

## **Мониторинг правоприменительной практики законодательства Российской Федерации и Курской области в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» Управлением стратегического развития законодательства и мониторинга правоприменительной практики Курской областной Думы проведен мониторинг исполнения законодательства Курской области в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Проведение Мониторинга правоприменения в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обусловлено необходимостью построения эффективной государственной политики в области детства и является одним из приоритетных направлений развития современного национального общества.

Объектом исследования является законодательство Российской Федерации в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В качестве информации об объектах Мониторинга правоприменения использовалось федеральное законодательство, законодательство Курской области, сводные данные, предоставленные комитетом образования и науки Курской области, департаментом по опеке и попечительству, семейной и демографической политике Курской области.

В соответствии с пунктами «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, семейное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, в области защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, действуют как федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, так и соответствующие акты субъектов Российской Федерации.

Федерации, которые в совокупности образуют единую нормативную правовую базу Российской Федерации по вопросам регулирования указанной сферы.

## **I. Анализ нормативного правового регулирования объекта мониторинга федерального уровня.**

Основу правового регулирования в области защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляет на федеральном уровне Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года №223-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 15.11.1997 №140-ФЗ, от 27.06.1998 №94-ФЗ, от 02.01.2000 №32-ФЗ, от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 28.12.2004 №185-ФЗ, от 03.06.2006 №71-ФЗ, от 18.12.2006 №231-ФЗ, от 29.12.2006 №258-ФЗ, от 21.07.2007 №194-ФЗ, от 24.04.2008 №49-ФЗ, от 30.06.2008 №106-ФЗ, от 23.12.2010 №386-ФЗ, от 04.05.2011 №98-ФЗ) (далее – СК РФ) (Раздел VI. Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей).

Глава 18 «Выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей» СК РФ в основном определяет организационные, предварительные положения, предшествующие выбору формы дальнейшего устройства детей. Главами 19-22 СК РФ предусмотрены следующие формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей:

- а) усыновление (удочерение) (глава 19 СК РФ);
- б) опека и попечительство (главы 20 и 21 СК РФ);
- в) устройство в специальные учреждения (глава 22 СК).

На федеральном уровне в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей приняты также следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 19 мая 1995 года №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. Федеральных законов от 24.11.1995 №184-ФЗ, от 18.06.1996 №76-ФЗ, от 24.11.1996 №130-ФЗ, от 30.12.1996 №162-ФЗ, от 21.07.1998 №117-ФЗ, от 29.07.1998 №134-ФЗ, от 17.07.1999 №171-ФЗ, от 10.07.2000 №93-ФЗ, от 07.08.2000 №122-ФЗ, от 30.05.2001 №66-ФЗ, от 30.05.2001 №67-ФЗ, от 28.12.2001 №181-ФЗ, от 25.07.2002 №116-ФЗ, от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 29.12.2004 №206-ФЗ, от 22.12.2005 №178-ФЗ, от 22.12.2005 №181-ФЗ, от 05.12.2006 №207-ФЗ, от 25.10.2007 №233-ФЗ, от 01.03.2008 №18-ФЗ, от 14.07.2008 №110-ФЗ, от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 25.12.2008 №281-ФЗ, от 24.07.2009 №213-ФЗ, от 07.03.2011 №27-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 22.12.2005 №180-ФЗ);

- Федеральный закон от 21 декабря 1996 года №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. Федеральных законов от 08.02.1998 №17-ФЗ, от 07.08.2000 №122-ФЗ, от 08.04.2002 №34-ФЗ, от

10.01.2003 №8-ФЗ, от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 17.12.2009 №315-ФЗ) (далее – Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

- Федеральный закон от 24 июля 1998 года №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 20.07.2000 №103-ФЗ, от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 21.12.2004 №170-ФЗ, от 26.06.2007 №118-ФЗ, от 30.06.2007 №120-ФЗ, от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 28.04.2009 №71-ФЗ, от 03.06.2009 №118-ФЗ, от 17.12.2009 №326-ФЗ) (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»);

