понятие, сущность и содержание опеки и попечительства

Опека и попечительство раскрываются по-разному, как и в законодательстве, так и в отечественной литературе. В семейном праве данные термины выражаются через способы восполнения дееспособности, защиты личных прав и интересов несовершеннолетних детей, оказывавшимися без попечения родителей.

Если рассматривать гражданское законодательство, то в нем уже раскрываются сами институты опеки и попечительства для защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан.

Закон об опеке перечисляет требования как к попечителям, так и к опекунам. Кроме того, можно заметить возрастание тенденции последних лет, которая указывает на то, что государство всеми возможными способами поощряет данную форму защиты и вводит некоторые дополнительные льготы для данной категории лиц как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Обращаясь к отечественной литературе, то важно отметить Г.Ф. Шершеневича, который определял опеку как «искусственную семью» [39]. В.И. Синайский – как «суррогат родительского попечения о детях, их личности и имуществе». Анализируя современную литературу об опеке, то можно заметить, что о ней пишут, как об одной из форм «осуществления государственной защиты личности» [32].

В рамках данной выпускной квалификационной работы предельно важно прояснить, что будет иметься под понятиями опека и попечительство:

Опека – одна из форм защиты интересов малолетних граждан, которые не достигли возраста 14 лет и по каким-либо причинам не имеют попечения родителей. Назначаемые опекуны являются официальными представителями граждан и совершают от их имени все юридически значимые действия.

Попечительство – форма устройства граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

Попечитель, назначаемый органом опеки и попечительства, обязан оказывать своему подопечному помощь при реализации им прав и законных интересов и давать согласие в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса на совершение определенных действий [2].

Существенную роль обладают также требования, относящиеся к правовому статусу лица, которое выразило согласие быть опекуном или попечителем. В соответствии с п. 2 ст. 35 ГК РФ опекуном (попечителем) может стать только совершеннолетний и дееспособный гражданин. СК РФ дополняет вышесказанное тем, что опекуном (попечителем) не может болеть хроническим алкоголизмом и наркоманией, если лицо уже было отстранено от опеки (попечительства), то оно тоже не может вновь обладать этим статусом. Ограниченность в родительских правах и предыдущий отказ от усыновления – тоже являются причинами, препятствующими к приобретению статуса опекуна и попечителя. Важно отметить, что состояние потенциального опекуна и попечителя также играет важную роль, так Постановление Правительства РФ (от 1 мая 1996 г. № 542) утверждает перечень заболеваний, по которым существует невозможность полноценно воспитывать ребенка (например, туберкулез (активный и хронический), заболевания внутренних органов, нервной системы, опорно-двигательного аппарата в стадии декомпенсации, злокачественные онкологические заболевания, инфекционные заболевания до снятия с диспансерного учета, все заболевания и травмы, приведшие к инвалидности I и II группы, исключающие трудоспособность).

Основные цели опеки и попечительства определены в п. 1 ст. 145 СК РФ, это – защита личных и имущественных прав и интересов граждан, нуждающихся в опеке, а в отношении несовершеннолетних это еще и способ устройства их на воспитание в семью [33].

ФЗ «Об опеке и попечительстве», в частности глава 4 закрепляет правовой режим имущества подопечных. Так, одним из основных принципов данной главы является то, что имущество остается собственным как у подопечного, так и у опекуна (попечителя), то есть подопечные не имеют права собственности на

имущество опекунов (попечителей), и опекуны (попечители) не имеют права собственности на имущество подопечных и на материальные доходы (алименты, пенсию, пособие и другие социальные выплаты).

Однако, в то время как опекун является законным представителем подопечного, то он (опекун) всесторонне занимает его (подопечного) в имущественных отношениях, таким образом опекун имеет право совершать сделки от лица подопечного, но только при условии совершения интересов целей опеки или самого подопечного.

Попечитель обладает правом давать или не давать согласие на совершение сделок подопечными. Это связано с тем, что опекуну требуется предварительное соглашение от органов опеки и попечительства на:

1. Сделки по отчуждению, в том числе обмену или дарению, имущества подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог;
2. Сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного (п.2 ст. 37 ГК РФ).

В целом, запрещается совершать сделки между опекуном (попечителем) и подопечным, исключением является только сделка по передаче имущества подопечному как дар или для безвозмездного пользования. Данный запрет был введен, чтобы предупредить потенциальные злоупотребления.

Существует важный принцип, который гласит, что опекуны (попечители) не обязаны содержать своих подопечных. Однако, опекуны (попечители) вправе тратить социальные выплаты подопечных исключительно на их интересы, но при условии разрешения органов опеки и попечительства. Данного разрешения не требуется, если опекун (попечитель) расходует выплаты на необходимое повседневное содержание, например, питание и одежда.

Опека, как и попечительство, может быть установлена и над совершеннолетними лицами, которые признаны судом недееспособными. Недееспособность – неспособность личности собственными действиями

приобретать и осуществлять гражданские полномочия, формировать для себя гражданские обязанности и выполнять их. Гражданин признается недееспособным в силу не достижения конкретного возраста или из-за психологического расстройства.

Согласно ФЗ «Об опеке и попечительстве», опека – форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет), несовершеннолетних граждан и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия [6].

Таким образом, основные положения об опеке и попечительстве установлены гражданским и семейным законодательством.

Помимо опеки и попечительства, существует другая важная форма социального устройства детей, как усыновление (рис. 1).

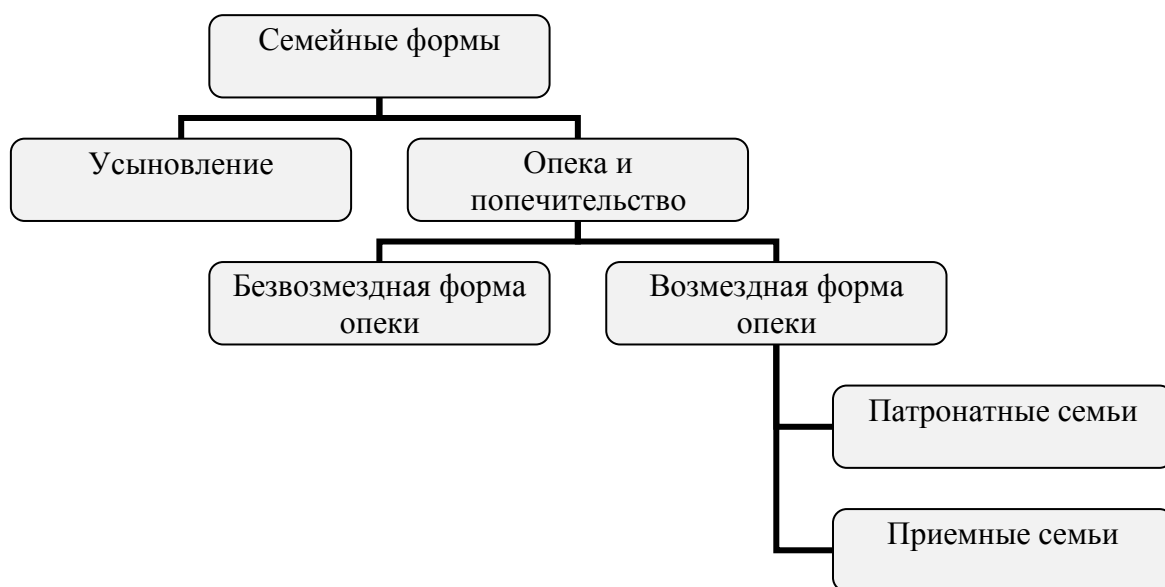


Рисунок 1 – Формы социального устройства детей

Согласно п. 1,2 ст. 124 Семейного Кодекса РФ [4]: усыновление или удочерение (далее - усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. В данной форме социального устройства родственные связи устанавливаются юридически между ребенком и человеком

(супружеской парой), не приходящиеся его родными матерью и отцом. При таком устройстве все права и обязанности ребенка, который становится усыновленным, приравниваются к правам и обязанностям собственных детей.

Усыновление допускается в отношении несовершеннолетних детей и только в их интересах с соблюдением требований абзаца третьего пункта 1 статьи 123 Семейного Кодекса, а также с учетом возможностей обеспечить детям полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие [4].

