

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>2</b>
<b>ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА .....</b>	<b>7</b>
1.1. История развития института органов опеки и попечительства в России ..	7
1.2. Понятие опеки и попечительства, их разграничение .....	14
1.3. Правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства	18
1.4. Выводы к главе 1 .....	28
<b>ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА.....</b>	<b>30</b>
2.1. Осуществление защиты прав и интересов несовершеннолетних органами опеки и попечительства .....	30
2.2. Перспективы развития российского законодательства, регламентирующего деятельность органов опеки и попечительства в отношении детей .....	39
2.3. Выводы к главе 2 .....	45
<b>ГЛАВА 3. ПРОГРАММА ОБУЧЕНИЯ И ПОДГОТОВКИ КАНДИДАТОВ НА РОЛЬ ОПЕКУНОВ, ПОПЕЧИТЕЛЕЙ, ПРИЕМНЫХ РОДИТЕЛЕЙ, ЖЕЛАЮЩИХ ПРИНЯТЬ НА ВОСПИТАНИЕ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ .....</b>	<b>47</b>
3.1. Необходимость введения обязательной подготовки для кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей .....	47
3.2. Программа подготовки кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей «Я- знающий родитель» .....	49
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>56</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....</b>	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Актуальность темы исследования.**

Приоритетной задачей каждого государства является охрана детства и материнства с помощью различных инструментов власти. От законодательства страны, которое обеспечивает качество жизни, зависит и «качество» семьи, которая будет способна выполнять присущие ей функции. Детство – это особый период жизни человека, в котором закладываются основы физического и душевного здоровья, для чего необходимы благоприятная атмосфера в семье, способствующая нормальному развитию ребенка.

Ни для кого не секрет, что ребенку лучше всего жить в своей семье, которая «социально здорова», не причиняет ему никакого вреда. Обеспечение жизни ребенка в семье является одной из важных составляющих правовой охраны семьи. Именно поэтому в обеспечении охраны семьи на государственном уровне активное участие принимают различные органы государственной власти, в частности органы опеки и попечительства выполняют специальные задачи по защите прав и законных интересов несовершеннолетних детей.

В каждом из субъектов Российской Федерации приняты специальные законы, которые регулируют вопросы деятельности органов опеки и попечительства. Контроль над осуществлением деятельности органов опеки возложен на органы местного самоуправления, которые принимают нормативно-правовые акты, регулирующие работу опеки и попечительства.

В своей деятельности органы опеки и попечительства часто сталкиваются с организационными проблемами, к которым относятся:

- 1) Нехватка квалифицированных специалистов;

2) Недостаточная методическая база, касающаяся вопросов по организации защиты прав и интересов детей;

3) Загруженность кадров (обычно на одного-двух специалистов возложены обязанности по выявлению и защите детей, подбор кандидатов, на воспитание ребенка и пр.);

4) Разобщённость нормативной базы, регулирующей деятельность опеки и попечительства, порядок взаимодействия муниципалитетов и ведомств и контроль, который устанавливается над деятельностью законных представителей в области обеспечения прав и интересов детей;

5) Маленький размер выплат на содержание подопечных.

Еще одна проблема заключается в отсутствии в законодательстве правовых мер, направленных на организацию профилактической работы с семьями, находящимися в пограничном состоянии (имеется в виду сложная жизненная ситуация, которая при профилактике могла бы разрешиться в положительную сторону). Как правило, органы опеки и попечительства не имеют права вмешиваться в такие семьи, даже с целью оказать помощь и не допустить изъятия детей и лишения или ограничения родителей родительских прав.

Традиционно сложилось, что семья – это тыл человека, то место где его любят, поддержат, защитят с одной стороны, но есть и другая, когда ребенок, не знает, что такое любовь, поддержка и защищенность. Впоследствии, такие дети не могут полноценно функционировать в обществе, строить крепкие семьи, законными способами защищать свои интересы. Именно поэтому, деятельность органов опеки и попечительства заключается в защите прав детей, с установлением опеки над несовершеннолетними детьми, которые остались без родителей, или признаны недееспособными или ограничено дееспособными совершеннолетними лицами.

Органы опеки и попечительства являются правовым институтом, деятельность которого регулируется Федеральным законодательством,

Семейным и Гражданским кодексами, а также распорядительными документами Правительства РФ и законами субъектов РФ.

Практика применения положений, указанных нормативно-правовых законодательных актов, касающихся опеки и попечительства, свидетельствует о необходимости реформирования данного института.

Государством предприняты первые шаги на пути совершенствования установления опеки и попечительства (в т. ч. над несовершеннолетними). В действующем законодательстве (Федеральный закон от 24.04.2008г. «Об опеке и попечительстве») учтен положительный опыт отечественного и зарубежного законодательства в сфере правового регулирования опеки и попечительства, в частности стран Европы, Азии и СНГ и других государств. По состоянию на 2008 год назрела необходимость проведения реформ, так как существует много противоречий в деятельности органов опеки и попечительства законодательного и организационного уровня. Министерством образования разработана и направлена Правительству РФ концепция «О реформировании органов опеки и попечительства», которая разработана в соответствии с посланием президента России. Целью данной концепции является реорганизация детских домов, создание специальной службы, которая будет заниматься профилактикой сиротства, а также устройством детей в семью. Деятельность по опеке и попечительству предполагается перенести на государственные органы исполнительной власти. Такая информация приведена на сайте Информационно-консультационного портала Министерства образования и науки РФ

Таким образом, мы видим, что тема деятельности органов опеки и попечительства по защите прав несовершеннолетних до сих пор актуальна и требует всестороннего исследования. На этом основании мы можем сформулировать объект и предмет исследования.

**Объект** исследования: общественные отношения, возникающие при осуществлении органами опеки и попечительства деятельности по защите прав несовершеннолетних.

**Предмет** исследования: законодательное обеспечение деятельности органов опеки и попечительства в области защиты прав несовершеннолетних.

**Цель** исследования: анализ деятельности органов опеки и попечительства в области защиты прав детей, а также выявление сложностей и противоречий и разработка Программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей «Я- знающий родитель».

Исходя из цели, были сформулированы следующие **задачи**:

1. Рассмотреть историю развития органов опеки и попечительства в РФ, основные понятия и правовое регулирование деятельности в области опеки и попечительства;

2. Изучить особенности обеспечения защиты прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства, а также проблемы применения и тенденции развития российского законодательства в данной области правоотношений.

3. Разработать рабочую программу, способствующую подготовке кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей воспитанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

**Законодательное регулирование:** деятельность органа опеки и попечительства осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ, Федеральным законодательством и иными распорядительными документами органов исполнительной власти.

**Методологическая база исследования:**

Общенаучные методы исследования: анализ, синтез, наблюдения и сравнения. Также в качестве общенаучных методов выступили метод структурного анализа, системный и исторический методы.

**Частнонаучные методы:** конкретно – социологический метод, который заключается в исследовании государства и права на основе изучения фактических данных;

**Специальные методы:** формально-юридический метод, методы правового моделирования, различные способы толкования права.

Выбранные методы способствуют последовательному и полному изучению различных сторон компетенции опеки и попечительства в рамках поставленных целей и задач исследования.

**Научная новизна исследования:** заключается в разработке рекомендаций по устранению противоречий в действующем законодательстве, а также предложениях по совершенствованию и повышению эффективности деятельности органа опеки и попечительства.

**Практическая значимость:** данное исследование может выступить в качестве теоретического материала при проведении лекций, семинаров, а также источником для разработки программ и курсов подготовки граждан, желающих стать опекунами, попечителями, приемными родителями.

**Структура выпускной квалификационной работы:** данное исследование состоит из введения, трех глав, списка источников и приложений.

# **ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА**

## **1.1. История развития института органов опеки и попечительства в России**

Исторически сложилось, что в случае потери родителей, ребенок нуждался в опеке как способе замены родительского воспитания. Такой подход берет свое начало еще со времен патриархальной семьи. Впервые об опеке было упомянуто в летописи в конце IX века. Данное упоминание заключалось в том, что в случае смерти отца опекуном ребенка становится близкий родственник мужского пола. Если же таких не оказалось, то право воспитывать детей доверялось матери (например, в X веке, после смерти князя Игоря от рук древлян, опекуном его сына Святослава стала мать-княгиня Ольга). Задачей опекунов была забота о воспитании сироты, защита его от любых негодований и бед. Естественно ни о каком имущественном праве в то время не упоминалось, так как оно принадлежало всему роду, при этом родственники строго следили за сиротой, их слово и мнение было непререкаемым.

Следующее письменное упоминание об опеке содержалось в сборнике правовых норм Киевской Руси (Русская Правда) в статье 99. В ней говорится, что в случае смерти отца опекуном становился самый близкий родственник, а если жена выходила замуж еще раз, то опекать сироту мог отчим. Впрочем, отец перед кончиной мог назначить опекуном совершенно постороннее лицо. В данном же своде законов, говорилось о том, что тому, кто опекал ребенка-сироту, предоставлялось право временного пользования его имуществом, получая за это вознаграждение от доходов имущества. При этом не были регламентированы вопросы воспитания ребенка и сроки осуществления опеки. Впервые такие записи появились в 1722г.

В то далекое время не было понятия «опека». Первоначально забота и защита ребенка обозначалась выражением «иметь у себя на руках», а опекун назывался печальником. Термин «опека» был взят русским законодательством из литовского права.

Со временем вопросы установления опеки подверглись детальному правовому регулированию. Нововведением стало определение опекуна по завещанию родителя, которого ему необходимо было выбрать при жизни. В случае отсутствия такого завещания, опека назначалась властным органом, в роли которого выступала церковь. В случае смерти родителя и отсутствия завещания, опекуна назначала церковь, так как ей поручалось ведение семейных, наследственных и опекунских дел. Независимо от того, кто был назначен опекуном, родственники ребенка должны были следить за опекуном, на которого в свою очередь уже юридически возлагалась обязанность вернуть имущество опекаемого после достижения им полной самостоятельности.

Следующим шагом на пути становления органов опеки и попечительства стали реформы Петра I. В них было указано, что обязанность смотреть, чтобы сироты не оставались без опекунов, возлагалась на высшие органы городского управления (так называемые магистраты). Данным органам были вменены обязанности назначать опекунов и контролировать их. Таким образом, опека получила статус государственного учреждения, которое осуществляло надзор за деятельностью опекунов. При этом опекун также мог быть назначен по завещанию, а нововведением стало назначение их в соответствии с положениями закона, или же распоряжением правительственных органов.