- Федеральный закон от 24 июля 1999 года №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. Федеральных законов от 13.01.2001 №1-ФЗ, от 07.07.2003 №111-ФЗ, от 29.06.2004 №58-ФЗ, от 22.08.2004 №122-ФЗ (ред. 29.12.2004), от 01.12.2004 №150-ФЗ, от 29.12.2004 №199-ФЗ, от 22.04.2005 №39-ФЗ, от 05.01.2006 №9-ФЗ, от 30.06.2007 №120-ФЗ, от 21.07.2007 №194-ФЗ, от 24.07.2007 №214-ФЗ, от 01.12.2007 №309-ФЗ, от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 13.10.2009 №233-ФЗ, от 28.12.2010 №427-ФЗ, от 07.02.2011 №4-ФЗ);

- Федеральный закон от 16 апреля 2001 года №44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (в ред. Федеральных законов от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 30.12.2008 № 313-ФЗ);

- Федеральный закон от 24 апреля 2008 года №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (в ред. Федерального закона от 18.07.2009 №178-ФЗ) (далее – Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июля 1995 года №676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. Постановлений Правительства Российской Федерации от 14.10.1996 №1203, от 28.08.1997 №1117, от 30.03.1998 №366, от 23.12.2002 №919, от 18.08.2008 №617, от 10.03.2009 №216);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 01 мая 1996 года №542 «Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью» (с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.03.2001 №195);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 года №1117 «Об утверждении Типового положения об оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, и внесении изменений в Типовое положение об общеобразовательной школе-интернате и Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без по-

печения родителей» (в ред. Постановлений Правительства Российской Федерации от 23.12.2002 №919, от 01.02.2005 №49, от 10.03.2009 №216);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2000 года №275 «Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства» (в ред. Постановлений Правительства Российской Федерации от 04.04.2002 №217, от 10.03.2005 №123, от 11.04.2006 №210);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2000 года №896 «Об утверждении Примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2009 №216);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года №195 «О детском доме семейного типа» (в ред. Постановлений Правительства Российской Федерации от 01.02.2005 №49, от 11.05.2007 №283, от 18.08.2008 №617);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 04 апреля 2002 года №217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 11.04.2006 №210, с изм., внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2005 №123);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 06 июля 2002 года №387 «О финансировании оздоровления детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации» (с изм., внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.07.2002 №542);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2005 года №123 «О полномочиях Министерства образования и науки Российской Федерации по оказанию содействия в устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 04.11.2006);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 04 ноября 2006 года №654 «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением» (ред. от 22.04.2009) (в ред. Постановлений Правительства Российской Федерации от 02.08.2007 №496, от 08.12.2008 №930, от 22.04.2009 №356);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года №423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 №559);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 года №432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года №1203 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.2010 №1171);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 06 апреля 2011 года №249 «Об организации выезда из Российской Федерации для отдыха и (или) оздоровления несовершеннолетних граждан Российской Федерации, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 07 июля 2011 года №558 «Об утверждении требований к условиям пребывания детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (документ не опубликован, вступает в силу по истечении 7 дней после официального опубликования) и иные нормативные акты.

Анализ федерального законодательства показал, что к полномочиям Курской области, как субъекта Российской Федерации, отнесены следующие вопросы:

1) *определение законом субъекта Российской Федерации вопросов организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей* (пункт 2 статьи 121 СК РФ);

2) *определение законом субъекта Российской Федерации случаев передачи детей, оставшихся без попечения родителей, в патронатную семью* (статья 123 СК РФ);

3) *установление органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации порядка учета лиц, желающих усыновить детей* (пункт 2 статьи 126 СК РФ);

4) *установление законом субъекта Российской Федерации порядка и размера выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой и попечительством* (пункт 3 статьи 148 СК РФ);

5) установление законом субъекта Российской Федерации размера вознаграждения, причитающегося приемным родителям, размера денежных средств на содержание каждого ребенка, а также мер социальной поддержки, предоставляемых приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, на основании договора о приемной семье (пункт 2 статьи 153.1 СК РФ);

6) разработка и исполнение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечение создания для них государственных учреждений и центров (статья 4 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

7) установление законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации дополнительных видов социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (статья 5 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

8) установление нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации размера и порядка возмещения расходов курсов по подготовке к поступлению в учреждения среднего и высшего профессионального образования на обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (пункт 1 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

9) установление нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации размера и порядка возмещения расходов образовательных учреждений начального профессионального образования на обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (пункт 2 статьи 4 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);