Данная форма является наиболее благоприятной для психологического и нравственного развития ребёнка. Основное отличие опеки от усыновления (или удочерения) заключается в том, что вопросы по оформлению опекунства решаются на уровне органов социальной защиты, в то время как усыновление возможно только в судебном порядке.

Еще одним существенным отличием опекунства является то, что оформление опеки возможно только над детьми младше 14 лет. Как и в случае с усыновлением, опекуны несовершеннолетнего возлагают на себя обязанности по воспитанию, содержанию и уходу за ребенком. Однако при опекунстве ФИО несовершеннолетнего останется прежним, а за его биологическими родителями сохранятся обязанности по финансовому обеспечению ребенка.

Важно акцентировать отдельное внимание на опеке над ребенком, пожилым человеком и инвалидом в 2017 году:

1. Опека над ребенком в 2017 году;

Как и раньше, в 2017 году опека возможно только над теми детьми, которые остались без родительского попечения по одной из следующих причин:

- смерть одного или обоих родителей;
- лишение или ограничение родительских прав матери и отца;
- недееспособность родителей (по возрасту или состоянию здоровья);
- отсутствие родителей на длительный срок (длительная командировка, тюремное заключение и т.д.) [21, С. 40-44].

Для оформления опеки над несовершеннолетним будущим попечителям

необходимо обратиться в местные органы опеки и попечительства и предоставить следующий пакет документов:

1. Паспорт;
2. Справки с места работы, с указанием должности и заработной платы;
3. Заключение о прохождении полного медицинского обследования;
4. Документы, подтверждающие право на владение жилой собственностью;
5. Справки об отсутствии судимости;
6. Свидетельство о заключении брака;
7. Письменное согласие всех совершеннолетних членов семьи;
8. Автобиография;
9. Заявление.

После подачи заявления и сопутствующих документов органы опеки в течение трех дней должны проверить жилищные условия кандидата в опекуны. Если будущий опекун соответствует всем требованиям, то далее орган опеки выносит решение:

1. О назначении опекуном конкретного ребенка (например, если опека оформлялась над несовершеннолетним родственником);
2. О возможности быть опекуном (в этом случае будущего попечителя информируют о детях, нуждающихся в опеке).
2. Опека над пожилым человеком в 2017 году;

Над пожилыми людьми также может быть установлена опека (в случае признания судом недееспособным в силу душевной болезни) или попечительство (устанавливается над дееспособными гражданами, которые не могут самостоятельно защищать свои права, и над гражданами, ограниченными судом в дееспособности по причине злоупотребления наркотическими веществами или алкогольными напитками).

Для того чтобы начать оформление опекуна над пожилым человеком, необходимо признать его недееспособным или частично недееспособным. Для этого будущему опекуну необходимо обратиться в суд по месту жительства пожилого

человека с исковым заявлением о признании гражданина недееспособным. В ходе процесса суд назначает экспертизу, при помощи которой устанавливается текущее состояние человека

Если суд признает факт недееспособности, будущему опекуну необходимо собрать следующий пакет документов:

1. Заявление пожилого человека о том, что он нуждается в опекунстве;
2. Медицинское заключение, подтверждающее, что опекаемый нуждается в посторонней помощи;
3. Медицинские документы попечителя, подтверждающие его здоровье;
4. Заявление попечителя о желании стать опекуном пожилого человека;
5. Паспорт попечителя;
6. Паспорт опекаемого;
7. Справки по форме Ф-9 о регистрации попечителя и опекаемого;
8. Характеристики попечителя с места жительства и работы;
9. Письменные согласия родственников обеих сторон (если таковые имеются) о надлежащем уходе.

С этими документами попечителю и опекаемому необходимо обратиться в органы социальной защиты. После рассмотрения и одобрения заявки на опекунство над пожилым человеком, составляется договор о доверительном управлении, согласно которому попечитель обязан осуществлять патронажный уход за пожилым человеком [21, С. 40-44].

Опекаемый может в любой момент отказаться от ухода. Для этого ему необходимо обратиться в органы социальной защиты и написать соответствующее заявление в свободной форме.

3. Опека над инвалидом в 2017 году;

Для оформления опеки над инвалидом, попечителю и опекаемому надо также обратиться в органы социальной защиты со следующим пакетом документов:

1. Копия решения суда, подтверждающая, что опекаемый признан нетрудоспособным;

2. Справки по форме Ф-9 о регистрации попечителя и опекаемого;
3. Паспорт попечителя (оригинал и копия);
4. Паспорт опекаемого (оригинал и копия);
5. Справка о доходах попечителя и опекаемого;
6. Характеристика с места работы (учёбы);
7. Медицинское заключение о здоровье попечителя;
8. Автобиография попечителя;
9. Копия ИНН;
10. Документы на имущество опекаемого (оригиналы и копии);
11. Акт обследования места проживания попечителя (составляет орган опекунства).

Кроме опеки над лицами, предусмотрена опека над имуществом граждан с целью защиты его от посягательств третьих лиц. В данном случае «защищается» имущество лиц, признанных судом безвестно отсутствующими.

По своей сути опекуны и попечители не приравниваются к родителям, но фактически они выполняют те же самые задачи, что и они [21, С. 40-44].

Временная опека (попечительство) устанавливается недееспособным, а также ограниченно дееспособным совершеннолетним или несовершеннолетним лицам до того момента, пока им не будет назначен постоянный опекун или попечитель, сроком до 6 месяцев. Это касается детей, оставшихся без постоянного попечения родителей (например, из-за смерти обоих родителей); детей, отобранных у родителей на основаниях, указанных в СК РФ и в других случаях, требующих установления предварительной опеки.

Временным опекуном назначается совершеннолетний и дееспособный гражданин. Ему необходимо обратиться в органы опеки с соответствующим заявлением и представить следующие документы:

- паспорт;
- акт обследования жилищных условий.

Полная проверка личности и представленных данных органами опеки при

решении вопроса о назначении временной опеки не проводится.

Временный опекун по такому акту обладает всеми правами «постоянного» опекуна, за исключением права на распоряжение имуществом подопечного.

По общему правилу, обязанности опекуна и попечителя должны выполняться безвозмездно. Но постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423 разрешает осуществлять такую деятельность на возмездной основе. Это выглядит следующим образом: орган опеки и попечительства в интересах недееспособного гражданина заключает договор с опекуном о том, что он осуществляет свои функции на возмездной основе (например, это может быть договор о патронатной или приемной семье).

Назвать точную сумму ежемесячных выплат довольно сложно, так как в каждом регионе установлены свои льготы. В качестве примера возьмем г.о. Самара:

- единовременное пособие – 13741,99 руб.;
- ежемесячная выплата на содержание опекаемого – 6844 руб.;
- вознаграждение опекуну – 3359 руб.;
- за ребенка-инвалида дополнительное вознаграждение – 6718 руб.;
- вознаграждение за опекаемого с физическим или психическим недостатком – 50383,50 руб.

Соответственно, если наступает прекращение опеки и попечительства над несовершеннолетним или недееспособным, то и данные суммы перестают выплачиваться.

Снятие опеки в 2017 году оговаривается в ст. 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», опека или попечительство прекращается:

- в случае смерти опекуна или попечителя либо подопечного;
- по истечении срока действия акта о назначении опекуна или попечителя;
- при освобождении либо отстранении опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей;
- в случаях, предусмотренных статьей 40 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Также, органы опеки и попечительства имеют право освободить опекуна от обязанностей в том случае, если:

- опекун выполняет возложенные на него обязанности ненадлежащим образом;

- опекун нарушает права и законные интересы подопечного, в том числе при осуществлении опеки или попечительства в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи;

- органами опеки и попечительства были выявлены факты существенного нарушения опекуном и установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом [21, С. 40-44].

В случаях, предусмотренных ст. 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», права и обязанности опекуна прекращаются с момента принятия органом опеки и попечительства акта об освобождении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо об их отстранении от исполнения возложенных на них обязанностей. Акт органа опеки и попечительства об освобождении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо об их отстранении от исполнения возложенных на них обязанностей может быть оспорен лицом, в отношении которого он принят, в судебном порядке [6].