Годы правления Екатерины II ознаменовались серьезными изменениями опеки в соответствии с Указом от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний» (законодательный акт реформы местного управления, заложивший основы административно-территориального управления). Так, согласно Указа, опека приобрела черты

сословности, то есть в зависимости от принадлежности осиротевшего ребенка к какому-либо сословию, деятельностью по его устройству в семью ведали различные учреждения.

Особенное внимание уделялось опеке дворянским детям и вдовам (дворянская опека). Во всех земствах был утвержден городской сиротский суд, который возглавлял дворянский предводитель и назначал опекуна для дворянских детей и вдов. В обязанности предводителя входило уведомление дворянской опеки о личности родителя-опекуна малолетнего, а также о положении вдовы (то есть опекун назначался не только ребенку, но и вдове умершего, при этом, вдова могла сама выбрать опекуна к ребенку и его имуществу), в то время как ребенка-сироту из крестьянского сословия определяли во двор самостоятельного крестьянина того же места жительства, что и сирота, где ему по сути приходилось работать за еду и крышу над головой до совершеннолетия.

В статье 209 Указа 1775 года впервые были сформулированы требования, предъявляемые к личности будущего опекуна (естественно, что эти требования варьировались в зависимости от сословия) и к тем качествам, которые он должен был воспитать в ребенке. Претендент должен был быть честным и порядочным, практически безупречного поведения (мог быть назначен из числа родственников, близких, друзей или посторонних). Он должен был обладать такими качествами как высоконравственность, честность, подавать надежды на воспитание у малолетнего дворянина пристойного поведения, стремления к домашнему устройству, отрицания расточительства, подчинения к властям, соблюдения закона и так далее. Если опека назначалась над ребенком мещанского или купеческого сословия, то требования по их воспитанию сводились к знанию ремесла, содержанию его «по средствам» (то есть по состоянию имущества безо всяких излишеств), не зависимо от жизненной ситуации вести порядочную, трудолюбивую жизнь, быть законопослушным, честным и т.д.

Также в Указе 1775г. были прописаны условия, которые препятствовали установления опеки.

- 1) лица, которые растратили полностью собственность своего имения;
- 2) лица, которые замечены или были замечены в пороках;
- 3) лица, находящиеся под судебным наказанием;
- 4) лица, совершившие или совершающие суровые поступки, о которых известно членам дворянской опеки;
- 5) лица, находящиеся в ссоре с родителями малолетнего.

Когда опекун был назначен, то ему зачитывались статьи повального (примерного) наставления. Данные стати (всего их было 17) входили в текст самого Указа. В этих статьях были прописаны требования к поведению будущего опекуна, которые заключались в доброжелательности, кротости, человеколюбию и усердию в отношении малолетнего, чтобы опекаемый вырос воспитанным, боговерующим, добронравным. А чтобы воспитать эти качества в ребенке, перед ним не должно быть злых примеров, которые могли бы развратить его с самого детства. Впервые за защиту и охрану имущества опекаемого, опекун получал 5% годовых с доходов малолетнего.

Как уже отмечалось выше, перечень лиц, которые могли бы быть назначены опекунами детей зависел от сословной принадлежности. Опекунами для детей недворянского сословия становились люди, к которым малолетний устраивался в зависимости от их благосостояния. При этом, назначение малолетнего в общественное училище для сирот или к доброхотным людям также зависело от сословной принадлежности ребенка. К доброхотным людям относились граждане, которые занимались наукой, промыслом или ремеслом. Попадая к ним, ребенок должен был учиться науке, промыслу, ремеслу, чтобы со временем стать добрым гражданином.

Каждому опекуну, кроме прочих правил, необходимо было воспитывать в ребенке определенные качества, прописанные в статье 305 Указа 1775 г. Если ребенок сирота-дворянин, то ему должны были привить такие качества как порядочность, умение вести беспхлопотную жизнь без

долгов, займов, отдаленную от расточительства, научить заниматься делами, которые не расстраивали бы его ум, беспрекословному подчинению и почтению к законной власти. Сирот купеческого или мещанского происхождения нужно было научить приличному знанию ремесла и пониманию своего состояния и происхождения.

Что касается затрат на опекаемого, то его надлежало содержать в соответствии с доходами его имущества. Не позволялись излишества, удовлетворение любых прихотей, что, по мнению составителей Указа, способствовало воспитанию у малолетнего умеренности и готовности вести жизнь трудолюбивую и порядочную, не смотря ни на какие трудности.

Таким образом, мы можем говорить о том, что в данном Указе впервые были закреплены правила педагогики, что позволяет сделать вывод о значимости опеки и регулирования ее на государственном уровне. Еще необходимо отметить, что в 1785 году, в этом же Указе 1775 года впервые было установлено различие между опекой (устанавливалась над детьми до 14 лет) и попечительством (с 14 лет до 21 года).

Отметим, что тщательной правовой регламентации отношений, относящихся к установлению опеки, подвергались только имущие граждане. Если ребенок, оставшийся без родителей, не имел никакого состояния, то над ним не устанавливалась опека, а только лишь устройство к самостоятельным односельчанам, у которых дети до совершеннолетия работали за еду. Вопросами такого устройства занимались старшины, и опека была не государственная, а в виде опыта.

До начала XX в. установление опеки подчинялось принципу сословности, а выбор опекуна осуществлялся по завещанию или по назначению. При этом, не смотря на указанного родителем в завещании опекуна, выбранного человека могли и не утвердить на эту роль, если он подходил хотя бы под одно ограничение, прописанное в Указе. Кроме указанных выше правил, строгой регламентации подвергалась деятельность

опекуна, а также его права и обязанности, основу которых до начала XX века составляли правила, принятые Указом 1775 года.

Несмотря на принимаемые меры, все равно процветало бродяжничество и побирательство. Недостаточное внимание к устройству крестьянских детей, уклонение от опеки опекунами, ненадлежащий надзор за несовершеннолетними приводили к росту преступности. В сельской местности судьбу ребенка-сироты решал сельский сход, на котором из числа односельчан выбирали человека, который изъявил желание взять к себе на воспитание такого ребенка добровольно. Часто таких добровольцев не находилось, и ребенок вынужден был попрошайничать и скитаться до тех пор, пока не находился добрый человек (его еще называли презритель, то есть воспитывающий беспризорника). Такие проблемы возникали из-за несовершенства опеки того времени, которые заключались в отсутствии четкости в отношениях между опекунским учреждением и опекуном, а также четких правовых границ в деятельности опекуна.

После Октябрьской революции 1917 г. опека приобрела статус общегосударственной. Законодательной основой данного института стали Брачный и Семейный кодексы, а также законы об Актах гражданского состояния, и Опекунском праве 1918 г., в которых имелся специальный раздел «Опекунское право», в котором особое внимание уделялось административно-правовой стороне опеки. Кардинально отличался подход к устройству ребенка-сироты под опеку. Государственные органы стремились избавить опеку над несовершеннолетними от влияния семьи, родственников, так как главным считалось обеспечение правильной постановки дела общественного воспитания ребенка-сироты. Таким образом, на первый план выдвинулись личные, а не имущественные права подопечного. При этом опекуном назначался человек, способный выполнять задачу по воспитанию ребенка. Немногим гражданам предоставлялось право отказаться от роли опекуна.

Несмотря на такой правовой подход, существовали специфические особенности в определении критериев утраты родительского попечения. Например, опекуна могли назначить даже в том случае, когда родители давали детям воспитание, которое шло вразрез с веяниями нового строя, сеяло в детях вражду и ненависть к советскому строю и к коммунизму, развивало в них контрреволюционные идеи. Такие общеполитические, сугубо идеологические установки оказывали существенное влияние на судьбу осиротевших детей.

Кодекс законов о браке, семье и опеке РСФСР 1926г, одним из способов защиты личных и имущественных прав несовершеннолетних определял опеку и попечительство. Но по-прежнему опекун (попечитель), назначался независимо от того, есть ли у него желание заменить родителей, при этом сужался круг лиц, которые могли бы стать опекунами (попечителями) (например, если лицо лишено избирательных прав, то его не могли назначить опекуном или попечителем). Осуществляя защиту имущественных прав подопечных детей, опекун не получал никаких средств, воспитание было построено на безвозмездной основе, о чем было прописано в кодексе. Однако, в предусмотренных кодексом случаях, опекуну позволялось получать вознаграждение за свою деятельность из перечисленных кодексом источников (например, за счет имущества подопечного).

Регламентация правовой стороны опеки (попечительства) над детьми необходима была для того, чтобы облегчить судьбу детей-сирот, но при этом способствовала установлению ограничений по устройству их в семью из идеологических соображений тех лет, когда приоритет отдавался общественному воспитанию в различных учреждениях.

В кодексе о браке и семье РСФСР (в редакции от 12.02.1968г.) уже более тщательно регламентировались вопросы, касающиеся опеки. Более четко были обозначены цели опеки (попечительства) над несовершеннолетними, компетенция органов опеки и попечительства, их

обязанности по временному устройству детей, подлежащих опеке (попечительству). Существенному изменению подвергся порядок назначения опекуна (попечителя). Теперь, назначить человека на роль опекуна возможно было только с его согласия. Если ребенок находился на воспитании или попечении в государственных учреждениях или общественных организациях, то в случае нехватки средств на его содержание предусматривалась возможность получения подопечным государственного пособия на его содержание.

Исходя из вышеизложенного, мы можем сделать вывод о том, что опека (попечительство) не изменило своей сути со времен IX века. Менялись только подходы к устройству детей в семье, совершенствовались правовые механизмы контроля за деятельностью опекунов, что имело свои особенности, продиктованные потребностями общества.

## **1.2. Понятие опеки и попечительства, их разграничение**

Не секрет, что для проживания и воспитания каждого ребенка наиболее благоприятным местом является семья, состоящая из родных и близких. Только в ней родители и другие близкие люди (бабушки, дедушки, тети, дяди) осуществляют безвозмездный уход за детьми, воспитание и, наиболее ценное-духовную поддержку. У каждого из нас существует потребность в общении (она является естественной потребностью индивида), которую обычные люди удовлетворяют, находясь в семье.

В том случае, если нет семьи, или она не выполняет своих обязательств, возложенных на нее законом и моральными нормами, забота о детях становится обязанностью государственных или муниципальных учреждений, занимающихся вопросами социального обслуживания. Такая форма защиты интересов и прав лиц, относящихся к группе полностью или

частично недееспособных граждан имеет свои недостатки, первым из которых, (со стороны государства) является высокий уровень затрат на содержание несовершеннолетних. Данные затраты касаются содержания специализированных социальных учреждений, занимающихся обслуживанием определенных категорий граждан (в нашем случае- несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей).