10) установление законом субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации размера и порядка увеличения стипендии, выплаты пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, а также заработной платы, начисленной в период производственного обучения и производственной практики, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающимся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и в муниципальных об-

*разовательных учреждениях (абзац 2 пункта 5 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);*

*11) установление законом субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации порядка обеспечения одеждой, обувью и единовременным денежным пособием выпускников образовательных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением лиц, продолжающих обучение по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования (абзац 2 пункта 8 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);*

*12) определение нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации порядка проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образовательных учреждениях, на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы (абзац 2 пункта 10 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);*

*13) установление законодательством субъекта Российской Федерации дополнительных гарантий прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение (абзац 3 пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»);*

*14) реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов, организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) (пункт 2 статьи 5 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»);*

*15) наделение законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления муниципальных образований (в том числе органов местного самоуправления поселений), на территориях которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, образованные в соответ-*

ствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве», полномочиями по опеке и попечительству (часть 1 статьи 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»).

## **II. Мониторинг регионального законодательства.**

На уровне субъекта Российской Федерации – Курской области вышеуказанные полномочия по регулированию вопросов в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализованы следующим образом.

1. Во исполнение пункта 2 статьи 121 СК РФ, предусматривающего закрепление законом субъекта Российской Федерации правовых основ организации и деятельности органов опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, принят Закон Курской области от 22 ноября 2007 года №117-ЗКО «Об организации деятельности органов опеки и попечительства в Курской области» (в ред. Законов Курской области от 18.03.2008 №2-ЗКО, от 21.07.2008 №45-ЗКО, от 15.05.2009 №29-ЗКО, от 20.11.2009 №83-ЗКО, от 30.04.2010 №33-ЗКО, от 22.11.2010 №95-ЗКО).

2. Согласно пункту 1 статьи 123 СК РФ законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены случаи, в которых допускается передача детей, оставшихся без попечения родителей, в патронатную семью. Так вопросы организации патронатного воспитания, порядок и условия передачи детей, отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, учреждений, граждан по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на патронатное воспитание на территории Курской области регламентирует Закон Курской области от 05 декабря 2005 года №88-ЗКО «О патронатном воспитании» (в ред. Законов Курской области от 21.06.2006 №29-ЗКО; от 8.12.2007 №129-ЗКО; от 21.06.2011 №44-ЗКО) (далее – Закон Курской области «О патронатном воспитании»).

3. На основании пункта 3 статьи 148 СК РФ специальным видом социальной помощи детям, находящимся под опекой (попечительством) являются денежные средства, порядок и размер выплаты которых определяется законом субъекта Российской Федерации. Таким законом на территории Курской области является Закон Курской области от 21.06.2006 №30-ЗКО «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством)» (в ред. Законов Курской области от 27.02.2007 №9-ЗКО, от 14.07.2010 №48-ЗКО), устанавливающий размер выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой, в твердой денежной сумме, которая в соответствии с пунктом 2 статьи 3 указанного закона ежегодно индексируется законом об областном бюджете на соответствующий финансовый год.



4. В соответствии с пунктом 2 статьи 153.1 СК РФ, предусматривающим определение законом субъекта Российской Федерации размера и порядка выплаты приемным родителям вознаграждения по договору, принят Закон Курской области от 6 апреля 2007 года №18-ЗКО «О вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и льготах, предоставляемых приемной семье, размере выплаты денежных средств на содержание ребенка (детей), переданного в приемную семью» (в ред. Законов Курской области от 28.12.2007 №129-ЗКО, от 14.07.2010 №53-ЗКО) (далее - Закон Курской области «О вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и льготах, предоставляемых приемной семье, размере выплаты денежных средств на содержание ребенка (детей), переданного в приемную семью»). Размер выплаты устанавливается в твердой денежной сумме, которая в соответствии с пунктом 7 статьи 2 данного закона ежегодно индексируется законом об областном бюджете на соответствующий финансовый год.

