

§7 СЕМЬЯ И ОБЩЕСТВО

Абельбейсов В.А.

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ОТНОШЕНИИ ЖИЗНЕУСТРОЙСТВА И ВОСПИТАНИЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Аннотация: *Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, регулируется рядом федеральных законодательных актов. Основными из них являются Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».*

Review: *Placement of children who are left without parental care is regulated by a number of federal laws. The main laws include Civil Code of the Russian Federation, Family Code of the Russian Federation and the Federal Law on State Database of Children Without Parental Custody.*

Ключевые слова: *Социология, дети-сироты, опека, сиротство, социализация, законодательство, семья, патронатное воспитание, социальное сиротство, правовое обеспечение*

Keywords: *social studies, orphan children, custody, foster care, orphanage, socialization, legislation, family, foster upbringing, social orphanhood, legal regulation.*

Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, регулируется рядом федеральных законодательных актов. Основными из них являются Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

Во исполнение федерального законодательства принят целый ряд подзаконных актов, таких как Постановление Правительства РФ «О приемной семье», Постановление Правительства РФ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием», Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью», Постановление Правительства РФ «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением».

В разделе 6 Семейного Кодекса РФ законодательно регламентируются ситуации, связанные с воспитанием детей, оставшихся без попечения родителей. Глава 18 посвящена защите прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 121), выявлению, учету и устройству таких детей (ст. 122, 123). Деятельность, регламентированная этим разделом, может осуществляться только органами опеки и попечительства, являющимися органами местного самоуправления. Недопустимость посреднической деятельности по усыновлению детей зафиксирована в статье 126.

Дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью, а при отсутствии такой возможности – в учреждения различных типов: воспитательные, в том числе детские дома семейного типа, лечебные учреждения социальной защиты и другие.

Приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, является усыновление (удочерение) детей (глава 19). В статье 124

Политика и общество 11 (107) • 2013

перечисляются категории детей, в отношении которых допускается усыновление (удочерение). Усыновление допускается только в отношении несовершеннолетних и только в их интересах, с учетом возможностей обеспечить детям полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие.

Статья 125 регламентирует порядок усыновления ребенка. Усыновление детей рассматривается судом с обязательным участием усыновителей, органов опеки и попечительства, а также прокурора.

Порядок учета детей, подлежащих усыновлению, и лиц, желающих усыновить детей, зафиксирован в статье 126. Определяются требования к лицам, имеющим право быть усыновителями (ст. 127). В том числе и разница в возрасте между усыновителями усыновляемым ребенком (ст. 128).

Усыновление ребенка может происходить с согласия родителей (ст. 129) и без их согласия (ст. 130). Обстоятельства усыновления с согласия опекунов (попечителей), приемных родителей, руководителей учреждений, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, приводятся в статье 131. Статья 132 содержит положение: если ребенок достиг возраста десяти лет, необходимо его согласие на усыновление. Исключение возможно только, если он считает усыновителей своими родителями. По статье 133 при усыновлении необходимо согласие супруга усыновителя.

Изменение имени, отчества и фамилии усыновленного ребенка, даты и места его рождения, а также запись усыновителей в качестве родителей ребенка регламентировано статьями 134–136. Правовые последствия усыновления ребенка изложены в статье 137. Отношения усыновителя и усыновленного приравниваются к родственным. Особо оговаривается сохранение за усыновленным ребенком права на пенсию и пособия (ст. 138). Тайна усыновления ребенка охраняется законом, и это положение закреплено в статье 139.

Ситуации отмены усыновления ребенка, включая его последствия, регламентированы статьями 140–144. Они разрешаются в судебном

Порядке с участием органа опеки и попечительства, а также прокурора.

В главе 20 дается описание правил установления опеки над детьми, не достигшими возраста четырнадцати лет, и попечительства – в возрас-

те от четырнадцати до восемнадцати лет. Дети, над которыми может быть установлена опека или попечительство, лица, которые могут назначаться опекунами (попечителями) детей, права детей, находящихся под опекой (попечительством), права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка – ограничения по всем этим вопросам заключены в статьях 145, 146, 148, 150. Об опеке (попечительстве) над детьми, находящимися в воспитательных, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты, и их правах говорится в статьях 147 и 149.

Законодательство, связанное с образованием приемной семьи, приводится в главе 21. Образование приемной семьи осуществляется на основании договора, который заключается между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами), ст. 151. Договор о передаче детей на воспитание в семью должен предусматривать условия содержания, воспитания и образования детей; права и обязанности приемных родителей, включая их оплату труда; льготы, предоставляемые приемной семье по законам субъектов РФ; обязанности по отношению к приемной семье органа опеки и попечительства; кроме того, основания и последствия прекращения такого договора (ст. 152).