Для того, чтобы избежать помещения ребенка в детские социальные учреждения и организовать заботу за ними со стороны семьи на помощь приходят органы опеки и попечительства.

Понятия «опека» и «попечительство» трактуются законодательством в нескольких значениях. Первое- вид правовой помощи, который заключается охране законных интересов и прав гражданина, второе- это система правоотношений граждан, при котором законом употребляется выражение «опека устанавливается», третье значение опеки и попечительства законодательный институт, регулирующий взаимоотношения граждан в области установления опеки или попечительства.

Таким образом, опека (попечительство) определяется как форма, обеспечивающая защиту законных интересов и прав лиц, которые, согласно законодательства Российской Федерации, отнесены к категории граждан полностью или частично недееспособным (т.е. временно не способны самостоятельно реализовывать свои права и обязанности, либо полностью лишены способности по осуществлению своих прав).

На сегодняшний день основные принципы деятельности по опеке и попечительству заключены в статьях 31-40 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом, воспитание несовершеннолетних, над которыми установлена опека или попечительство, признается первостепенной деятельностью опекунов и попечителей, и регулируется нормами семейного права (в частности, пунктом 1 статьи 150 СК РФ). В части реализации опекунами прав и обязанностей, пункт 4 статьи 150 Семейного кодекса РФ определяет, что гражданско-правовые стороны

отношений, возникающие при установлении опеки (попечительства), регламентируются статьями 36-38 Гражданского кодекса РФ.

В чем заключается отличие опеки от попечительства? Согласно пункту 1 статьи 32 ГК РФ, опека устанавливается над несовершеннолетними в возрасте до 14 лет, или над гражданами, которые имеют психическое расстройство и судом признаны недееспособными. Сущность опеки состоит в том, что вместо указанных категорий граждан осуществлением их прав занимается специально назначенный человек- опекун, который является представителем подопечных и на законных основаниях полностью заменяет подопечного в имущественных отношениях. Также опекунами от имени подопечного и в соответствии с его интересами совершаются сделки, осуществляется защита прав и законных интересов, связанных с взаимоотношениями с другими лицами, при этом опекуну не нужно иметь специального полномочия, достаточно предъявить удостоверение или решение о назначении опекуном, которое выдано органом опеки и попечительства.

Очень часто во многих источниках говорится о том, что осуществление опекуном своей деятельности реализуется над гражданами, которые являются полностью недееспособными. На самом деле, если обратиться к Гражданскому кодексу РФ, то в нем дети от 6 до 14 лет определяются как частично недееспособными (то есть с наступлением совершеннолетия эти дети становятся полностью дееспособными и могут реализовывать свои права и обязанности самостоятельно).

Что касается попечительства, то главное отличие такой формы устройства от опеки, заключается в содержании выполняемых обязанностей, возложенных на попечителей. Попечение устанавливается над частично недееспособными лицами, которые на момент попечения достигли возраста от 14 до 18 лет, либо над людьми, которые по решению суда ограничены в дееспособности в виду злоупотребления алкоголем или наркотическими веществами (данная норма закреплена в пункте 1 статьи 33 ГК РФ).

В случае попечительства, назначенное лицо (попечитель) помогает несовершеннолетнему в реализации принадлежащих ему прав (согласие/несогласие на самостоятельное совершение сделок, кроме тех, что опекаемый может совершать самостоятельно, и других, юридически обоснованных действий), и исполнять обязанности. Задача попечителя не полностью действовать за лицо, над которым установлено попечительство, а советами помогать ему принять верное решение, оградить от необдуманных действий лиц, которые ограничено дееспособны. При этом попечителю необходимо защищать своих подопечных от неправомерных действий третьих лиц.

Если органам опеки и попечительства стало известно, что необходимо установить опеку или попечение, но в течение месяца не были найдены лица, готовые к выполнению роли опекунов или попечителей, то данные функции возлагаются и на орган опеки и попечительства (пункт 1 статьи 35 ГК РФ). Это значит, что на орган опеки возлагаются обязанности в виде защиты и ответственности, однако они не являются опекунами или попечителями в прямом значении данных понятий.

Важно отметить, что опека (попечительство) имеет принципиальные различия с приемными родителями детей. Приемные семьи образуются на основании договора (глава 21 СК РФ), в котором прописываются условия передачи несовершеннолетних на воспитание в семью. Субъектами данного договора являются органы опеки и попечительства с одной стороны и приемные родители (это могут быть супруги, или граждане, не состоящие в официальных отношениях, но имеющие желание взять детей на воспитание) с другой. По условиям договора ребенок передается гражданам на определенный договором срок, а приемные родители ежемесячно получают денежные средства на содержание каждого ребенка. Существует еще одно ключевое отличие приемной семьи от опеки (попечительства). Оно заключается в факте возникновении правоотношений. Опека или попечительство устанавливается в результате постановления

уполномоченного органа местного самоуправления, а основанием для возникновения приемной семьи является договор.

Все вышесказанное позволяет выделить принципиальные черты опеки и попечительства.

Для опеки, как вида правовой помощи характерно:

- установление опеки осуществляется над лицами, которые не достигли четырнадцатилетнего возраста или судебным решением признаны недееспособными (имеют психическое расстройство);

- представление интересов подопечных и совершение наиболее значимых юридических операций, осуществляется опекуном (в роли которого выступает физическое лицо) от имени опекаемого.

Для попечительства как вида правовой помощи характерно:

- возраст подопечного от 14 до 18 лет, или же судебное решение об ограничении дееспособности в виду злоупотребления алкоголем или наркотическими веществами

- задача попечителя (в роли которого выступает физическое лицо) заключается в том, чтобы советом помочь подопечным реализовывать свои права, следовать определенным обязанностям и оградить их от негативных проявлений со стороны третьих лиц.

В целом же органы опеки и попечительства выполняют функции по защите прав и интересов подопечных, которые являются частично, ограниченно или полностью недееспособными в вопросах реализации своих законных интересов и прав, а также не осознают о своей ответственности в случае неправомерных действий.

1.3. Правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства

Современный этап развития государства диктует определенные шаги по преодолению демографического кризиса. В связи с этим политика государства направлена на улучшение благосостояния граждан. Если не преодолеть возникший кризис, то все усилия по социально-экономическому реформированию будут тщетны и потеряют свой смысл. Первые шаги, предпринятые в рамках модернизации правового государства, коснулись системы российского права, в частности, претерпел коренные изменения институт опеки и попечительства, который выступает защитником законных прав и интересов частично, ограничено или полностью недееспособных граждан.

Как показывает практика, данные изменения произошли не в том объеме, в котором данные нововведения вывели бы правовые механизмы осуществления опеки и попечительства на принципиально новый качественный уровень. В 90-е годы, когда формировалось законодательство Российской Федерации, основные положения, касающиеся органов опеки и попечительства, были перемещены из семейного законодательства в гражданское. После таких изменений появились новые нормы, касающиеся управления имуществом несовершеннолетнего (так называемое доверительное управление). Говоря о настоящем времени, институт опеки и попечительства является комплексным институтом, деятельность которого включает в себя нормы семейного и гражданского законодательства, а также нормы административного и конституционного права, что способствует обеспечению защиты законных интересов и личных и имущественных прав незащищенных категорий граждан.

Гражданским кодексом Российской Федерации статьями 32 и 33 регламентируются права и обязанности опекунов и попечителей. Опекуны наделены правом представлять законные интересы подопечных, совершать от их имени все необходимые юридические операции, в то время как попечители могут только дать согласие на осуществление сделок, которые частично или ограниченно недееспособные лица самостоятельно совершать

не вправе. При этом попечителям необходимо оказывать своим подопечным помощь в реализации ими своих прав и обязанностей, ограждать от негативного влияния третьих лиц (пункт 2 статьи 33 ГК РФ). Фактически попечитель осуществляет надзор за действиями подопечного, помогает ему принять верное решение, в то время как опекун совершает весь спектр действий подопечного (в деле осуществления им своих прав и обязанностей).

Согласно статьи 34 Гражданского кодекса РФ органы опеки и попечительства отнесены к органам местного самоуправления. Создание, структура и функционирование данных органов регламентируется законодательством местного самоуправления. Законодательство субъектов РФ наделяет правомочиями определенное подразделение органов местного самоуправления, которое должно осуществлять деятельность по установлению опеки и попечительства, а также контролировать исполнение опекунами и попечителями своих обязанностей. Назначение на роль опекуна или попечителя происходит после принятия главой местной администрации соответствующего акта (постановления, решения и т.п.), в котором должны быть соблюдены предусмотренные законом условия.

Наделение органов опеки и попечительства правом на осуществление целей, для которых они созданы, определяется законодательством о местном самоуправлении. Законодательство о местном самоуправлении занимается такими вопросами как:

- порядок образования органов опеки и попечительства;
- разделение между подразделениями органов самоуправления обязанностей по защите различных категорий граждан, нуждающихся в опеке или попечительстве;
- поручение отдельных обязанностей по контролю за осуществлением деятельности опекунов и попечителей, возлагаемых на должностных лиц.

Перечисленные нормы в большинстве своем, располагаются в законодательстве регионов (данное расположение обусловлено принятой в

РФ модели федерализма, что соответствует подпункту «н» пункта 1 статьи 72 Конституции РФ).

Начало реформ в области опеки и попечительства в Российской Федерации получило юридическое оформление после принятия Федерального закона от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», в результате принятия которого были внесены изменения в Семейный кодекс РФ, что привело к изменениям места органов опеки и попечительства в системе органов власти и управления.

В ходе изменения законодательства, подразумевалась реорганизация всей системы управления. В частности, с 1 января 2008 г. осуществление деятельности по опеке и попечительству над отдельными категориями граждан, нуждающихся в защите, должно было перейти от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Для того, чтобы выстроить систему работы органов опеки и попечительства в соответствии с федеральным законодательством, был принят Федеральный закон от 24.04.2008г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». В нем законодатель попытался систематизировать и решить ряд вопросов, касающихся функционирования данных органов. К примеру, предполагалось выделить общие задачи и полномочия органов опеки и попечительства, определить границы ответственности в рамках их функционала, конкретизировать практику установления и прекращения опеки и попечительства, сформулировать правовое положение опекунов (попечителей), ужесточить их ответственность за выявленные случаи ненадлежащего исполнения обязанностей по обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. После принятия Закона 48-ФЗ в Семейный кодекс РФ были внесены соответствующие поправки, касающиеся опеки и попечительства.