Можно отметить, что в Российской Федерации, доминирующей формой является попечительство, то есть безвозмездная форма опеки, при которой опекун безвозмездно (бесплатно) выполняет принятые на себя обязанности в отношении опекаемого. Государство выплачивает денежные пособия опекуну до совершеннолетия подопечного. На усыновление детей иностранными гражданами приходится самая маленькая доля.

Таким образом, сегодня очень важно, чтобы институт опеки и попечительства как можно эффективнее реализовывал свои программы и мероприятия в настоящий момент развития института опеки и попечительства [21,

С. 40-44]. Этот институт является достаточно большим, и занимает особое место для государства. Также существует достаточно обширный список критериев для получения опеки (попечительства) или ее прекращения в 2017 году для всех слаботзащищённых слоев населения: дети, инвалиды, престарелые. Размер ежемесячных выплат определяется в каждом регионе.

2. Система государственного регулирования опеки и попечительства

2.1. Органы государственного регулирования института опеки и попечительства

Формирование законодательной базы, для проведения реформирования деятельности органов опеки и попечительства должно заключаться, прежде всего, в четком определении направленности, которая бы отвечала современным условиям жизни, потребностям семьи и детей, а также существующим факторам, составляющим угрозу правам и интересам семьи и детей, с учетом выявленных коллизий в правоприменительной практике. Кроме того, при создании такой нормативной базы не стоит сбрасывать со счетов и опыт иностранных государств в данной области [35, С. 99-103].

Органы опеки и попечительства являются одной из важнейших частей механизма обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в области гражданских, семейных, жилищных отношений. Они участвуют в определении форм устройства и воспитания несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию и оставшихся без попечения родителей. Кроме того, органами опеки и попечительства осуществляется контроль над исполнением законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей и полномочий. Важно отметить, что все сделки, связанные с отчуждением имущества несовершеннолетних детей могут быть совершены только с разрешения органов опеки.

Органы опеки и попечительства (далее – ООП) – органы государственного значения, которые уполномочены опекать не только несовершеннолетних, но и недееспособных граждан. Они представляют исполнительную власть Российской Федерации на всей ее территории.

Права и обязанности, функции таких органов регламентируются Федеральным законом № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 года, а также Гражданским и Семейным Кодексами [6].

Органами опеки и попечительства в соответствии со статьей 121 Семейного кодекса являются органы исполнительной власти. Более подробный перечень органов дан в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве».

В статье 8 Федерального закона упомянуты все полномочия ООП:

- поиск и регистрация недееспособных граждан;
- ходатайство об определении недееспособности гражданина или же восстановлении его полноценных способностей;
- установление государственной опеки, попечительства над гражданином;
- контроль деятельности лиц, которые оказывают опеку и попечительство, и контроль условий жизни недееспособных, отстранение опекунов от обязанностей в связи с окончанием недееспособности или же некачественного выполнения опекунских задач;
- возможность руководить сделками с имуществом граждан под опекой;
- поиск и учет потенциальных опекунов и попечителей;
- защита прав, интересов недееспособных лиц;
- предоставлять информацию опекунам о возможности передачи гражданина в семью.

Также существуют дополнительные полномочия органов опеки и попечительства, которые предусмотрены законами Российской Федерации. К примеру:

- разрешение на установление отцовства;
- запрос характеристики на родителя;
- разрешение на трату опекуном доходов несовершеннолетних детей;
- решать текущие вопросы с недвижимостью;
- соблюдение прав и обязанностей попечителей и опекунов;
- ведение контроль своевременной отчетности опекунов;
- активная профилактика сиротства;
- выявление факта нарушения прав граждан и защита пострадавших.

Основными задачами органов опеки и попечительства являются: защита прав и законных интересов недееспособных граждан; надзор за опекунами и попечителями; контроль за сохранением имущества недееспособного.

С этой целью ООП могут:

1. Обращаться в суд за защитой прав и законных интересов недееспособных;
2. Заключать договоры опеки и попечительства;
3. Выдавать разрешения на совершение определённых действий;
4. Отстранять от выполнения своих обязанностей опекунов и попечителей;
5. Представлять интересы недееспособных и т.д. [35, С. 99-103].

Деятельность ООП, является важной частью юридического механизма, обеспечивающего защиту прав несовершеннолетних, преимущественно регулируется нормами федерального законодательства. Это дает основание полагать, что она не должна сводиться исключительно к деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (местного самоуправления), состоящих из 2–3 специалистов в основном в области педагогики, тем более что отраслевая принадлежность органов опеки и попечительства постоянно меняется между подведомственностью органам образования или социальной защиты.

Законодательство предусматривает обязательное участие органов опеки и попечительства в процессе осуществления сделок с участием несовершеннолетних. Введение данных норм связано с неполной дееспособностью детей, уровень которой меняется в зависимости от их возраста. Органы опеки и попечительства играют роль контрольного звена в определении законности сделок с имуществом ребенка, а также допустимости их совершения.

В то же время правовой статус органов опеки и попечительства является двойственным. Это орган публичной власти в реализации частных прав несовершеннолетних детей. Таким образом, регулирование деятельности органов опеки и попечительства и само их функционирование отличаются частно-публичной природой, когда вмешательство в область частных отношений граждан оправдано

необходимостью защиты их прав и законных интересов.

Органы опеки и попечительства взаимодействуют с множеством государственных структур – имеется тесное сотрудничество с медицинскими, социальными, образовательными, жилищными организациями на постоянной основе. Это могут быть ВУЗы, интернаты, санатории, дома престарелых, психиатрические лечебницы, жилищные инспекции. Они частично выполняют задачи органов опеки и попечительства.

Стоит отметить, что существуют органы опеки и попечительства на разных уровнях власти. На федеральном уровне это Совет Министерства образования и науки Российской Федерации по вопросам защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - Совет). Совет является постоянно действующим совещательным органом, созданным в августе 2013 года в целях содействия обеспечению условий защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты). Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства образования и науки Российской Федерации. Далее будут рассмотрены основные задачи и деятельность Совета, его состав и права.

Совет выполняет следующие основные задачи:

1. Анализ законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот, а также подготовка предложений по его совершенствованию;
2. Рассмотрение проектов нормативных правовых актов в сфере защиты прав и законных интересов детей;
3. Анализ сложившейся ситуации и подготовка предложений по повышению эффективности мер, реализуемых в сфере защиты прав и законных интересов детей;

4. Подготовка и рассмотрение предложений по внедрению, совершенствованию, и развитию инструментов государственной поддержки, в том числе финансовой, в сфере защиты прав и законных интересов детей;

5. Участие и проведение международных и всероссийских мероприятий в сфере защиты прав и законных интересов детей.

Для исполнения перечисленных задач Совет имеет право запрашивать у представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, учебных заведений и иных организаций информационные материалы по вопросам, отнесенным к полномочиям Совета, а также создавать рабочие группы по отдельным видам деятельности Совета.

Совет создается из представителей Министерства образования и науки Российской Федерации, общероссийских, региональных, межрегиональных общественных организаций, некоммерческих организаций, в том числе научных и образовательных организаций. Его состав, который утверждается и изменяется приказом Министерства, состоит из председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, членов Совета, и пересматривается каждые четыре года или по мере необходимости[44].

Основной формой деятельности Совета являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Заседание Совета считается полноправным, если на нем присутствует не менее половины его членов. На заседания Совета могут приглашаться представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов опеки и попечительства, образовательных организаций, общественных объединений и иных организаций.

К органам опеки на региональном уровне можно отнести Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области (далее - Министерство). Министерство – это орган исполнительной власти Самарской области, который осуществляет государственную политику в сфере социальной

защиты, социального обслуживания населения и демографического развития региона, руководит системой социальной защиты области в целях реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение, государственную защиту семьи и детства на территории Самарской области[45].

Министерство в своей деятельности выполняет следующие задачи:

1. Обеспечивает социальными гарантиями, социальной защитой граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов, семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, иных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке;

2. Разрабатывает и реализовывает основные направления и приоритеты государственной социальной политики по решению комплексных задач социальной защиты населения и социального развития Самарской области;

3. Обеспечивает государственное регулирование деятельности по опеке и попечительству;

4. Повышает уровень и качество жизни населения в сфере социальной защиты;

5. Реализовывает государственную политику в области обеспечения отдельных категорий граждан бесплатной юридической помощью на территории Самарской области;

6. Совершенствует систему профилактики безнадзорности несовершеннолетних, социального сиротства на территории Самарской области.