Условия подбора приемных родителей изложены в статье 153. По отношению к принятым на воспитание детям они обладают правами и обязанностями опекуна (попечителя).

Условия передачи детей на воспитание в приемную семью приводятся в статье 154. Оно осуществляется с учетом их мнения, а для достигших возраста десяти лет – с их согласия. Разъединение братьев и сестер не допускается, за исключением случаев, когда это отвечает их интересам. Дети, переданные в приемную семью, сохраняют права на алименты, пенсию, пособия, другие социальные выплаты, право собственности или пользования жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством, а также правами, предусмотренными ст. 55–57 Семейного Кодекса. Содержание детей, переданных в приемную семью, регламентировано статьей 155.

Раздел 7 содержит применение семейного законодательства, описанного предшествующими разделами, к семейным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Порядок установления и оспаривания отцовства (материнства) определяется законодательством государства, гражданином которого является ребенок по рождению. Если хотя бы один из родителей является гражданином РФ, он в праве обращаться за установлением отцовства (материнства) в дипломатические представительства или в консульские учреждения РФ (ст. 162).

Права и обязанности родителей и детей (ст. 163), а также алиментные обязательства (ст. 164) определяются законодательством государства, на территории которого они имеют совместное место жительства. При его отсутствии и права определяются законодательством государства, гражданином которого является ребенок или лицо, получающее алименты.

Подробно Семейный кодекс РФ регламентирует усыновление (удочерение), происходящее с участием иностранных граждан или лиц без гражданства. Усыновление (удочерение) и отмена его производятся в соответствии с законодательством государства, гражданином которого является усыновитель, или где он имеет постоянное место жительства. При усыновлении (удочерении) на территории РФ иностранными гражданами или лицами без гражданства ребенка, являющегося гражданином РФ, должны быть соблюдены требования большого количества статей настоящего Кодекса и учтены положения между народного договора РФ о межгосударственном сотрудничестве в области усыновления детей. Защита прав и законных интересов детей, являющихся гражданами РФ и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства, осуществляется в пределах, допускаемых нормами международного права, консульскими учреждениями Российской Федерации, в которых указанные дети состоят на учете до достижения ими совершеннолетия. Постановка на учет регламентируется Правительством РФ.

Многие регионы развивают, на основе федерального законодательства, свою нормативно-правовую базу организации семейного устройства. В частности, в соответствии с нормой п. 1 ст. 123 Семейного кодекса РФ, предоставлявшей субъектам РФ право предусматривать по мимо усыновления (удочерения), опеки (попечительства) и приемной семьи, иные формы устройства (эта норма утратит силу с 1 сентября 2008 г.), во многих регионах

были приняты законы о патронате (патронатном воспитании) как отдельной форме устройства. В субъектах РФ действуют также нормативные акты, регулирующие вопросы организации деятельности органов опеки и попечительства. Многие регионы определяют на своем уровне различные меры поддержки приемных семей.

Например, законом Краснодарского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Краснодарском крае» следующим образом определено содержание государственных полномочий:

1) принятие и проверка информации о гражданах, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;

2) установление опеки или попечительства, назначение попечителя (помощника) совершеннолетнему дееспособному лицу, которое по состоянию здоровья не может самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности;

3) обеспечение устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью, а при отсутствии такой возможности – в учреждение для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей;

4) осуществление контроля за деятельностью опекунов и попечителей, учреждений и иных организаций, в которые помещены недееспособные или ограниченно дееспособные граждане, а также попечителей (помощников) совершеннолетних дееспособных граждан;

5) предоставление в установленном порядке сведений о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, неуроченных на воспитание в семье, в региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей;

6) ведение учета граждан Российской Федерации, желающих принять ребенка на воспитание в свою семью, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих усыновить детей, являющихся гражданами Российской Федерации;

7) подготовка в установленном порядке материалов, необходимых для усыновления (удочерения) детей, находящихся или проживающих на территории соответствующего муниципального образования;

8) осуществление подбора лиц, желающих принять ребенка (детей) под опеку (попечительство) и способных к выполнению обязанностей опекуна, попечителя, принятия решения в письменной форме о назначении опекуна, попечителя, освобождении или отстранении опекуна, попечителя от выполнения возложенных на него обязанностей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