На данный период времени законодательное регулирование взаимоотношений, возникающих в результате установления опеки и попечительства, носит комплексный межотраслевой характер. Это положение отражено в действующем законодательстве об опеке и попечительстве, базу которого составляют нормативно-правовые акты различного уровня: Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Закон об опеке, а также законодательство субъектов РФ и другие нормативно-правовые акты.

В частности, порядок установления, реализации и прекращения опеки и попечительства над определенными категориями граждан, нуждающихся в защите, регламентируется положениями, содержащими нормы семейного права и непосредственно Семейным кодексом РФ. Отношения, возникающие в сфере опеки и попечительства, согласно Закона «Об опеке и попечительству» регламентируются законодательством субъектов РФ, нормы которого не должны противоречить нормам Закона [3].

Структура органов опеки и попечительства определяется высшими должностными лицами субъектов РФ. Контролирует работу органов опеки и попечительства, а также разрабатывает методические материалы (т.е. определенные алгоритмы действия и механизмы эффективной деятельности) федеральный орган исполнительной власти.

Основной трудностью, возникающей перед органами опеки и попечительства, является подбор и утверждение кандидата на роль опекуна или попечителя, так как от них в большинстве своем зависит обеспечение законных интересов и прав подопечных. Требования к кандидатам на роль опекунов и попечителем прописаны в пункте 2 статьи 35 Гражданского кодекса РФ. Данные требования заключаются в следующем:

1. Возраст опекуна. Опекуном может стать только совершеннолетний гражданин РФ;
2. Полная дееспособность кандидата;

3. Отсутствие замечаний к кандидату. Данное требование предполагает, что лица, претендующие на установление опеки над несовершеннолетними не должны быть лишены или ограничены в родительских правах, бывшими усыновителями (в том случае, если усыновление отменено по вине последних), либо лица, которые уже отстранены от опекунской деятельности;

4. Состояние здоровья опекуна/ попечителя.

Под определение четвертого пункта подходят кандидаты, которые попали под действие Постановления Правительства РФ от 14 февраля 2013 г. N 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью».

Успех деятельности по охране прав и законных интересов подопечного в большинстве случаев зависит от установок опекуна или попечителя осуществлять заботу о подопечном, желания сделать все, что нужно для благополучия ребенка. Об этом опекуну (или попечителю) необходимо сообщить в заявлении в органы опеки и попечительства, в котором он дает согласие на реализацию опекунских обязанностей и просит назначить его опекуном или попечителем. После поступления такого заявления, органами опеки и попечительства начинается работа по сбору данных о претенденте на роль опекуна или попечителя. Данная информация должна содержать сведения о нравственных качествах, которыми должен обладать претендент для реализации деятельности по обеспечению защиты законных интересов и прав подопечного. Оценка этих качеств носит субъективный характер, и, к сожалению, все негативные черты кандидата могут проявиться после установления опеки.

Задачей каждого опекуна или попечителя заключается в заботе (уход за ребенком, в случае болезни-лечение и т.п.) и соответствующем содержании подопечных (траты на одежду, питание, оплата кружков и секций и т.п.). Также в рамках гражданского законодательства, опекун вправе осуществлять

определенные юридические действия, направленные за защиту прав и интересов несовершеннолетнего.

Согласно пункту 3 статьи 36 ГК РФ, под юридическими действиями в интересах несовершеннолетнего подразумеваются:

- подавать заявления о выплате пособий, пенсий, которые по закону причитаются подопечному;

- обращаться в суд с исковым заявлением о защите жилищных прав несовершеннолетнего, о взыскании алиментов, о возврате имущества (в случае, если этим имуществом на незаконных основаниях пользуются посторонние лица) и признания права собственности и пр.;

- требовать о возмещении причиненного физического, морального, имущественного вреда подопечному, а также компенсации перечисленных видов вреда;

- писать письменные обращения в лечебные, учебные, санаторно-курортные и иные учреждения с просьбой о предоставлении подопечным медицинских, образовательных и прочих услуг;

- в случае угрозы подопечному или случаях нарушения его прав обратиться с заявлениями к органам государственной власти и местного самоуправления, а также должностным лицам.

Очень часто такой объем предоставляемых опекунам и попечителям прав, вызывает злоупотребление ими своими правами, нарушая интересы опекуна, поэтому в соответствии с пунктом 3 статьи 37 Гражданского кодекса РФ опекун, попечитель (их близкие родственники) не могут совершать никаких сделок с подопечным (исключение составляет передача подопечному имущества в дар или в безвозмездное пользование). Кроме того, опекун/попечитель не имеют права быть представителями подопечного при заключении сделок между опекаемым и близким родственником опекуна или попечителя. Данная норма заключается в том, что опекун (попечитель) не может купить квартиру подопечного по заниженной цене.

Как уже упоминалось выше, опекун в отличие от попечителя наделен правомочием и обязан осуществлять от имени несовершеннолетнего любые сделки, кроме тех, что могут быть совершены только лично (например, опекун не имеет права составить завещание от лица подопечного). Данная норма регламентируется пунктом 4 статьи 182 Гражданского кодекса РФ.

В свою очередь попечитель наделен несколько иными правами и обязанностями. В частности:

- при совершении частично или ограниченно дееспособным гражданином сделок, попечитель должен давать согласие на их совершение, кроме тех случаев, когда подопечный может их совершать самостоятельно (данные случаи регламентируются законом);

- в случае совершения сделки без согласия попечителя, последний вправе обращаться с исковым заявлением в суд для признания совершенной подопечным сделки недействительной (статьи 175, 176 Гражданского кодекса РФ);

- при попечительстве над несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет, попечитель несет субсидиарную имущественную ответственность в соответствии со статьей 1074 Гражданского кодекса РФ.

Важным моментом во взаимоотношениях между опекунами (попечителями) и подопечными является то, что для лиц, осуществляющих деятельность по опеке/попечительству, законом не устанавливается обязанности содержать подопечных, так как они не связаны с подопечным алиментными обязательствами (в соответствии с главами 13, 14, 15 Семейного кодекса РФ), потому что возникновение отношений и осуществление деятельности данными лицами происходит добровольно и безвозмездно.

Важно отметить, что содержание подопечного осуществляется не за счет опекуна или попечителя, а за счет самого подопечного (здесь имеется ввиду получение опекуном/попечителем алиментов, пенсий, пособий и иных выплат на подопечного). Кроме того, на содержание подопечных

предусмотрены ежемесячные выплаты пособий (сумма зависит от фактических цен, установленных в регионе) на питание, одежду, обувь, мягкий инвентарь для детей.

Существенным упущением является то, что гражданским и семейным законодательством РФ опекунам и попечителям не вменено в обязанность отчитываться о своих действиях перед органами опеки и попечительства, которые осуществляют надзор за их деятельностью (пункт 3 статьи 34 Гражданского кодекса РФ). На наш взгляд, необходимо регламентировать данную сторону взаимоотношений опекунов и попечителей с органами опеки, чтобы избежать беззакония со стороны тех и других. Органы опеки и попечительства могут (но не обязаны) собирать сведения о жизни несовершеннолетних любыми разрешенными способами, при этом органы обязаны незамедлительно отреагировать, если были выявлены случаи несоответствующего выполнения опекуном (попечителем) своих обязанностей. Более того, органы опеки и попечительства не имеют права налагать на нарушителя административные взыскания, они лишь могут отстранить опекуна или попечителя от выполнения своих обязанностей и составить исковое заявление в суд с требованием о возмещении опекуном или попечителем вреда, причиненного личности или имуществу подопечного.

Согласно пункту 2 статьи 37 Гражданского кодекса РФ, все сделки, совершаемые опекунами, должны иметь предварительное разрешение органов опеки и попечительства. При этом попечителю, прежде чем дать разрешение несовершеннолетнему на осуществление сделки, необходимо получить предварительное разрешение от органа опеки. Такие нюансы касаются операций по отчуждению, обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его в аренду, в бесплатное пользование, или раздел имущества подопечного (в том числе отчуждение долей), и иные действия, в результате которого имущество подопечного уменьшается. Помимо сделок, опекуны и попечители должны получать предварительное разрешение в

случаях, если собрались потратить средства подопечного не на его содержание, а в других целях. Еще один важный момент, касающийся регулирования средств подопечных, заключается в том, что попечитель ограниченно дееспособного лица не вправе расходовать средства подопечного, потому что он самостоятельно решает на что потратит получаемые средства, в противном случае, на трату необходимо только разрешение попечителя.

Что касается судебного решения об ограничении дееспособности гражданина, то согласно действующего законодательства, над такими лицами предполагается установление попечительства. Основанием ограничения дееспособности гражданина в соответствии с статьей 30 Гражданского кодекса РФ является медицинский показатель (злоупотребление алкоголем, наркотическими веществами, игромания), а также юридический критерий (такие пристрастия негативно сказываются на благосостоянии семьи). При том, что одиноко проживающий человек не вызывает интереса для гражданского законодательства. Еще один важный момент, если человек имеющий пагубные пристрастия судом не признан ограниченно дееспособным, то отправить его на принудительное лечение никто не имеет права.

Таким образом, государственное регулирование деятельности института опеки и попечительства касается практически всех сторон деятельности уполномоченных органов и назначенных лиц на роль опекунов и попечителей. Для государства очевидны преимущества опеки и попечительства на частично, ограниченно и полностью недееспособных граждан. Но согласно данных Министерства образования РФ, более половины детей, оставшихся без попечения родителей помещаются в детские учреждения. Возможной причиной такого явления может быть недостаточная практика применения опеки и попечительства, а также незначительная государственная поддержка такой формы устройства недееспособных граждан. Последние изменения законодательства призваны устранить

данный пробел, возникший с финансовой поддержкой семей, принявших на воспитание несовершеннолетних, и сделать устройство таких детей в семьи приоритетным направлением государственной политики в области опеки и попечительства.

В какой-то степени государство перекладывает заботу о несовершеннолетних с государственных или муниципальных органов, на лицо, пожелавшее взять на себя обязанности по воспитанию чужого ребенка. Но безвозмездная основа таких отношений приводит к тому, что опекуны или попечители совершают нецелевое расходование средств недееспособного лица. Именно поэтому, необходимо ввести определённую финансовую поддержку лиц, пожелавших взять под опеку или попечение частично, ограниченно или полностью недееспособного человека, а также внедрить определенные меры контроля над деятельностью опекунов (попечителей), которые могли бы гарантировать реализацию прав и законных интересов подопечных лиц.