Министерство руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом Самарской области, законами Самарской области, постановлениями и распоряжениями Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области, и иными нормативно-правовыми актами.

Министерство является уполномоченным представителем Министерства здравоохранения и социального развития Самарской области в вопросах реализации государственной политики в отношении инвалидов, в сфере социальной защиты, социального обслуживания населения и демографического развития региона,

руководства системой социальной защиты в целях реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение, государственную защиту семьи и детства на территории Самарской области. Финансирование деятельности происходит за счет средств областного бюджета.

Министерство возглавляет министр социально-демографической и семейной политики Самарской области, несущий личную ответственность за выполнение порученных Министерству полномочий, назначается и освобождается от должности Губернатором Самарской области в порядке, установленном действующим законодательством. За исключением Министра в структуру входят: первый заместитель Министра и три заместителя Министра, департаменты, главные управления, управления в составе Министерства, управления в составе департаментов и главных управлений Министерства, территориальные отделы и мобилизационная группа. Руководители, начальники структурных подразделений Министерства назначаются на должность и освобождаются от должности Министром.

Так же в Министерстве образуется коллегия Министерства, которая является совещательным органом и рассматривает главные вопросы, находящиеся в компетенции Министерства. В её состав входят: Министр (председатель коллегии), первый заместитель Министра, заместитель Министра (по должности), руководители структурных подразделений Министерства, подведомственных учреждений. Кроме того, в состав коллегии могут включаться представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Самарской области и органов местного самоуправления, иных организаций, ученые и специалисты.

Исходя из темы выпускной квалификационной работы можно выделить следующие полномочия Министерства в сфере опеки и попечительства:

1. Организация развития институтов замещающей семьи, в том числе усыновления, опеки, попечительства, приемной семьи, патронатной семьи;

2. Осуществление деятельности, связанной с последствиями признания гражданина безвестно отсутствующим;

3. Контролирование сохранности имущества граждан, заключенных под наблюдение в различные организации (образовательные, медицинские и т.д.), в том числе для детей-сирот;

4. Наблюдение и содействие семьям, усыновившим детей;

5. Помощь в социализации детям с недостатками в физическом или психическом развитии;

6. Регистрация граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих принять в семью ребенка, который является гражданином Российской Федерации;

7. Координирование оказания социальных услуг в рамках приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов;

8. Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в учреждения (стационарные, специализированные, реабилитационные и воспитательные).

Вышеперечисленные полномочия осуществляют 125 учреждений (в 2013 г.) социального обслуживания семей и детей (Рис. 2).

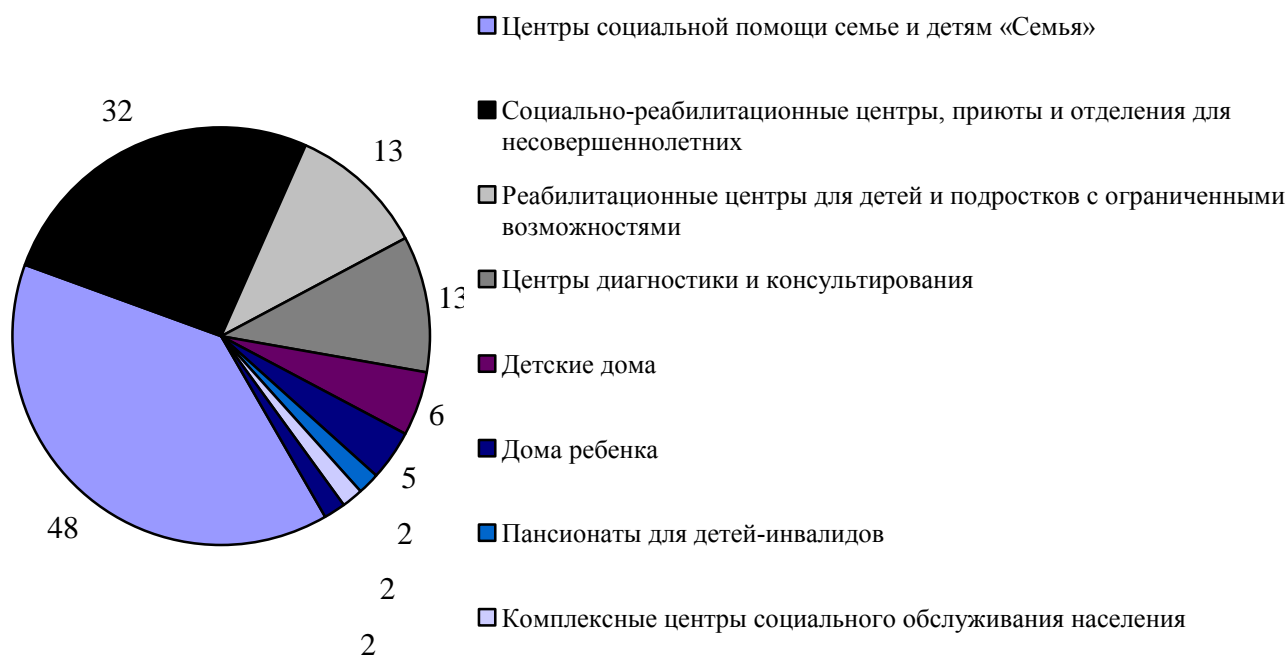


Рисунок 2 – Структура учреждения социального обслуживания семей и детей

Анализ деятельности учреждений Самарской области за 2012 г. показывает в основном положительные качественные показатели в сфере обслуживания семьи и детей [40]. Так, 11 из 12 Центров социальной помощи семье и детям выполняли или перевыполнили план государственного задания. Исключением стал ГКУСО «Сызранский районный центр социальной помощи семье и детям», который недовыполнил план на 12,2% по причине наличия вакансии должности социального педагога в учреждении. Остальные 11 учреждений перевыполнили план за счет увеличения консультативных мероприятий, увеличения числа людей, находящихся в сложной ситуации, увеличения количества профилактических мероприятий. Таким образом, данное перевыполнение плана можно считать положительной динамикой, так как органы пытаются предотвратить рост слабозащищенных слоев населения.

Социальные приюты для детей и подростков и социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних в регионе также показывают положительные значения. Всего 5 из 25 учреждений недовыполнили план по разным причинам: закрытие приюта на ремонт, низкая наполняемость, последняя причина является, безусловно, хорошим знаком снижения количества нуждающихся людей. Большая часть учреждений, которая перевыполнила план, расширили свои функции, так некоторые учреждения начали выполнять функции методического центра, стали оказывать услуги детям инвалидам. В это же время можно заметить и негативные предпосылки данной тенденции, например, увеличение количества поступивших в учреждения.

Если обратить внимание на Реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями, можно заметить такую же тенденцию, где большинство учреждений перевыполнили план, в основном за счет увеличения числа детей, обслуженных в период летних каникул, обслуженных в амбулаторном режиме, повышения востребованности услуг, оказываемых центром, увеличения числа специалистов.

В сфере Центров диагностики и консультирования хотелось бы обратить более пристальное внимание на Государственное бюджетное учреждение Самарской

области «Областной центр диагностики и консультирования» и Государственное бюджетное учреждение Самарской области «Похвистневский центр диагностики и консультирования», которые перевыполнили план в 2,3 и 2,8 раз, соответственно. Такие показатели получились в первом учреждении за счет оптимизации организации взаимодействия специалистов различного профиля по направлениям деятельности учреждения, и во втором за счет увеличения количества мест. Таким образом, Центры пытаются оптимизировать работу и увеличивать количество потенциальных потребителей.

В Самарской области на 2012 г. числятся всего два Комплексных центра социального обслуживания населения, ГКУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения «Жемчужина» г.о. Сызрань» и «Комплексный центр социального обслуживания населения» «Дом детства». В «Жемчужине» план перевыполнен на 82,6% по причине увеличения числа женщин, сроки пребывания которых в гостинице составляют менее 6 месяцев. В «Доме детства» перевыполнен на 23,8% по причине пребывания женщин только на время, необходимое для преодоления кризисной ситуации в семье, которое не превышает 6 месяцев.