5. Реализация статьи 4 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающей разработку и исполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечение создания для них государственных учреждений и центров, осуществлена принятием следующих нормативных правовых актов:

Постановление Администрации Курской области от 11 октября 2010 года №464-па «Об утверждении областной целевой программы «Развитие образования Курской области на 2011 - 2013 годы» (в ред. постановления Администрации Курской области от 18.02.2011 №69-па);

Постановление Администрации Курской области от 25 октября 2010 года №499-па «Об утверждении областной целевой программы «Социальная поддержка и улучшение положения детей в Курской области» на 2011 - 2013 годы» (в ред. постановлений Администрации Курской области от 18.02.2011 №68-па, от 05.05.2011 №178-па);

Постановление Администрации Курской области от 31 декабря 2010 года №657-па «О правовом положении областных государственных учреждений».

6. Дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, предусмотрены:

Законом Курской области от 18 июля 2007 года № 59-ЗКО «О мерах по обеспечению дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Курской обла-

сти» (в ред. Законов Курской области от 22.08.2007 №68-ЗКО, от 14.07.2010 №52-ЗКО);

Законом Курской области от 31 октября 2007 года №111-ЗКО «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи в Курской области»;

Постановлением Администрации Курской области от 04 сентября 2008 года №283 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

Постановлением Губернатора Курской области от 18 марта 2010 года №53-пг «О проведении в 2010 - 2012 годах областного благотворительного марафона «Мир детства».

7. Пунктом 1 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривается установление нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации размера и порядка возмещения расходов курсов по подготовке к поступлению в учреждения среднего и высшего профессионального образования на обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Соответствующий порядок утвержден Постановлением Администрации Курской области от 04 сентября 2008 года №283 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

8. Во исполнение пункта 1 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающего установление нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации размера и порядка возмещения расходов образовательных учреждений начального профессионального образования на обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принято Постановление Администрации Курской области от 04 сентября 2008 года №283 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым соответствующий порядок утвержден.

9. В соответствии с абзацем 2 пункта 8 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающим установление законом субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации порядка обеспечения одеждой, обувью и единовременным денежным пособием выпускников образовательных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Россий-

ской Федерации и муниципальных образований: детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением лиц, продолжающих обучение по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования, принято Постановление Администрации Курской области от 25 января 2006 года №6 «Об установлении норм материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в областных государственных образовательных учреждениях всех типов и видов, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социального обслуживания Курской области» (в ред. постановлений Администрации Курской области от 25.07.2008 №231, от 02.02.2011 №35-па).

10. В соответствии с пунктом 10 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающим определение нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации порядка проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образовательных учреждениях, на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы, принято Постановление Правительства Курской области от 08 мая 2001 года №327 (ред. от 11.01.2002) «Об утверждении образца единого билета для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет и инструкции об изготовлении и правилах использования единого билета».

11. Абзацем 2 пункта 1 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривается установление нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации размера и увеличения стипендии, выплаты пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, а также заработной платы, начисленной в период производственного обучения и производственной практики, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающимся в образовательных учреждениях. Соответствующий порядок утвержден Постановлением Администрации Курской области от 04 сентября 2008 года №283 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

12. Дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение, которые в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, предусмотрены:

Постановлением Администрации Курской области от 01 декабря 2010 года №572-па «Об уполномоченном органе исполнительной власти Курской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, признанных нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»;

Постановлением Администрации Курской области от 10 февраля 2011 года №46-па «Об утверждении областной целевой программы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2011 - 2015 годы»;

Постановлением Администрации Курской области от 04 мая 2011 года №172-па «О порядке обеспечения детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, жилыми помещениями, находящимися в государственной собственности Курской области, по договору социального найма»;

Постановлением Правительства Курской области от 10 июня 2011 года №89-пп «Об утверждении Порядка составления сводных списков граждан - участников областной целевой программы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2011 - 2015 годы».

13. Реализация пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», предусматривающего решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания безнадзорных детей, осуществлена принятием следующих нормативных правовых актов:

Закон Курской области от 14 августа 2006 года №52-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курской области государственными полномочиями Курской области на осуществление отдельных видов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. Законов Курской

области от 30.08.2007 №91-ЗКО, от 04.09.2008 №59-ЗКО, от 23.11.2010 №102-ЗКО);

Постановление Правительства Курской области от 29 сентября 2006 года №197 «О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Курской области» (в ред. постановлений Правительства Курской области от 25.07.2007 №135, от 17.07.2008 №102).