#### **1.4. Выводы к главе 1**

В первой главе нашего исследования были рассмотрены исторические этапы становления и правового регулирования деятельности по опеке и попечительству. В каждом историческом периоде опека и попечительство регулировалась различными органами государственной власти и местного самоуправления. Также нами были рассмотрены понятия опеки и попечительства, их принципиальные различия, которые заключаются в возрасте граждан и их состоянии здоровья. Кроме того, были рассмотрены правовые механизмы осуществления деятельности по опеке и попечительству, современное оформление органов опеки и попечительства в самостоятельный правовой институт.

Таким образом, мы можем перейти к рассмотрению непосредственной деятельности, осуществляемой органами опеки и попечительства, выявлению проблем и противоречий в действующем законодательстве.

## **ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА**

### **2.1. Осуществление защиты прав и интересов несовершеннолетних органами опеки и попечительства**

Наше государство участвует в обеспечении законных интересов и прав ребенка не только в рамках семейного законодательства, но и выступает гарантом защиты прав и интересов, предусмотренных международными договорами и отечественным законодательством. Например, присоединившись к Конвенции ООН «О правах ребенка» 1989 года, Российская Федерация, как страна-участник обязуется обеспечить защиту прав и заботу о ребенке в той мере, которая необходима для его благополучия (пункт 2 статьи 3 Конвенции). С каждым годом, несмотря на все преобразования, происходящие в нашей стране, количество детей, которые нуждаются в защите, неумолимо растет.

Реализация прописанных законодательными актами гарантий защиты прав и интересов детей, осуществляется с помощью разноотраслевых нормативно-правовых актов, к которым относятся: Федеральные законодательные акты РФ, акты субъектов РФ, Указы Президента, постановления Правительства и иные нормативно-правовые акты органов исполнительной власти. Защита прав ребенка в семье осуществляется в соответствии с Семейным кодексом РФ. Данный законодательный акт имеет определенную четкость, которая достигается благодаря распределению ролей между субъектами права, также определены категории детей нуждающихся в защите, кто и когда осуществляет защиту прав несовершеннолетних.

Законодательно определен список лиц, на которых возлагается обязанность по защите прав и законных интересов детей. Это, как известно, родители или лица, их заменяющие. В случае отсутствия родителей или законных представителей, а также в случаях ненадлежащего исполнения своих обязанностей ими, защита прав детей становится прерогативой органов опеки и попечительства (как уже отмечалось в работе, органы опеки и попечительства – это органы местного самоуправления, деятельность которых регламентируется уставами (положениями) муниципальных образований региона). Несмотря на некоторые отличия в законодательных актах субъектов РФ, деятельность органов опеки и попечительства должна соответствовать Федеральным законодательным актам РФ, Семейному и Гражданскому кодексам и иным нормативными актами органов исполнительной власти. Таким образом, возлагая защиту прав и законных интересов детей на органы опеки и попечительства, государство согласно статьи 121 Семейного кодекса РФ, дает этим органам право на объединение усилий и тесное сотрудничество с государственными и муниципальными органами и учреждениями, а также привлечение внимания к беззащитным детям со стороны общественных организаций и фондов (в это число входят и благотворительные фонды), для достижения главной цели - защиты прав самой незащищенной категории граждан – детей.

Пункт 1 статьи 121 Семейного кодекса РФ возлагает на органы опеки и попечительства защиту личных и имущественных прав и законных интересов детей, которые остались без попечения родителей. Основные полномочия органов опеки закреплены в разделе 6 Семейного кодекса РФ, в главе 3 статьях 31-41 Гражданского кодекса РФ и других нормативно-правовых актах РФ.

Факт утраты родительского внимания и защиты, относится к группе юридических. Поэтому, согласно п 3 статьи 56 Семейного кодекса РФ любой гражданин, должностное лицо или организация, узнав о факте угрозы жизни или здоровью ребенка, а также в случае систематического нарушения его

прав и законных интересов, должны незамедлительно сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту пребывания ребенка. Подобное требование обозначено в пункте 1 статьи 122 Семейного кодекса РФ. В первую очередь оно касается организаций, которые принимают в жизни ребенка довольно большое участие, занимаются его воспитанием, обучением, оздоровлением, реабилитацией. Помимо прочего, деятельность по выявлению детей, находящихся в трудном или опасном положении, осуществляется как органами опеки и попечительства, так и их социальными партнерами (образовательные организации, социальные учреждения, органы внутренних дел и др.).

Получив известие о том, что имеется факт нарушения интересов и прав ребенка, или еще хуже, что существует угроза его жизни, органы опеки и попечительства, согласно пункту 1 статьи 122 Семейного кодекса РФ обязаны в течение трех дней с момента получения тревожной информации о проверить ее достоверность и составить акт, в случае подтверждения полученных сведений.

Составление соответствующего акта является основанием для постановления о факте утраты родительского попечения, сопряженного с нарушением прав и законных интересов ребенка. С момента заполнения акта, на органы опеки и попечительства возлагается обязанность:

1. Отобрать ребенка из семьи в том случае, если существует угроза жизни и здоровью ребенка (статья 77 Семейного кодекса РФ);

Ссылаясь на данную статью семейного законодательства, органы опеки и попечительства в упрощенном административном порядке вправе отобрать ребенка у родителей (одного из них) немедленно, не обращая внимание на наличие или отсутствие негативных последствий нахождения ребенка с родителем. При этом, необходимо оповестить прокурора о факте изъятия ребенка и обеспечить ему временное устройство (в соответствии со статьей 123 Семейного кодекса РФ в течении 7 дней) в специальное социальное

учреждение, а также предъявить судебный иск об ограничении или лишении родительских прав (пункт 2 статьи 77 Семейного кодекса РФ).

Если факт угрозы жизни и здоровью ребенка был выявлен в детском воспитательном, медицинском учреждениях, то несовершеннолетнего необходимо незамедлительно перевести в другое соответствующее учреждение. Параллельно с переводом необходимо решать вопросы привлечения должностных лиц к административной или уголовной ответственности, а также (согласно статьи 56 ФЗ № 273-ФЗ от 29.12.2012 г «Об образовании в РФ») в случае нарушений со стороны педагогов образовательной организации, увольнение по инициативе администрации. При чем не обращается внимание на срок действия трудового договора (контракта) или единичный факт применения методов воспитания, сопряженных с физическим и (или) психическим насилием над личностью, обучающегося воспитанника.

Правовым основанием отобрания ребенка из семьи выступает постановление (распоряжение) органа местного самоуправления, в котором изложен факт оставления недееспособного в крайне опасном для его жизни и здоровья положении, а также указ о немедленном отобрании несовершеннолетнего у родителей или лиц, их заменяющих. Основанием для составления постановления является акт обследования условий жизни ребенка, составленный при непосредственном осмотре места пребывания несовершеннолетнего, подписанного представителем органов опеки и попечительства, на который возложено право и обязанность защищать законные интересы и права ребенка.

Если отобрание несовершеннолетнего произведено у опекунов (попечителей), то данные лица лишаются права исполнения опекунских обязанностей (пункт 3 статьи 39 Гражданского кодекса РФ), с ними расторгается договор о передаче ребенка на воспитание в семью (статья 152 Семейного кодекса РФ), они лишаются права на усыновление ребенка (статья 141 Семейного кодекса РФ).

2. Подготовить материал о лишении родительских прав, руководствуясь статьями 69, 70 Семейного кодекса РФ, и предъявить данный иск в том случае, если дети уже отобраны.

Несмотря на то, что право родителя на воспитание его ребенка является неотчуждаемым, в случае нарушения или ненадлежащего исполнения такого права возможна утрата его в результате лишения родительских прав. Лишение родительских прав- это семейно-правовая мера ответственности, применяемая в отношении родителей (лица, записанные в актовой записи о рождении ребенка), в том числе тех, кто стали таковыми в результате установления отцовства (пункт 4 статьи 48, статья 49 Семейного кодекса РФ).

Лишение родительских прав носит исключительную меру, применить которую вправе только суд. Основанием для лишения родительских прав служит установленный в статье 69 Семейного кодекса РФ перечень, который охватывает всевозможные способы нарушения родителями прав и интересов своего ребенка. Чтобы удовлетворить иск о лишении родительских прав суду достаточно будет убедиться в существовании одного из нарушений. Чаще всего, перечисленные в перечне основания выступают в совокупности, создающей ситуации угрозы жизни и здоровью несовершеннолетнего, имеющей общественно значимый характер.

Исковое заявление, содержащее сведения о лишении родительских прав, направляется ответчику по месту его жительства (статья 28 Гражданско-процессуального кодекса РФ), по месту нахождения его имущества или по последнему, известному месту жительства. Очень часто возникают трудности с установлением места пребывания ответчика, в этом случае судом одновременно с иском о лишении родительских прав, предъявляется иск о взыскании алиментов (статья 29 Гражданско-процессуального кодекса РФ). В этом случае появляется возможность рассмотрения иска по месту жительства истца.

Когда принятые меры не позволяют найти ответчика, судом может быть объявлен розыск из-за уклонения от уплаты алиментов. Если родитель, в отношении которого предъявлен иск о лишении родительского права, проживает в странах СНГ, то в отношении него действует законодательство государства, на территории которого постоянно проживают дети (пункт 1 статьи 32 Конвенции «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» от 22.01.1993г.).

Также истцу, предъявившему ответчику иск о лишении родительских прав, необходимо соблюсти все требования, касающиеся формы и содержания искового заявления (статья 131 Гражданско-процессуального кодекса РФ). Во время проведения судебного процесса о лишении родительских прав обязательным участником являются органы опеки и попечительства, выполняющие возложенные на них обязательства по защите законных интересов и прав несовершеннолетних.

Участие в деле о лишении родительских прав представителя органов опеки и попечительства регламентируется пунктом 2 статьи 70 Семейного кодекса РФ, а также статьей 42 Гражданско-процессуального кодекса РФ. Задача специалистов органов опеки заключается в оглашении заключения о необходимости лишения родительских прав, являющемся разновидностью споров, касающихся воспитания детей. Поэтому участие этих органов в судебном процессе о лишении родительских прав основывается на положении статьи 78 Семейного кодекса РФ

3. Привести в соответствие с требованиями иск о лишении родительских прав (данные требования прописаны в статье 73 Семейного кодекса РФ).