На муниципальном уровне следует отметить Департамент опеки, попечительства и социальной поддержки Администрации городского округа Самара (далее – Департамент). Департамент является органом исполнительной власти Самарской области, осуществляет переданные городскому округу Самара отдельные государственные полномочия по социальной поддержке населения городского округа Самара, а также предоставляет дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи, установленные муниципальными правовыми актами городского округа Самара. Далее будут рассмотрены руководство и общая характеристика Департамента, его основные задачи и полномочия.

Департамент является отраслевым (функциональным) органом Администрации г.о. Самара, через который Администрация г.о. Самара осуществляет переданные г.о. Самара отдельные государственные полномочия по социальной поддержке населения г.о. Самара, а также предоставляет

дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи, установленные муниципальными правовыми актами г.о. Самара[43].

В своей деятельности Департамент руководствуется следующим перечнем документов: Конституцией РФ, законодательством РФ, законодательством Самарской области, Уставом г.о. Самара, иными муниципальными правовыми актами г.о. Самара, а также Положением о Департаменте.

Финансирование деятельности Департамента осуществляется за счет средств, поступающих из бюджета Самарской области в виде субвенций для реализации отдельных государственных полномочий, и средств бюджета г.о. Самара. Имущество, необходимое для осуществления деятельности Департамента, является муниципальной собственностью г.о. Самара и закрепляется за Департаментом на праве оперативного управления.

В Департаменте работают два вида работников: муниципальные служащие и работники, которые осуществляют техническое обеспечение Департамента, то есть это те работники, которых приняли на должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы.

Департамента располагается по следующему адресу – 443099, г. Самара, ул. Куйбышева, д. 44.

Руководителем Департамент является заместитель главы городского округа – руководитель Департамента, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой городского округа Самара в порядке, установленном действующим законодательством. На данный момент Департамент возглавляет Найденева Светлана Анатольевна.

Заместитель главы г.о. – руководитель Департамента подчиняется в своей деятельности первому заместителю главы г.о. Самара в соответствии с утвержденной структурой Администрации г.о. Самара.

Заместитель главы городского округа – руководитель Департамента выполняет следующий ряд функций:

1. Организует работу Департамента и осуществляет руководство его

деятельностью на принципах единоначалия в соответствии с Положением Департамента;

2. Принимает решения по вопросам направлений деятельности Департамента и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Департамент задач;

3. Исполняет поручения Главы городского округа Самара, первого заместителя главы городского округа Самара;

4. Осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области, Уставом городского округа Самара, Положением о Департаменте, а также иными муниципальными правовыми актами городского округа Самара;

5. Заместитель главы городского округа – руководитель Департамента несет персональную ответственность за организацию работы и создание условий по защите государственной тайны в Департаменте.

Основные задачи Департамента можно сгруппировать по следующим критериям: обеспечение, координация, взаимодействие. Таким образом, Департамент обеспечивает как реализацию на территории г.о. Самара единой государственной политики и мер местного самоуправления, так и функционирование системы муниципальных учреждений, оказывающих социальную поддержку населения и социальной помощи, также обеспечивает взаимодействие учреждений разного уровня. Департамент координирует работу по созданию таких условий, которые укрепляют в целом институт семьи, а также его роль и позиция в обществе посредством разработки и внедрения социально-значимых семейных, материнских и детских программ. Департамент взаимодействует с некоммерческими организациями и негосударственными (муниципальными) учреждениями в социальной сфере для защиты прав слаботзащищенных слоев населения, таких как ветераны, люди с ограниченными возможностями.

Полномочия Департамента распространяются на две сферы: социальная

поддержка и обеспечение мер социальной поддержки, это вызвано с широким спектром задач Департамента.

В сфере социальной поддержки Департамент назначает или отказывает в назначении:

1. Единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, за исключением назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на усыновление (удочерение);

2. Ежемесячной денежной выплаты на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), включая предварительные опеку или попечительство, в приемных семьях, на патронатном воспитании;

3. Дополнительной ежемесячной денежной выплаты на содержание в приемных семьях детей с отдельными хроническими заболеваниями;

4. Вознаграждения, причитающегося приемному родителю, патронатному воспитателю.

Обращаясь к полномочиям в сфере социальной поддержки, Департамент также обладает рядом функций, которые относятся к жилищным условиям. Так, Департамент:

1. Принимает документы и предоставляет (отказывает в предоставлении) единовременную социальную выплату на ремонт одного, нуждающегося в ремонте, жилого помещения размером не менее 14 квадратных метров общей площади, принадлежащего ему единолично на праве собственности и находящегося на территории Самарской области, лицу из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

2. Обследует жилое помещение лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при решении вопроса о предоставлении единовременной социальной выплаты на ремонт жилого помещения;

3. Ведет учет излишне полученных сумм социальных выплат, указанных выше, и принимает меры по их удержанию;

Таким образом, Департамент осуществляет широкий круг деятельности по опеке и попечительству, а также реализует ряд мероприятий по профилактике социального сиротства среди несовершеннолетних на территории г.о. Самара. Так, в 2005 г. была создана комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав [31].

Обращаясь ко второму характеру полномочий – обеспечение мер социальной поддержки – важно выделить следующие функции Департамента:

1. Выполнение анализа и обобщение информации о предоставленных социальных пособиях ежемесячно на содержание детей и одновременно при поступлении детей в замещающие семьи, вознаграждениях приемным семьям или патронатным воспитателям детей, а также единовременной социальной выплате на исправление жилого помещения лица из числа детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей;

2. Обеспечение информационного взаимодействия с жителями через средства массовой информации по проблемам социальной поддержки населения в сфере семьи, материнства и детства;

3. Разработка информационной базы данных на получателей социальных пособий на уход за детьми, переданных под опеку (попечительство), при поступлении детей в замещающие семьи на иных условиях, на приемных родителей или патронатных воспитателей детей, принимающих вознаграждение, передача указанных сведений для координации централизованных социальных выплат (прекращение выплат) в орган исполнительной власти Самарской области, исполняющий реализацию государственной политики в сфере социальной защиты населения, в установленное законодательством время, а также создание информационной базы данных на получателей единовременной социальной выплаты на улучшение места жительства личности из числа детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Самарской области;

4. Работа с обращениями граждан и организаций по вопросам, связанным с осуществлением переданных государственных полномочий;

5. Организация сохранения поступивших и созданных во время

исполнения переданных государственных полномочий документов в архивах в течение срока, установленного законом;

6. Увеличение профессиональной компетенции работников, непосредственно исполняющих переданные государственные полномочия.

В целях исполнения мер вспомогательной социальной поддержки и социальной помощи, органы местного самоуправления городского округа Самара, за счет средств бюджета городского округа Самара выполняют:

1. Консультирование по проблемам предоставления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи;

2. Разработка инициатив по увеличению видов дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи;

3. Определение видов, форм и размеров дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи, а также категорий их получателей;

4. Взаимодействие с организациями, в том числе некоммерческими, деятельность которых направлена на защиту прав и интересов ветеранов и инвалидов;

5. Разработка рекомендаций по внедрению в практику результатов научных исследований в области социальной защиты населения.

Подводя итог можно сказать, что органы опеки и попечительства являются элементом упомянутого ранее правового механизма. Данный механизм по своей сути является комплексным как по сфере имущественных, так и неимущественных отношений, в которые он включен. Таким образом, среди них можно выделить гражданские, семейные и жилищные отношения.

Однако, вопросы регулирования указанных отношений отнесены либо к исключительному ведению РФ (гражданское законодательство), либо совместному ведению РФ и ее субъектов (семейное, жилищное законодательство) [34, С. 99-103].

Поэтому существует необходимость построения адекватной системы ООП и правил ее функционирования, которая будет соответствовать существующему правовому механизму обеспечения и защиты прав и законных интересов

несовершеннолетних детей.

2.2. Проблемные аспекты государственно-правового регулирования опеки и попечительства

Защита прав несовершеннолетних граждан – насущная проблема современной России, вызванная некоторым несовершенством правовых норм в отношении несовершеннолетних граждан, находящихся как в семье замещающих родителей, так и в обществе в целом. Безусловно, приоритетной формой устройства таких детей, оставшихся без попечения родителей, остается семейная форма воспитания.