9) осуществление функции опекуна и попечителя в порядке и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

10) осуществление подбора лиц, желающих взять ребенка (детей) в приемную семью и способных к выполнению обязанностей приемных родителей, дача заключения о возможности быть приемными родителями, заключение договора о передаче ребенка (детей) в приемную семью, принятие решения о досрочном расторжении указанного договора в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

11) организация разработки и реализации программы подготовки граждан, желающих принять детей на воспитание в свои семьи;

12) участие в профилактике социального сиротства, организация разработки, утверждения и контроль исполнения плана по защите прав ребенка;

13) осуществление немедленного отобрания ребенка у родителей или других лиц, на попечении которых он находится при непосредственной угрозе жизни или здоровью ребенка, обеспечение временного устройства детей при их отобрании.

Вместе с тем в настоящее время нормативно-правовая база деятельности по семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находится в процессе активного реформирования.

С 1 января 2008 г., в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», полномочия по опеке и попечительству, включая полномочия по выявлению и учету детей, оставшихся без попечения родителей и их устройству, переданы с муниципального уровня на уровень субъектов РФ. В соответствии со статьями 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов с 1 января 2008 г. наделяются правом на участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству. В целях оказания органам исполнительной власти субъектов РФ методической помощи Министерство образования науки РФ направило 25 июня 2007 г. «Рекомендации по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте РФ». Это дало возможность выстраивать региональную систему организации семейного устройства. Ряд субъектов РФ сохранил данные полномочия за региональными государственными органами, остальные – делегировали их в соответствии с законодательством муниципальным образованиям. Соответствующие изменения были внесены в законодательство субъектов РФ.

Затем, в апреле 2008 г. был впервые принят Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», который вступил в силу с 1 сентября 2008 г. В связи с его принятием с 1 сентября вступили в силу также изменения, внесенные в Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ и ряд других законодательных актов. Закон «Об опеке и попечительстве» отсылает к значительному количеству норм, которые до его вступления в силу должны быть закреплены на уровне Правительства РФ. Эти изменения в значительной степени меняют всю нормативно-правовую базу деятельности по семейному устройству. Более того, еще ряд поправок в семейное законодательство находится в стадии обсуждения. Регионам в новь предстоит работа по приведению своих нормативных актов в соответствие с нормами федерального законодательства.

Таким образом, новая нормативно-правовая основа деятельности по семейному устройству, отвечающая современной ситуации, еще только складывается.

В настоящее время одной из наиболее значимых социальных проблем России является создание и законодательное закрепление целостной системы защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе создание и деятельность институтов опеки и попечительства, профессиональной замещающей семьи. Эту работу следует вести системно и ком-

плексно с учетом всех субъектов защиты прав детей – органов опеки и попечительства, действующего в регионах института уполномоченного по правам ребенка, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, управлений социальной защиты населения, Фонда для детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, ит. д. Этот процесс должен широко обсуждаться общественностью, профессионалами и экспертами. Поиск оптимальных решений необходимо вести с помощью обще принятых в мире подходов, включающих привлечение СМИ, дискуссии, столкновения различных взглядов и концепций.

Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» – это очередной реальный шаг в этом направлении. Он упорядочивает отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами.

Библиография:

1. Социализация сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в государственных учреждениях. Социальная политика и социология. М.: Изд-во РГСУ, 2009.

2. Социализация детей-сирот в государственных учреждениях. Социология социальной сферы. Материалы Всероссийского социологического конгресса, Москва, 22 октября 2008 года.– М.: Изд-во РГСУ, 2009. – 256с.
3. Сравнительный анализ экономического положения городских и сельских молодых семей. Сельская семья: традиции и современность (в контексте реализации приоритетных национальных проектов Российской Федерации). IV Международный конгресс «Российская семья». – М.: Издательство РГСУ, 2007. – 280 с.
4. Истоки и понятие социального сиротства в России. Актуальные проблемы теории и практики социальной педагогики: Материалы 9-х научно-педагогических чтений. В 2-х частях. Ч II / Под. Ред. Л.В. Мардахаева. – М.: Издательство «Перспектива», 2006

References (transliteration):

1. Istoki i ponyatie sotsial'nogo sirotstva v Rossii. Aktual'nye problemy teorii i praktiki sotsial'noi pedagogiki: Materialy 9-kh nauchno-pedagogicheskikh chtenii. V 2-kh chastyakh. Ch II / Pod. Red. L.V. Mardakhaeva. – М.: Izdatel'stvo «Perspektiva», 2006