Ограничить в родительских правах возможно только родителей несовершеннолетних и только решением суда, о чем сказано в пункте 2 статьи 73 Семейного кодекса РФ (под ограничение родительских прав не подходят опекуны или попечители, а также приемные родители статья 74 СК РФ).

Общим основанием для ограничения родительских прав является наличие угрозы жизни или здоровья ребенка. При этом важно понимать, что степень опасности определяется исходя из возраста ребенка и состояния его здоровья. Например, подростка не страшно оставить одного, для него самое опасное окружение его родителей (в случае их асоциального поведения), а вот новорожденного оставлять одного без присмотра опасно для его жизни. Таким образом, определение уровня угрозы зависит от каждого конкретного случая, негативных проявлений которого не обязательно дожидаться.

Чтобы родителя ограничить в родительских правах, будет достаточно факта существования опасности для ребенка. Но при этом нужно установить, чем вызвана опасность для жизни. Например, один из родителей или оба страдают тяжелым психическим расстройством, или судом признан (признаны) недееспособным, то в таких случаях у суда есть основания для ограничения родительских прав. В таких случаях ребенок подлежит устройству как оставшийся без родительского попечения в соответствии с пунктом 1 статьи 121 Семейного кодекса РФ.

Следующим основанием для ограничения родительских прав является стечение тяжелых обстоятельств, указанных в пункте 2 статьи 73 Семейного кодекса РФ. Примерами таких обстоятельств служат хронический алкоголизм родителей, жестокое обращение с ребенком, которому никто не противостоит и т.п. При этом в указанной статье говорится о том, что если поведение родителей не меняется, то органами опеки и попечительства предъявляется иск об ограничении родительских прав. В течении 6 месяцев ребенок изымается из семьи (в интересах ребенка этот срок может быть сокращен).

Необходимо указать, что ограничение родительских прав может благоприятно повлиять на неблагополучную семью, либо привести к лишению родительских прав (статья 71 Семейного кодекса РФ).

4. Защищать законные интересы и права несовершеннолетнего до разрешения вопроса его устройства (пункт 1 статьи 122 Семейного кодекса РФ);

Согласно указанной статьи, органам опеки и попечительства в течении трех дней необходимо провести первичное обследование жилищно-бытовых условий ребенка на предмет достоверности полученной информации. Если будет установлено, что ребенок лишился родительского попечения, то органы опеки и попечительства должны выявить ближайших родственников несовершеннолетних, которые могли бы осуществлять временный присмотр за ребенком (до решения вопроса об устройстве статья 123 Семейного кодекса РФ). Если таковых не нашлось, то ребенка незамедлительно определяют в учреждения социального обслуживания.

Когда производится первичное обследование жилищно-бытовых условий и знакомство с ребенком, сотрудниками органов опеки и попечительства составляется акт обследования условий проживания и заключение, в котором представлена оценка условий проживания и рекомендации о форме возможного устройства ребенка, а также принимаются меры по защите имущества несовершеннолетнего.

После принятых мер, сведения о несовершеннолетнем должны быть занесены в журнал первичного учета установленной формы (Порядок организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей) и принимаются меры по его устройству.

5. Принять меры к устройству ребенка. Если сразу не удалось определить ребенка в семью, то органы опеки и попечительства должны передать ребенка на временное попечение в детское учреждение (пункт 1 статьи 123 Семейного кодекса РФ);

6. Передать ребенка в организации для детей-сирот, или оставшихся без попечения родителей всех типов, если нет возможности устройства в семью или временного устройства (пункт 1 статьи 123 Семейного кодекса РФ);

7. До устройства ребенка на постоянное проживание органы опеки и попечительства обязаны выполнять обязанности опекуна (пункт 2 статьи 123 Семейного кодекса РФ);

В вопросе устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предпочтение отдается семейным формам воспитания (усыновление, опека, приемная семья). Если нет возможности устройства в семьи, детей помещают в государственные учреждения всех типов и с полным гособеспечением. В этих случаях обязанности опекуна или попечителя возлагаются на администрации учреждения (статья 147 Семейного кодекса РФ). Помещение ребенка в государственное учреждение любого типа, не исключает необходимости поиска ребенку приемной семьи.

На данный момент в субъектах РФ набирает популярность создание приемных семей, так называется новый вид устройства ребенка как патронатная семья. Преимущество создания такой семьи заключается в возможности устроить любого ребенка и на любой срок семью. Система патронатного воспитания позволяет распределить обязанности по законному представительству интересов ребенка между уполномоченной службой (учреждением), кровными родителями (законными представителями ребенка) и патронатным воспитателем.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что перечень обязанностей, возлагаемых на органы опеки и попечительства в вопросе защиты прав ребенка достаточно обширен и охватывает ситуации, представляющие опасность для жизни или здоровья маленького человека. Очень часто нарушение прав ребенка происходит в результате споров и конфликтов родителей о дальнейшей судьбе ребенка. В этих случаях органы опеки и попечительства не имеют права вмешиваться в данные конфликты, так как собственно семейные отношения государством не регулируются. Вмешательство в семью происходит только тогда, когда выявляются случаи, препятствующие реализации прав ребенка, и устраняются последствия их нарушения

## **2.2. Перспективы развития российского законодательства, регламентирующего деятельность органов опеки и попечительства в отношении детей**

Последние годы ознаменовались пристальным вниманием к законодательству, касающегося опеки и попечительства. Были разработаны единые требования к кандидатам на роль опекунов и попечителей, позволяющие облегчить работу органов опеки. Несмотря на все принимаемые меры, существуют некоторые проблемы недоработанности нормативно-правовой базы. Изучив множество противоречий в сфере законодательства, нами были разработаны предложения по изменению некоторых аспектов законодательных актов Российской Федерации.

*Изменение законодательства в области защиты имущественных прав несовершеннолетних.* Наиболее часто возникают ситуации, когда необходимо произвести сделки с имуществом (чаще всего такие сделки касаются квартирного вопроса). Но, согласно статьи 37 Гражданского кодекса РФ любые сделки между родственниками и несовершеннолетних находятся под запретом. Исключение составляют те случаи, когда несовершеннолетнему передают имущество в дар или безвозмездное пользование. Очень часто встречаются ситуации, когда родственникам необходимо обменять квартиру на большую по площади или количеству комнат и для этого они привлекают посторонних лиц, оформляя на них квартиру (то есть передают в собственность), с последующим обменом или выкупом жилья. Это сопряжено с риском вообще лишиться имущества. Ведь в случае обмана, чаще всего собственники не заявляют в суд, так как их самих могут привлечь к ответственности.

Что касается детей, оставшихся без попечения родителей, то такие дети должны обеспечиваться жилплощадью. Но фактически родителей несовершеннолетнего, лишённых родительских прав, практически невозможно выселить из занимаемого ими жилья (пункт 2 статьи 91

Жилищного кодекса РФ), так как родителям необходимо предоставить иное жилое помещение. Отметим, что занимаемое родителями жилье, также принадлежит и несовершеннолетних, но так как дети, помещаются в детские государственные учреждения или семьи, их биологические родители продолжают жить в квартирах, копят долги по коммунальным платежам, приводят квартиру в непригодный для жизни вид, продолжают вести асоциальный образ жизни, при этом не уплачивают алименты на содержание своих детей. На наш взгляд, необходимо принимать более жесткие меры воздействия: лишать жилья и переселять родителей в другие помещения.

В судебной практике встречаются случаи, когда несовершеннолетних выселяют из жилья в судебном порядке собственники помещения. Жилищным кодексом РФ членами семьи собственника жилья определяются совместно проживающие супруг, несовершеннолетние и родители собственника (часть 1 статьи 31 ЖК РФ). Парадокс заключается в том, что перечисленные люди, могут стать бывшими членами семьи. Основанием является развод супругов, лишение родителей родительских прав, окончание опекунских отношений над несовершеннолетним или иные случаи. Когда по той или иной причине, семейные отношения прекратились, за бывшими членами семьи не сохраняется право пользования жилым помещением (часть 4 статьи 31 ЖК РФ). То есть, собственник может выселить бывшего супруга вместе с детьми, не достигшими совершеннолетия, при этом не ясно, как дети могут стать бывшими членами семьи владельца жилого помещения.

Когда владение жилым помещением переходит к другому лицу, то в соответствии с частью 2 статьи 292 Гражданского кодекса РФ, это является основанием для прекращения права пользования жилым помещением членами семьи прежнего собственника. Так, например, если собственник оформит договор дарения квартиры, или вообще продаст ее постороннему лицу, новый владелец помещения имеет все основания для выселения всех без исключения бывших членов семьи прежнего собственника.

Вполне закономерно, что запретить собственнику распоряжаться его имуществом не вправе никто. При этом необходимо законодательно закрепить право ребенка на проживание в той квартире, где проживают (проживали) его родители и в случае их развода сохранить за несовершеннолетними право пользоваться жилым помещением (или предоставлять ребенку другое пригодное для жилья помещение).

*Осуществление описи имущества подопечного.* В соответствии со ст.18 Федерального закона № 48 от 24.04.2008 г. «Об опеке и попечительстве» опекун принимает имущество несовершеннолетнего по описи, которая составляется органом опеки и попечительства в присутствии опекуна или попечителя, представителей домоуправления, органов внутренних дел и несовершеннолетнего, которому на момент описи исполнилось 14 лет. Акт описи имущества ребенка формируется в двух экземплярах и подписывается всеми наблюдателями процесса описи. Один экземпляр описи передается опекуну или попечителю, другой органами опеки и попечительства хранится в личном деле ребенка.

Министерством образования и науки Российской Федерации в Письме от 31 августа 2010г. N 06-364, прописаны рекомендации касательно описи имущества. В частности, рекомендуется указывать не только наименование предмета, но и его характеристики, количество, состояние и примерную стоимость, дату покупки и того, кто купил указанную вещь и т.д. Описи подлежат вещи, принадлежащие ребенку, на наш взгляд, это достаточно трудоемкий процесс, и вносить его в опись не следует. Поэтому целесообразным будет описывать только то имущество ребенка, которое представляет ценность. Например, бытовая техника, драгоценные украшения, мебель и другие ценные предметы.