Приемная семья предусмотрена Семейным кодексом РФ как одна из 3-х форм устройства на воспитание в семью детей, оставшихся без попечения отца с матерью. В формировании СК РФ принято Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье». Совместно с этим в практике подобная модель устройства ребенка на воспитание в семью считается менее востребованной, о чем говорит небольшое число сформированных в настоящий период приемных семей. Этому можно определить большое количество факторов, в том числе экономических. Однако преградой с целью последовательного осуществления Положений о приемной семье на практике являются и определенные минусы правовых предпосылок, имеющих форм устройства ребенка на воспитание и регламентации отношений, складывающихся в рамках приемной семьи.

Важно отметить существующие противоречия в НПА, так, существует такая форма устройства детей на воспитание, как детский дом семейного типа, в настоящее время его деятельность регулируется Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 195, которое утверждает «Правила организации детского дома семейного типа», однако, она является нежизнеспособной. Существующее законодательство, в частности принципы СК РФ делают создание такого типа семейных домов невозможным, поскольку противоречит основным началам СК РФ

– нарушается принцип приоритета устройства осиротевшего ребенка в семью, поскольку приоритет отдается все же приемной семье.

Правовые пробелы в положении норм российского права порождают ряд проблем, возникающих при устройстве детей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Отдельное внимание следует обратить на следующие проблемы, образующиеся в результате применения правовых норм при установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми:

1. Проблема определения правового статуса несовершеннолетнего родителя в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, который не состоит в зарегистрированном браке и не является эмансипированным гражданином. В целях обеспечения и реализации прав и законных интересов несовершеннолетнего родителя и его ребенка предлагается внести дополнения в действующее законодательство. При таких условиях целесообразно в п. 2 ст. 62 СК РФ заменить фразу «шестнадцати лет» на фразу «восемнадцати лет и в иных случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия» [19, С. 57-59].

2. Проблема, затрагивающая порядок реализации полномочий органов опеки и попечительства в нематериальной сфере жизни подопечного гражданина. В целях воплощения указанных гарантий на практике необходимо в ч. 1 ст. 8 Закона «Об опеке и попечительстве» дополнительно ввести п. 12 следующего содержания: «проверка усвоения подопечным гражданином учебного материала, состояния его здоровья» [2, ст. 8].

В действующем законодательстве в сфере опеки и попечительства так же существует ряд проблем:

1. Статья 56 СК РФ обязывает всех, кому стало известно о нарушении прав ребенка в семье, сообщать об этом в органы опеки и попечительства. В сочетании с обширной пропагандой, которая призывает заявлять в «соответствующие органы» о таких якобы нарушениях, как «несоблюдение родителями советов психолога», что

впоследствии ведет к серьезному злоупотреблению, нарушению прав на неприкосновенность личной и семейной жизни.

2. В ст. 64 ч. 2 СК РФ говорится о праве ООП без решения суда лишить родителей права представлять интересы детей, если данные органы определяют, «что между родителями и детьми имеются противоречия интересов». Это, по факту, создает законную базу для ограничения родительских прав без решения суда при формальном сохранении проживания детей в семье.

3. В ст. 68 ч. 2 СК РФ устанавливается, что, если ребенка незаконно удерживает у себя другое лицо против воли родителей (речь может идти, например, о приюте, куда увезли незаконно отнятого ребенка представители органа опеки), суд может отказаться вернуть ребенка родителям, «если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка» Так же, детей изымают из семьи незаконно (например, когда они, в отсутствие родителей, находятся под присмотром старших родственников, друзей семьи, иных лиц, заменяющих родителей);

4. В ст. 70 и 73 СК РФ, устанавливается порядок ограничения и лишения родительских прав. В данных статьях дается право выступать с иском к родителям об ограничении или лишении прав очень широкому кругу лиц и организаций. С иском об ограничении родительских прав в суд имеет право обратиться, например, школа.

5. В ст. 77 СК РФ предусматривается право отобрать ребенка при непосредственной угрозе его жизни и здоровью. В законодательстве не прописана четкая формулировка критериев наличия угрозы жизни и здоровью ребенка, что позволяет ООП действовать довольно произвольно. В некоторых региональных НПА, которые устанавливают порядок отобрания детей (напр. в Нижегородской области) под угрозой жизни и здоровья ребенка понимается наличие определенных признаков «физического и психического насилия» в отношении ребенка. Методические материалы часто очень широко трактуют «признаки насилия», относя к ним, например, наличие у ребенка синяков, расшатанных зубов и педикулеза. Так же, закон не требует, чтобы при отнятии ребенка по 77 ст. СК РФ родителям

предоставляли копию документа об отобрании ребенка без требования с их стороны, что может затруднить судебное обжалование решения.

6. Ст. 121 СК РФ позволяет объявить ребенка при живых родителях «оставшимся без попечения родителей», если родители «уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов», «при создании действиями или бездействием родителей условий, препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения». Такие крайне нечеткие формулировки, не уточняются в федеральных НПА, позволяют очень обширные, произвольные толкования.

7. В ст. 122 СК РФ предусматривается право ООП по первому «сигналу» о «нарушении прав ребенка» провести обследование условий жизни семьи в трехдневный срок. На практике это часто приводит к нарушению прав на неприкосновенность жилья и личной жизни. Возможность вторжения в жизнь семьи без доказательных оснований дает широкий простор для злоупотреблений, недействительных сообщений со стороны соседей, представителей организаций (образовательных, медицинских и т.п.), если между ними и семьей существует конфликт, или же семья чем-то не устраивает их. Сотрудники ООП зачастую, как заведомо истинную, воспринимают негативную информацию о семье, которая поступает из медицинских, образовательных и т.п. организаций. Помимо этого, ООП не выдают родителям в установленном порядке копии актов обследования условий жизни ребенка и копии иных актов, тем самым нарушая установленные Конституцией права граждан.

Социально незащищенные граждане, сталкивающиеся с подобными злоупотреблениями и незаконными действиями со стороны ООП, зачастую не знают свои права, боятся защищать их официальными путями, боясь за судьбу своих детей и членов семьи.

Обобщая опыт российских ООП, можно выделить следующие наиболее значимые проблемы взаимодействия, с которыми приходится сталкиваться российским семьям:

1. Детей изымают из семей без достаточных оснований, при отсутствии очевидной и непосредственной угрозы для жизни и здоровья, в ситуациях, когда проблема в семье требует целенаправленной социальной помощи (привлечения социальных работников или волонтера для временной помощи в присмотре за ребенком, когда родителей нет по уважительным причинам, оказания материальной помощи семье и т.п.);

2. ООП предъявляют не основанные на законах и НПА требования, ставя вопрос возврата детей в семью в зависимость от их осуществления (обеспечить каждого ребенка отдельным оборудованным спальным местом, обеспечить запас продуктов в холодильнике, незамедлительно сделать ремонт и т.п.) – можно отметить, что помощь в реализации этих незаконных требований оказывается весьма редко;

3. Незаконно отказывается в доступе родителям, (которые не лишены родительских прав и не ограничены в них) к детям, находящимся в приютах, больницах, ограничивают доступ родителей к медицинской информации о детях;

4. К биологическим родителям ребенка неправомерно предъявляют требования, которые приписывают, по нормам действующего законодательства, лишь в отношении опекунов и попечителей;

5. В ситуациях, когда дети непродолжительно находятся без родителей дома, выходят на улицу одни (или даже с родственниками, которые не являются родителями, - например бабушками и дедушками), они зачастую незаконно рассматриваются как безнадзорные;

6. Родителей принуждают под давлением подписывать «добровольное» согласие на помещение детей в приют или больницу (при этом нередко впоследствии осуществляется необоснованная подготовка к лишению/ограничению родительских прав);

Необходимо законодательно внедрить механизмы прямого общественного контроля в отношении деятельности органов опеки, связанной с вмешательством в семью. А также более широко использовать возможность судебного обжалования

действий госорганов в отношении ребенка, отнятого у семьи, общественными организациями в порядке, предусмотренном статьей 15 ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ". Это позволит защитить права семьи и ребенка.

Организации для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (детский дом) – временное местонахождение несовершеннолетнего, представляет связующее звено, начиная с выдачи направления для помещения ребенка в организацию для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до устройства его на постоянную основу или до возвращения его в семью [19, С. 57-59].