14. Во исполнение части 1 статьи 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», в соответствии с которой органы местного самоуправления муниципальных образований (в том числе органы местного самоуправления поселений), на территориях которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, образованные в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве», могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству, принят Закон Курской области от 28 декабря 2007 года №130-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления в Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» (в ред. Законов Курской области от 21.07.2008 №45-ЗКО, от 04.09.2008 №59-ЗКО, от 01.12.2008 №94-ЗКО, от 22.11.2010 №90-ЗКО, от 23.11.2010 №102-ЗКО).

Таким образом, мониторинг регионального законодательства показал, что на территории Курской области полномочия субъекта Российской Федерации по нормативному правовому регулированию вопросов в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализованы в соответствии с предоставленной Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством компетенцией **в полном объеме.**

### **III. Законодательные коллизии и пробелы правового регулирования на федеральном и региональном уровнях.**

В ходе мониторинга правоприменительной практики выявлены законодательные коллизии актов федерального уровня.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 123 СК РФ дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности - в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (статья 155.1 СК РФ). Иных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, Кодексом не установлено.

Однако Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года №195 «О детском доме семейного типа» предполагается организация детского дома семейного типа, хотя действующее законодательство не предусматривает такой формы устройства детей.

2. В соответствии с пунктом 6 Правила осуществления органами опеки и попечительства проверки условий жизни несовершеннолетних подопечных, соблюдения опекунами или попечителями прав и законных интересов несовершеннолетних подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года №423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (ред. от 26.07.2010), при поступлении в орган опеки и попечительства устных или письменных обращений содержащих сведения о неисполнении, ненадлежащем исполнении опекуном своих обязанностей либо о нарушении прав или законных интересов подопечного, органы опеки *вправе* провести внеплановую проверку.

Определение полномочий по формуле «вправе», т.е. диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (местного самоуправления) действий в отношении граждан, является в соответствии с подпунктом «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, коррупциогенным фактором.

Кроме того, подобное определение компетенции органов опеки и попечительства противоречит части 4 статьи 24 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», содержащей четкое указание на *обязанность, а не право*, органа опеки и попечительства принять меры по защите прав и законных интересов подопечного, в случае поступления соответствующих сведений.

В ходе мониторинга правоприменительной практики также были выявлены пробелы в правовом регулировании на федеральном и областном уровнях.

1. Считаем, что Перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 года №542 «Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью» (в ред. от 19.03.2001 №195), не является полным и нуждается в совершенствовании, поскольку, например, не учитывает такие случаи психических заболеваний, при которых никто не ставил перед судом вопрос о признании больного недееспособным.

2. Противоправность разглашения сведений, составляющих тайну усыновления, связывается статьей 139 СК РФ с таким обстоятельством, как действие вопреки воле усыновителя. Это неоднозначное условие при-

влечения к ответственности, которое предполагает, что в случаях разглашения тайны усыновления по желанию усыновителя причинение страданий усыновленному непротивоправно. Представляется, что такой подход законодателя не учитывает интересов ребенка и того обстоятельства, что усыновление создает правовые последствия для обеих сторон правоотношения - усыновителя и усыновленного.

3. Действующее семейное законодательство предусматривает возможность отмены усыновления в судебном порядке, но не устанавливает правил признания усыновления недействительным. В настоящее время в СК РФ не закрепляется возможность признать усыновление недействительным по каким-либо основаниям. Тогда как, такими основаниями могут быть, например, подложные документы, представленные усыновителем, фиктивность усыновления, выявленная недееспособность усыновителя и др.

4. В соответствии с пунктом 2 статьи 126 СК РФ порядок учета кандидатов в усыновители определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется органами опеки и попечительства. В Курской области такой порядок учета кандидатов в усыновители в настоящее время нормативно не определен.