*Изменение сроков оформления документации.* Постановление Правительства РФ № 000 от 01.01.2001 г. «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» устанавливает жесткие сроки исполнения документов. Например,

согласно данного Письма, после составления акта обследования жилищно-бытовых условий подопечного органам опеки и попечительства необходимо в течение 3 дней после подписания и утверждения акта направить его опекуну или попечителю. Для этого опекун или попечитель вызывается в органы для получения этого акта, но чаще всего из-за их занятости сотрудникам опеки приходится вновь посещать квартиру. Такая процедура, на наш взгляд трудоемка и затратна, так как не всегда опекуны или попечители живут в черте города. Нередки случаи, когда опекуны отказываются от данных актов, так как они не представляют для них никакой пользы и важности. В этом случае необходимо упростить эту процедуру, сведя ее к ознакомлению под подпись и при необходимости выдавать копию акта обследования.

Судебная практика сталкивалась со случаями, когда опекуны/попечители пытались оспорить акт проверки условий жизни подопечного. Возникает вопрос: что конкретно пытаются оспорить? По своей сути данный акт не имеет никакой правовой силы, в нем лишь указываются условия жизни ребенка, его развитие, навыки, а также возможности семьи по его обеспечению. Тем не менее, такие случаи были, но дальнейшего развития они не получали.

*Порядок проведения внеплановых проверок.* Указанный вид проверок осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 30.12.2017г.) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан». Внеплановая проверка проводится после сигнала от юридических или физических лиц, в котором сказано что опекуном не исполняются обязанности по опеке, либо исполняются ненадлежащим образом, либо вообще получены сведения о нарушении законных интересов и прав подопечного.

Изменение сроков внеплановых проверок необходимы для того, чтобы специалисты органов опеки и попечительства могли засвидетельствовать

факт исполнения возможных предписаний. Например, если в ходе обследования жилищно-бытовых условий опекуну были даны рекомендации по организации места для выполнения уроков, или приобретению кровати для опекаемого, то проследить выполнение рекомендаций специалист сможет только по прошествии шести месяцев, когда подойдет очередная дата проверки. Таким образом, необходимо наделить специалиста органов опеки и попечительства правом принимать решения о проведении внеплановой проверки по результатам обследования и выполнения предписанных рекомендаций.

*Дополнение перечня документов, необходимых для утверждения кандидата на роль опекуна/попечителя.* Подбор кандидатов на роль опекунов или попечителей осуществляется органами опеки и попечительства на основании документов, которые кандидат предоставляет, руководствуясь Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 30.12.2017г.) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан». Прежде чем выдать заключение об утверждении кандидата на роль опекуна или попечителя, им необходимо дать характеристику кандидатов, что является оценочным суждением специалистов, так как они дают такое заключение по первому впечатлению о человеке. Чтобы быть более объективным в выводах о характере и особенностях человека, нужно ввести в перечень документов характеристику с работы (в случае ее отсутствия гражданам сельской местности такую характеристику может дать сельское управление).

Еще один документ, не являющийся обязательным, касается прохождения курсов подготовки к осуществлению опекунской деятельности. В итоге прохождения программ подготовки к новому ребенку, выдается сертификат, который свидетельствует только о прохождении тех или иных курсов, но не дает оценки психологической и методической готовности кандидата принять ребёнка в семью.

Прежде чем передать ребенка под опеку или попечительство специалисты органов опеки должны обследовать жилищно-бытовые условия кандидата, его личностные качества и цели, отношения в семье и воспитательные возможности. На наш взгляд, невозможно сделать объективных выводов по указанным критериям, так как нужно в первую очередь оценивать психологическую готовность лица принять несовершеннолетнего в семью. Для этого надо проводить психологическое обследование, по результатам которого будет выдано заключение в орган опеки и попечительства. Проблема заключается в том, что по Правилам на психологическое обследование необходимо согласие гражданина. Поэтому психологическое обследование кандидата должно осуществляться в обязательном порядке.

*Требования к ведению личных дел несовершеннолетних.* В соответствии с «Правилами ведения личных дел несовершеннолетних подопечных», которые содержатся в Постановлении Правительства РФ от 18.05.2009 № 423, отчет опекуна хранится в личном деле подопечного в течение до окончания опеки. По-нашему мнению, необходимо уменьшить срок хранения отчёта опекуна до 3 лет. Данные отчеты содержат сведения и документы о расходах на приобретение для подопечного необходимых предметов за год. Объем таких затрат и отчетных документов по ним может содержать достаточно широкий перечень, а если учесть, что над ребенком опека установлена с ранних лет, то личное дело не сможет вместить в себя такое количество документов, так как их список ежегодно пополняется. Отчетные документы содержат сведения о защите законных интересов и прав подопечного, о затратах на обучение, содержании и т. п.

Кроме того в Постановлении Правительства РФ № 000 от 01.01.2001 г. «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан», установлен срок о возможности осуществления гражданином опекунской деятельности. Согласно п.11 «Правил подбора,

учёта и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах», утвержденных постановлением Правительства РФ № 000 от 01.01.2001г., гражданин осуществляет деятельность по опеке и попечительству по заключению, которое действительно в течение 2 лет со дня выдачи. В данном случае, необходимо единообразие в сроках действия заключения, так как в некоторых субъектах РФ срок действия заключения равен одному году.

*Расширение штата сотрудников.* С каждым годом меняются требования к реализации опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или ограниченно дееспособных граждан. В связи с этим, необходимо расширить штат сотрудников муниципалитета, которые непосредственно работают с совершеннолетними лицами. К примеру, расширение можно произвести за счет введения ставки юриста, чтобы повысить эффективность работы по защите прав совершеннолетних полностью или ограниченно дееспособных лиц в судебных органах.

Таким образом, вышеизложенные предложения по внесению изменений в законодательство, касающегося работы в сфере опеки и попечительства будет способствовать улучшению правового положения несовершеннолетних, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе частично, ограниченно или полностью недееспособных граждан.

### **2.3. Выводы к главе 2**

В данной главе нами была изучена деятельность органов опеки и попечительства в области защиты прав и законных интересов категории

граждан, нуждающихся в защите, к которым относятся несовершеннолетние, частично, ограниченно или полностью недееспособные граждане, которые в силу возраста или состояния здоровья не могут самостоятельно осуществлять защиту своих прав и законных интересов.

Также нами был проведен анализ действующих нормативно-правовых актов РФ, регламентирующих деятельность органов опеки и попечительства, выявлены некоторые неточности и предложены варианты решения существующих противоречий.

### **ГЛАВА 3. ПРОГРАММА ОБУЧЕНИЯ И ПОДГОТОВКИ КАНДИДАТОВ НА РОЛЬ ОПЕКУНОВ, ПОПЕЧИТЕЛЕЙ, ПРИЕМНЫХ РОДИТЕЛЕЙ, ЖЕЛАЮЩИХ ПРИНЯТЬ НА ВОСПИТАНИЕ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ**

#### **3.1. Необходимость введения обязательной подготовки для кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей**

Осуществление деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних предполагает реализацию большого количества практических мероприятий, касающихся оказания помощи детям, родителям и иным лицам, которыми должны заниматься только соответствующие профессиональные службы. Эти службы можно создавать как в структуре органа опеки и попечительства (в качестве отдельного подразделения, специализирующегося на проблемах оказания помощи), так и через сеть социальных партнерств, при этом необходимо провести предварительную подготовку (наделить структурное подразделение соответствующими полномочиями, подготовленными кадрами и разработать методологическую базу).

Создание отдельного подразделения весьма затратно, так как необходимо выделить большое количество финансов из бюджета муниципалитета, найти специально подготовленные кадры и т.д. Поэтому, на начальном этапе нужно организовать взаимодействие органов опеки и попечительства с действующими учреждениями, осуществляющими деятельность по оказанию психологической, педагогической, медицинской, социальной, правовой и иной профессиональной помощи семьям и детям. Основанием для взаимодействия может стать соглашение о сотрудничестве,

которое заключается между органом опеки и попечительства и специализированным учреждением.

Первостепенное значение в деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних имеет обеспечение законных интересов и прав, ребенка важнейшее из которых - жить и воспитываться в семье. Это правило закреплено в международных документах по вопросам защиты прав и законных интересов детей (например, Конвенция о правах ребенка), а так же в российском законодательстве.

При этом действия органов опеки и попечительства должны быть направлены на сохранение семьи, через профилактическую работу с родной семьей ребенка по созданию в ней условий для воспитания. Вопрос лишения родительных прав – это самая крайняя мера воздействия на родителей, и применяется она только в том случае, если иные меры воздействия не принесли результата. Так же органами опеки и попечительства проводится профилактическая и реабилитационная работа с родителями, которые уже лишены родительских прав или ограничены в правах, оказывается необходимая помощь с целью восстановления семьи, если отмечается, что родители встали на путь исправления. В ином случае, такая работа не принесет желаемого результата.

Если профилактическая и реабилитационная работа не принесла желаемого результата, то органы опеки и попечительства начинают деятельность по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье, занимаются поиском и подбором граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями.

Прежде, чем передать ребенка на воспитание в замещающую семью, на наш взгляд необходимо обязать кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей проходить обязательную подготовку, без наличия которой они не смогут взять ребенка в свою семью. Обучение по программам подготовки призвано минимизировать или свести на нет возврат детей в детские дома и приюты. Министерством образования и науки РФ было

подсчитано, что среди родителей, прошедших подготовку перед принятием ребенка в семью, процент возвратов практически нулевой.

На наш взгляд, программы обучения и подготовки показывают все риски и трудности, которые могут возникнуть при воспитании приемного ребенка, учат будущих приемных родителей алгоритмам действий в той или иной ситуации, конфликтах, противоречиях, учат находить подход к таким детям, выбирать методы воспитания в зависимости от возникших ситуаций. Также эти программы расширяют уровень правовых знаний родителей и помогают взаимодействовать не только с приемным ребенком, но и с родными детьми.

Еще одной причиной обязательности программы является то, что приемные семьи помогают ребенку в успешной социализации внутри семьи, в группе детей, а потом в обществе, при этом успешно функционируя в нем. Вышеуказанное, позволяет нам сделать вывод о том, что программы подготовки и обучения кандидатов на роль опекунов, попечителей и приемных родителей необходимо ввести в обязательный перечень условий, необходимых для устройства детей в замещающую семью.