При этом необходимо учитывать некоторые обстоятельства, оказывающие значительное влияние на эффективность профилактики социального сиротства:

1. Изменение контингента несовершеннолетних, состоящих в федеральном и региональном банке данных о детях-сиротах, и детей, оставшихся без попечения родителей, по следующим признакам: демографическим, социально-психологическим характеристикам ребенка и состоянию его здоровья.

Обобщая, можно заметить, что выявление проблем, возникающих в процессе реализации и применения правовых норм при установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами, а также предложенные варианты и возможные пути их решения – это своевременный шаг, способствующий повышению эффективной реализации государственной политики России в сфере профилактики социального сиротства [32, С. 194-197].

За последнее время произошло изменение состава несовершеннолетних граждан, помещенных в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так как преимущественно – это подростки старше 10 лет, а также дети с ограниченными возможностями, в том числе с умеренной и достаточно высокой психологической травмой, имеют девиантное поведение, характеризующееся криминальным прошлым.

2. Получение дошкольного и школьного образования за пределами организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На

практике не предусмотрено получение дошкольного образования детьми, помещенными под надзор в медицинские организации, а также законодательно не определены механизмы, процедура и порядок сопровождения таких несовершеннолетних граждан. Установлено, что образовательные учреждения организационно не готовы к приему детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Прежде всего, руководство школы и педагогический коллектив образовательного учреждения не заинтересованы в обучении детей, находящихся в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. К тому же родители школьников выражают негативное отношение к обучению их детей совместно с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей [32, С. 194-197].

3. Квалификационный уровень кадрового состава, включая лиц, замещающих родителей. Довольно острой представляется проблема качества и уровня соответствующей квалификации педагогических работников. Недостаточно разработаны новые профессиональные стандарты, механизмы и порядок профессиональной и квалификационной подготовки и переподготовки кадров в соответствии с требованиями современного законодательства, а также не решена проблема применения на практике новых технологий в работе с несовершеннолетними и замещающими семьями, не разработаны и не утверждены соответствующие методические рекомендации. Для лиц, замещающих родителей профессионально, в том числе работающих, как на постоянной, так и на временной основе, необходимо предусмотреть следующее: возможность пройти профессиональное обучение, включающее стажировку, возможность проконсультироваться с опытными специалистами, повысить квалификацию, пройти переподготовку кадров. Возникают трудности в процессе подбора квалифицированных кадров (психологов, педагогов, социальных работников). Присутствует недостаток профессиональных кадров, имеющих высокий уровень квалификации и длительный опыт работы с несовершеннолетними гражданами.

Стоит отметить, что в настоящее время работа ООП в отношении

несовершеннолетних ориентирована на устранение последствий, а не причин социального сиротства. Выявление детей и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, изъятие детей из семьи, установление их статуса, устройство, лишение родителей родительских прав – вот схема работы действующих на данный момент ООП. В данной схеме нет ни профилактической, ни реабилитационной работы ни с ребенком, ни с его родителями. В качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, ещё не лишившиеся родительского попечения, которые находятся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию. Обязанность ООП осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с такими детьми (при необходимости и с другими категориями несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства) должна быть закреплена в законодательстве субъекта Российской Федерации.

Обобщая, можно заметить, что выявление проблем, возникающих в процессе реализации и применения правовых норм при установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами, а также предложенные варианты и возможные пути их решения – это своевременный шаг, способствующий повышению эффективной реализации государственной политики России в сфере профилактики социального сиротства.

На сегодняшний день важно, чтобы институт опеки и попечительства активно реализовывал свои программы на практике.

В настоящее время в РФ реализуется такая стратегия семейного устройства детей-сирот, как приемная семья, которая является одним из путей развития эффективности института опеки и попечительства.

Данная стратегия должна предусматривать развитие школы для приемных родителей. Такая школа для приемных родителей может быть представлена в виде обучающего курса подготовки родителей к приему детей. Целью курса является освоение необходимых знаний в области воспитания, ухода и защиты ребенка. Эти

знания помогут будущим приемным родителям справиться с трудностями приема, стать компетентным опекуном (усыновителем, приемным родителем, патронатным воспитанием), воспитать ребенка, чья история жизни омрачена потерями и неблагополучием [19, С. 102-104].

Вся программа курса должна быть разделена на четыре блока: юридический (социально-правовой), медицинский, психолого-педагогический и социальный.

Несмотря на то, что реализация идеи школы приемных родителей, для всех желающих пока несовершенна, идея эта, безусловно, актуальна. И усыновителям, и опекунам, и приемным семьям необходимы подобные занятия. Следует отметить, что люди, которые работают в органах опеки и сиротских учреждениях, не оказывают кандидатам в родители должную психологическую поддержку и, как правило, не дают необходимых им рекомендаций. В результате и приемные родители, и приемные (усыновленные) дети получают психологические травмы, совершают ошибки. Поэтому создание школы приемных родителей может помочь в решении волнующих человека вопросах в данной области.

Таким образом, одним из перспективных путей улучшения работы деятельности органов опеки и попечительства является законодательное внедрение механизмов прямого общественного контроля в отношении деятельности органов опеки, связанной с вмешательством в семьи. А также более широко использовать возможность судебного обжалования действий госорганов в отношении ребенка, отнятого у семьи, общественными организациями в порядке, предусмотренном статьей 15 ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ". Это позволит защитить права семьи и ребенка.

Заключение

В выпускной квалификационной работе изучены механизмы государственного регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации.

В настоящее время приоритетными являются такие формы устройства детей, как опека (попечительство), усыновление и приемная семья. На всех уровнях власти ведется работа по регулированию вопросов семейного устройства детей, создаются федеральные законы, основным из которых является Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ, постановления Правительства, региональные и законы субъекта РФ.

Органы опеки и попечительства являются элементом упомянутого ранее правового механизма. Данный механизм по своей сущности является комплексным как по сфере имущественных, так и неимущественных отношений, в которые он включен. Среди них можно назвать гражданские, семейные, жилищные отношения.

Однако, вопросы регулирования указанных отношений отнесены либо к исключительному ведению РФ (гражданское законодательство), либо совместному ведению РФ и ее субъектов (семейное, жилищное законодательство).

Поэтому должны быть выстроены: адекватная самому правовому механизму обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних детей система органов опеки и попечительства и правила ее функционирования.

Правовые пробелы в положении норм российского права порождают ряд проблем, возникающих при устройстве детей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Подытоживая судебную практику по вопросам опеки и попечительства, можно отметить то, что существует распространенная практика, в которой соответствующие органы ненадлежащим образом исполняют свои обязанности, суды в разных субъектах РФ принимают разные решения по искам.

Отдельное внимание следует обратить на следующие проблемы, образующиеся в результате применения правовых норм при установлении опеки и

попечительства над несовершеннолетними детьми:

1. Проблема определения правового статуса несовершеннолетнего родителя в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, который не состоит в зарегистрированном браке и не является эмансипированным гражданином.

В целях обеспечения и реализации прав и законных интересов несовершеннолетнего родителя и его ребенка предлагается в рамках данной выпускной квалификационной работы внести дополнения в действующее законодательство. При таких условиях целесообразно в п. 2 ст. 62 СК РФ заменить фразу «шестнадцати лет» на фразу «восемнадцати лет и в иных случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия».

2. Проблема, затрагивающая порядок реализации полномочий органов опеки и попечительства в нематериальной сфере жизни подопечного гражданина. В целях воплощения указанных гарантий на практике необходимо в ч. 1 ст. 8 Закона «Об опеке и попечительстве» дополнительно ввести п. 12 следующего содержания: «проверка усвоения подопечным гражданином учебного материала, состояния его здоровья».

В действующем законодательстве в сфере опеки и попечительства так же существует ряд проблем:

1. Ст. 56 и ст. 122 СК РФ обязывает всех, кому стало известно о нарушении прав ребенка в семье, сообщать об этом в органы опеки и попечительства.

2. В ст. 64 ч. 2 СК РФ говорится о праве ООП без решения суда лишить родителей права представлять интересы детей, если данные органы определяют, «что между родителями и детьми имеются противоречия интересов».