#### **IV. Основные тенденции практики применения законодательства о защите прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Курской области**

Одним из приоритетных направлений в деятельности государственных органов власти в регионе являются работа по профилактике детского и семейного неблагополучия и обеспечению семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

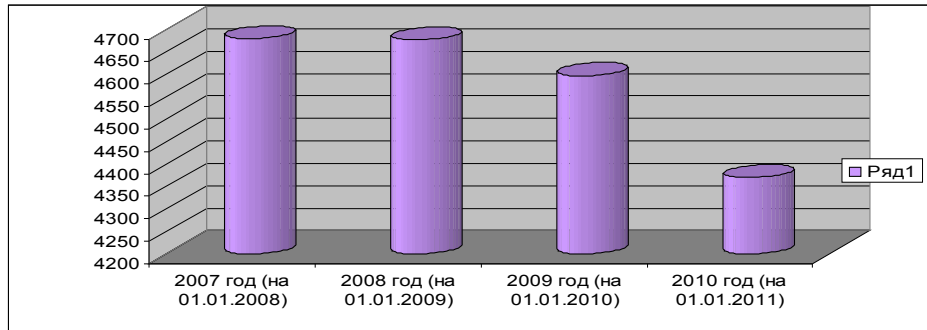
Системность и целенаправленность работа по профилактике социального сиротства и устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан приобрела начиная с 2008 года. В этот год во всех муниципальных районах и городских округах были сформированы отделы опеки и попечительства.

В 20 муниципальных районах на базе учреждений образования, социальной защиты населения созданы отделения мобильной социально-педагогической помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Специалисты медицинского, социально-педагогического, юридического профилей своевременно оказывают необходимую помощь семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации, замещающим родителям, ведется социальный патронаж этих семей.

В результате совместной деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления, общественности по профилактике социального сиротства в регионе отмечается положительная динамика снижения числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В целом за период 2008 - 2010 годы число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сократилось на 6,6%.

*Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Курской области, 2007 - 2010 годы*



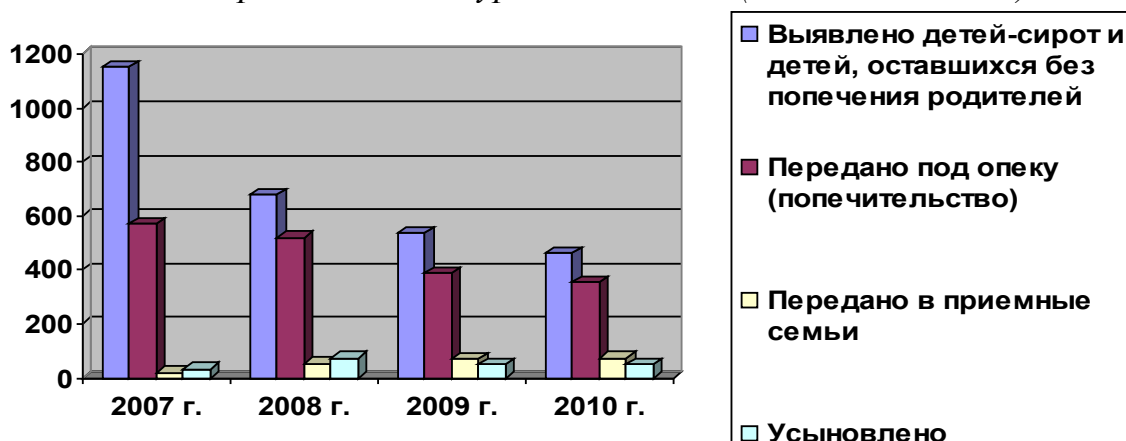
Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения уменьшилась на 0,02%. При этом данный показатель по итогам 2010 года в области меньше, чем по Российской Федерации.

В регионе постепенно уменьшается число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, зарегистрированных в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей. В настоящее время зарегистрированы 1300 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в качестве кандидатов в опекуны (попечители), приемные родители, усыновители зарегистрированы 67 граждан.

Также отмечается снижение числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных впервые. Так за 2008 год число впервые выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, снизилось на 41,04%, за 2009 год данный показатель снизился еще на 20,8%, за 2010 года - на 13,97%.

Наряду со снижением числа выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, снижается и количество детей этой категории, устроенных в семьи граждан.

*Результаты семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Курской области (2007 - 2010 годы)*





Анализируя формы семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за 2008 - 2010 годы отмечается развитие таких форм устройства, как приемная семья и усыновление.

Снизилось число детей, устроенных под опеку и попечительство, с 91,8% (2007 год) до 74,3% (2010 год) от общего числа детей, устроенных в семьи и составило 2685 детей.