### **3.2. Программа подготовки кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей «Я- знающий родитель»**

В ходе изучения указанной темы, нами была разработана программа подготовки кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей «Я- знающий родитель» (приложение 1), которая предназначена для образовательных организаций, которые ведут непосредственную работу с органами опеки и попечительства, учреждениями социального обслуживания, занимающимися вопросами воспитания, устройства и защиты детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

### **Цели программы:**

1. Помощь в организации благополучного устройства детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в заменяющие семьи, а также практические рекомендации, которые поспособствуют успешной адаптации семьи и ребенка;
2. Помощь лицам, желающим стать заменяющими родителями, разобраться в своих личных возможностях и психологической готовности к приёму ребенка, оставшегося без попечения родителей;
3. Формирование основ правовых знаний у слушателей школы, а также просвещение в области физиологического и психолого-педагогического развития детей;
4. Подготовка слушателей к решению возможных социальных и психологических проблем, которые могут возникнуть в процессе вхождения ребенка в семью, разработать пути преодоления этих проблем.

**Целевая аудитория:** программа создана для подготовки лиц, желающих стать замещающими родителями, для детей-сирот и детей, которые по той или иной причине остались без попечения родителей.

### **Программа предназначена:**

-для семей, которые воспитывают одного или нескольких несовершеннолетних детей и желающие взять на воспитание ребёнка, оставшегося без попечения родителей;

-для полных семей, не имеющих биологических детей и желающих взять ребёнка на воспитание;

-для неполных семей, имеющих потенциальную возможность и готовность принять ребёнка на воспитание в замещающую семью.

Данная программа может быть реализована педагогами-психологами, воспитателями, социальными педагогами, которые обладают знаниями в области юриспруденции, возрастной психологии, педагогических аспектов воспитания.

### **Организационная часть программы:**

Программа предусматривает 23 занятия, а в конце курса проходит сдача экзамена в форме теста. Те, кто успешно сдал экзамен, получает свидетельство о прохождении программы обучения.

Продолжительность программы: программа реализуется в течение месяца в вечернее и дневное время.

Продолжительность занятий:

- в будние дни- 4 академических часа;
- в выходные- 8 академических часов.

### **Планируемые результаты освоения программы**

Лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей должны иметь четкое представление:

- о системе защиты прав детей;
- об ответственности за жизнь и здоровье ребенка, его воспитание и развитие;
- о ребенке, которого берут на воспитание в семью, а так же об основах ухода за ним;
- о правилах безопасного воспитания;

Лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, успешно освоившие программу, должны **знать**:

- свои права и обязанности, права ребенка, сопровождающей организации;
- закономерности развития ребенка в разном возрасте;
- как удовлетворить потребности ребенка;
- проявления и последствия потери семьи у ребенка;
- особенности адаптации ребенка в приемной семье;
- методы воспитания «трудного» ребенка;
- гигиенические и медицинские требования и нормы проживания детей в семье;
- методы и приемы полового воспитания ребенка.

Лица, желающие принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, успешно освоившие программу, должны уметь:

- использовать полученные знания для воспитания ребенка, осознавать свою готовность к принятию ребенка в семью;
- выбирать методы реагирования на «трудное» поведение ребенка в зависимости от особенностей его развития;
- оказывать поддержку ребенку, который пережил горе и потерю;
- предотвращать риск жестокого обращения с ребенком в своей семье;
- предусматривать возможные изменения собственной семейной системы после прихода в семью приемного ребенка;
- заботиться о здоровье ребенка;
- соблюдать конфиденциальность в отношении ребенка;

#### **Пояснительная записка**

В настоящее время, одной из преимущественных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является семейная форма. Семья является благоприятной средой для развития личности, так как обладает серьезными преимуществами в социализации ребенка, приобщения его к основным общечеловеческим моральным и культурным ценностям, а так же стандартам поведения.

Статистика показывает, что за последнее время зафиксирован значительный рост количества людей, желающих взять ребенка из детского дома, но многие из них не знают особенностей развития детей, которые остались без попечения родителей. Часто, это приводит к совершению ошибок, которые сказываются как на детях, так и на родителях. Обучение по программе способствует информированию будущих родителей о трудностях, которые могут возникнуть в процессе усыновления или попечительства.

В настоящее время, государство создает условия для семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Приоритетным направлением государственной поддержки таких детей является устройство их в замещающие семьи.

Адаптация ребенка в приемной семье – процесс проблемный и противоречивый. Нарушение психического здоровья детей, гиперактивность, агрессия, все это затрудняет общение с ребенком.

**Проблемы воспитания приемных детей имеют разные истоки:**

- психологические – проблемы в формировании конструктивных отношений между ребенком и взрослыми, ребенком и кровными детьми приемного родителя, что приводит к возникновению межличностных конфликтов;

- педагогические – отсутствие у приемного родителя целесообразной тактики воспитания, преобладание чрезмерной опеки, или наличие противоречивых подходов к воспитанию ребенка со стороны разных членов семьи, что осложняет процесс его реабилитации.

**Содержание программы**

**Программа реализуется в четыре блока:**

№ п/п	Наименование блоков программы	Количество часов	Содержание	Планируемые результаты обучения
1.	Вводный	6	Общая характеристика программы	В ходе знакомства с данным блоком кандидаты узнают основные цели программы, порядок работы в рамках данного курса
2.	Юридический (теоретический)	24	Изучение нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность по опеке	В ходе изучения данного блока кандидаты на роль приемных

			и попечительству	родителей должны знать об основных механизмах защиты прав подопечного, о своей ответственности за нарушение законных интересов и прав ребенка.
3.	Психолого-педагогический (обучающий)	58	на данном этапе происходит обучение, информирование, которое носит профилактический и образовательный характер	В ходе обучающего этапа работы кандидаты на роль приемных родителей получают необходимые знания для решения возможных проблем, связанных с воспитанием ребенка, уметь находить к нему подход и объяснять его поведение с позиций педагогики и психологии, а также поможет избегать острых конфликтов.
4.	Заключительный	6	Проведение итоговой	На заключительном

			<p>аттестации в форме тестирования, целью которого является освоение кандидатами теоретических знаний</p>	<p>этапе проводится тестирование, помогает выявить уровень усвоения полученных в ходе работы знаний, умений и навыков</p>
<p><b>Итого: общее количество часов на освоение программы - 86</b></p>				

При изучении данной программы необходимо использовать следующие формы обучения:

- групповая;
- индивидуальная;
- дистанционная.

Организация обучения будет проходить при использовании следующих форм проведения занятий:

- лекции;
- семинары;
- тренинги;
- ролевая игра;
- дискуссия;
- практическая работа.

Занятия проводятся педагогом-психологом, воспитателями, социальными работниками, при необходимости привлекаются работники и специалисты из других областей.

По результатам обучения слушателям школы, успешно сдавшим итоговое тестирование, выдается «Свидетельство об обучении по программе подготовки «Я- знающий родитель».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе работы над исследованием, нами была поставлена проанализировать деятельность органов опеки и попечительства в области защиты прав детей и выявить сложности и противоречия, с которыми органы опеки встречаются при осуществлении своей деятельности и, которая была достигнута путем постановки и реализации задач исследования.

В результате работы мы пришли к заключению, что:

1. Деятельность по опеке была востребована во все времена и у всех народов со времен зарождения семейных отношений. Суть опеки, как способы замены родительской семьи, была одинаковой на каждом этапе исторического развития России, отличия заключались в правовой основе деятельности, и контролирующих органах, наделяемых полномочиями.

2. Опека и попечительство является правовым институтом, в основе которого лежит совокупность норм, регламентирующих отношения, возникающие при соответствующей деятельности специальных органов, а также граждан (опекунов и попечителей), реализующих защиту законных интересов и прав подопечных (т.е. лиц, над которыми установлена опека или попечительство).

3. Опека и попечительство возникают в результате потери семьи, ненадлежащем исполнении своих обязанностей родителями несовершеннолетних, судебного решения об ограничении или полном отсутствии дееспособности физических лиц, что делает невозможным самостоятельную реализацию данными лицами своих прав и обязанностей. Именно поэтому государством предусмотрен правовой институт опеки и попечительства, функции которого возлагаются на органы опеки и попечительства.

Основными видами деятельности органа являются:

1) Обеспечение законных интересов и защита прав недееспособных граждан, над которыми установлена опека/попечительство;

- 2) Осуществление контроля над деятельностью опекунов (попечителей), осуществляющими уход за подопечными;
- 3) Контроль над сохранностью имущества подопечных (в том числе предотвращение незаконных сделок с имуществом);
- 4) Решение противоречий, конфликтов, споров между опекунами и подопечными;
- 5) Сбор ежегодных отчетов о затратах средств, осуществляемых опекунами/попечителями с доходов подопечных.

Необходимость опеки и попечительства возникает из потребности государства в реализации всеми гражданами своих прав (система норм общеобязательного поведения). Когда речь идет о частично, ограниченно или полностью недееспособных лицах, то они в полной мере не осознают и не дают отчета своим действиям. Поэтому государство заинтересовано в установлении над такими гражданами дееспособного субъекта, которыми являются опекуны и попечители как законные представители своих подопечных. Таким образом, указанные лица выступают в защиту прав и интересов подопечных во взаимоотношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия.

Разница между опекуном и попечителем заключается в предоставлении права действовать от лица подопечного. На опекуна, хотя он и действует от имени опекаемого, государство возлагает право полностью замещать несовершеннолетнего гражданском обороте. Попечитель в свою очередь, осуществляет контроль над действиями частично или ограниченно дееспособного, путем дачи согласия на совершение сделок или отказывая в этом.

Опекун или попечитель назначается органом опеки и попечительства по месту жительства лица, нуждающегося в опеке или попечительстве, в течение месяца с момента, когда указанным органам стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над гражданином.

В ходе изучения указанной темы, нами была разработана программа подготовки кандидатов на роль опекунов, попечителей, приемных родителей «Я- знающий родитель» (приложение 1), которая предназначена для образовательных организаций, которые ведут непосредственную работу с органами опеки и попечительства, учреждениями социального обслуживания, занимающимися вопросами воспитания, устройства и защиты детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Прохождение данной программы необходимо для минимизации рисков отказа со стороны замещающих родителей от несовершеннолетних, предотвращения жестокого обращения с такими детьми, осуществления грамотного воспитания ребенка, предупреждения и сведения «на нет» проявлений «трудного» характера. Программа поможет организовать безопасные условия жизни ребенка в семье, поспособствует безболезненной адаптации ребенка и т.д.

Таким образом, развитие цивилизованного общества определяется не только его экономическим и социально-культурным уровнем, но и отношением к детям и взрослым, нуждающимся в заботе со стороны. И современные условия развития создают основу для изменения отношения к различным аспектам данной проблемы.