3. В ст. 68 ч. 2 СК РФ устанавливается, что, если ребенка незаконно удерживает у себя другое лицо против воли родителей (речь может идти, например, о приюте, куда увезли незаконно отнятого ребенка представители органа опеки), суд может отказаться вернуть ребенка родителям, «если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка».

4. В ст. 70 и 73 СК РФ, устанавливается порядок ограничения и лишения родительских прав. В данных статьях дается право выступать с иском к родителям об ограничении или лишении прав очень широкому кругу лиц и организаций.

5. В ст. 77 СК РФ предусматривается право отобрать ребенка при непосредственной угрозе его жизни и здоровью. В законодательстве не прописана четкая формулировка критериев наличия угрозы жизни и здоровью ребенка, что позволяет ООП действовать довольно произвольно. Так же, закон не требует, чтобы при отнятии ребенка по 77 ст. СК РФ родителям предоставляли копию документа об отобрании ребенка.

6. Ст. 121 СК РФ позволяет объявить ребенка при живых родителях «оставшимся без попечения родителей», если родители «уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов», «при создании действиями или бездействием родителей условий, препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения». Такие крайне нечеткие формулировки, не уточняются в федеральных НПА, позволяют очень обширные, произвольные толкования.

7. В ст. 122 СК РФ предусматривается право ООП по первому «сигналу» о «нарушении прав ребенка» провести обследование условий жизни семьи в трехдневный срок. Помимо этого, ООП не выдают родителям в установленном порядке копии актов обследования условий жизни ребенка и копии иных актов, тем самым нарушая установленные Конституцией права граждан.

Таким образом, одним из перспективных путей улучшения работы деятельности органов опеки и попечительства является законодательное внедрение механизмов прямого общественного контроля в отношении деятельности органов опеки, связанной с вмешательством в семьи. А также более широко использовать возможность судебного обжалования действий госорганов в отношении ребенка, отнятого у семьи, общественными организациями в порядке, предусмотренном статьей 15 ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ". Это позволит защитить права семьи и ребенка.

Список использованной литературы

Нормативно - правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // СПС «Консультант Плюс»;
2. Гражданский кодекс РФ. Ч.І. Федеральный закон от 30.11.1994 г. №51-ФЗ (ред. 29.12.2017) // СПС «Консультант Плюс»;
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) № 145-ФЗ от 31.07.1998 (ред. от 27.11.2017) // СПС «Консультант Плюс»;
4. Гражданский кодекс РФ. Ч.ІІ. Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2018) // СПС «Консультант Плюс»;
5. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СПС «Консультант Плюс»;
6. «Об опеке и попечительстве»: Федеральный закон от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755. // СПС «Консультант Плюс»;
7. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»;
8. «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»: Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 // СПС «Консультант Плюс»;
9. «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан»: Постановление Правительства РФ от 17.11.2010 № 927 (ред. от 17.03.2018) // СПС «Консультант Плюс»;

10. "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан": Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 30.12.2017) // СПС «Консультант Плюс»;

11. "Об организации выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей": Постановление Правительства РФ от 6.04.2011 г. № 249 г. Москва // СПС «Консультант Плюс»;

12. "О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации": Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 года № 1050 (ред. от 30.12.2017). // СПС «Консультант Плюс»;

13. «О приемной семье»: Постановление Правительства РФ от 17.07.1996 г. № 829. // СПС «Консультант Плюс»;

14. "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Самарской области": Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 246-ГД. // СПС «Консультант Плюс»;

15. "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан, а также по постановке на учет и учету граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей": Закон Самарской области от 24.10.2006 года № 115-ГД. // СПС «Консультант Плюс»;

16. "Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Самарской области": Закон Самарской области от 28.12.2012 года № 135-ГД // СПС «Консультант Плюс»;

Литература

17. Бледнова Д.Е., Агулина С.В. Опекa и попечительство в России: состояние и перспективы развития // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные Науки: сб. ст. по мат. XIII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 13. - URL: <http://sibac.info/archive/social/13.pdf> (дата обращения: 1.06.2018);

18. Бурдо Е.П. Проблемы правового регулирования опеки и попечительства над детьми в Российской Федерации // Марийский юридический вестник. – Йошкар-Ола. – 2015. - № 3 (14). – С. 57-59.

19. Бурдо Е.П. Совершенствование системы органов опеки и попечительства по обеспечению и защите прав и законных интересов несовершеннолетних детей в свете национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы // Марийский юридический вестник. – Йошкар-Ола. – 2015. № 1 (12). – С. 102-104.

20. Галаганов В. Организация работы органов социального обеспечения в Российской Федерации: учебник. – М.: Кнорус, 2015. – 152 с.

21. Гоголева В.В. Опекa над несовершеннолетними: понятие и сущность // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 1. – С. 40-44.

22. Егорова Ю.В., Мушинский М.А. Региональное законодательство в контексте единого правового пространства // под ред. Р.А. Ромашова; ФГОУ ВПО «Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации». – Иркутск, 2017. – 36 с.

23. Ершов В.А., Толмачев И.А. Право социального обеспечения: учебное пособие. - М.: ГроссМедиа, 2016. - 312 с.

24. Загоровский А.И. Курс семейного права. 2-е изд., с изм. и доп. Одесса: Типография Акционерного Южно-Русского Общества Печатного Дела, 1909.

25. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. - М.: ТК Велба, 2015. - 220 с.

26. Касьянова И.Н. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми, утратившими родительское попечение//Вопросы ювенальной юстиции. № 4

(48) – М.: Юрист, 2016. – С. 14-18.

27. Новицкий И.Б., Перетерский И.С. Римское право: Учебник для вузов. М.: Госюриздат, 1958.

28. Пиляева В.А. Хрестоматия по истории государства и права России / М.: Спарк, 2003.

29. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. СПб., 1911.

30. Прохорова Л.В. Основные этапы развития правового регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними в России и за рубежом // Юрист-Правовед. – 2016. - № 6 (55). – С. 93-98.

31. Синайский В. И. Русское гражданское право. М., 2002. С. 529.

32. Сергиенко А.В. Некоторые проблемы правовой реализации института опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами: варианты и пути их решения // Россия между модернизацией и архаизацией: 197-2017. – 2017. - № 8. – С. 194-197.

33. Сергиенко А.В. Некоторые аспекты правового регулирования установления предварительной опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами в России // Молодежный научный форум: Общественные и экономические науки: электр. сб. ст. по мат. XL междунар. студ. науч.-практ. конф. № 11(40). - URL: [https://nauchforum.ru/archive/MNF_social/11\(40\).pdf](https://nauchforum.ru/archive/MNF_social/11(40).pdf) (дата обращения: 13.05.2018);

34. Трифонова Т.А., Апанович Е.С. К вопросу о роли органов опеки и попечительства в сфере защиты прав несовершеннолетних // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. – 2017. - № 5. – С. 99-103.

35. Трифонова Т.А. Гражданское общество и охрана как вид деятельности: некоторые правовые взаимосвязи // Сибирский юридический вестник. – Иркутск. – 2016. №1. – С. 19-25.

36. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы: учебное пособие. - М.: Гуманит. изд. центр Владос, 2017. - 432 с.

37. Холостова Е.И. (ред.) Теория социальной работы: учебное пособие. - М.:

Юристь, 2017. - 334 с.

38. Шишмарева Е.В. Некоторые аспекты противодействия преступности несовершеннолетних // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – Иркутск. – 2014. – № 4. – С. 55.

39. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911.

Интернет-ресурсы

40. Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: [https:// www.garant.ru](https://www.garant.ru) (дата обращения: 02.04.2018);

41. Официальный сайт Администрации городского округа Самара. – URL: http://samadm.ru/authority/department_of_families_custody_guardianship/ (дата обращения: 10.04.2018);

42. Официальный сайт Министерства образования и науки РФ Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей. – URL: <http://www.usynovite.ru/> (дата обращения: 15.05.2018);

43. Официальный сайт Министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области. – URL: <http://minsocdem.samregion.ru/> (дата обращения: 20.04.2018);

44. Официальный сайт «РосПравосудие». – URL: <https://rospravosudie.com/> (дата обращения: 02.06.2018).

45. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Росстат. - URL: <https://www.gks.ru> (дата обращения: 20.05.2018);

46. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.04.2018);