На территории Курской области действует Закон Курской области от 21.06.2006 №30-ЗКО «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством)» (в ред. Законов Курской области от 27.02.2007 [№9-ЗКО](#), от 14.07.2010 [№48-ЗКО](#)), устанавливающий размер выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой, в твердой денежной сумме, которая в соответствии с пунктом 2 статьи 3 указанного закона ежегодно индексируется законом об областном бюджете на соответствующий финансовый год.

Размер денежных средств на содержание ребенка, находящегося **под опекой (попечительством)**, с 1 апреля 2011 года в зависимости от возраста ребенка составил **от 4686,0 рублей до 5325,0 рублей**. В 2008 году данная сумма составляла в пределах от 3467,0 рублей до 4691,0 рублей.

В настоящее время в Курской области активно развивается институт приемной семьи. В 76 приемных семьях воспитываются 236 детей, за 2010 год создано 28 приемных семей.

Законом Курской области «О вознаграждении, причитающемся приемному родителю, и льготах, предоставляемых приемной семье, размере выплаты денежных средств на содержание ребенка (детей), переданного в приемную семью» **приемному родителю** за исполнение его обязанностей устанавливается вознаграждение в размере **5412 рублей**. В соответствии со статьей 9 Закона Курской области от 13 декабря 2010 года №104-ЗКО «Об областном бюджете на 2011 год» (ред. от 06.06.2011) размер вознаграждения проиндексирован на 6,5% и с 1 апреля 2011 года составил 5763,78 рублей. Следует отметить, что рост размера вознаграждения с 2008 года составил 28%.

Кроме этого, на содержание каждого приемного ребенка в приемной семье органы опеки и попечительства выплачивают денежные средства в размере, установленном Законом Курской области «О размере и порядке выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством)», а именно - **от 4686,0 рублей до 5325,0 рублей**.

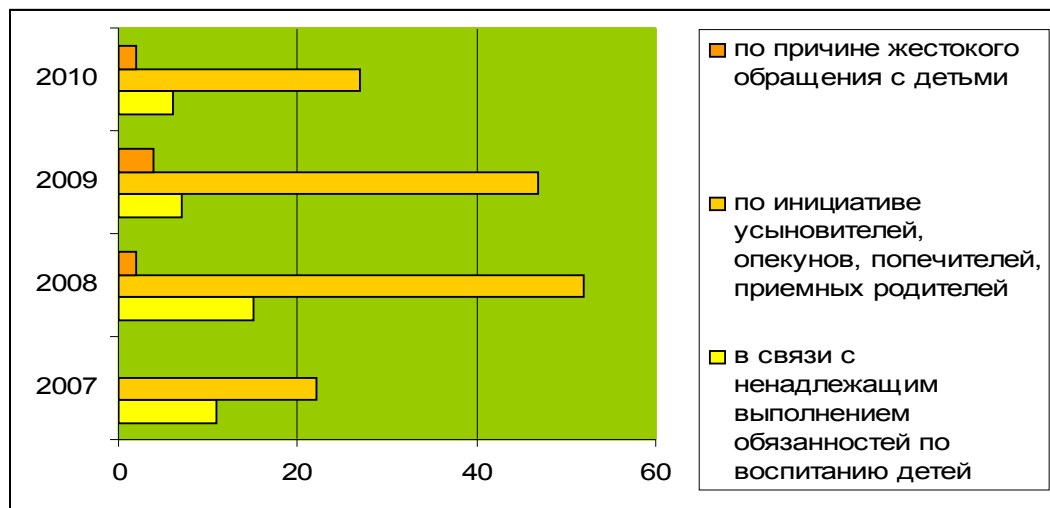
Дети, оставшиеся без попечения родителей, могут быть также переданы на воспитание в **патронатную семью**. В соответствии со статьей 9 Закона Курской области «О патронатном воспитании» на детей, передаваемых в семьи патронатных воспитателей, распространяются нормы материального обеспечения, установленные для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством) в

семьях граждан, а именно - от **4686,0 рублей до 5325,0 рублей** в зависимости от возраста ребенка.

Кроме этого в соответствии со статьей 10 Закона Курской области «О патронатном воспитании» патронатному воспитателю за воспитание каждого переданного на патронатное воспитание в семью ребенка устанавливается вознаграждение в размере **1804 рубля** в месяц.

Несмотря на то, что в последнее время значительно уменьшилось число возвратов детей из замещающих семей, эта проблема остается актуальной. В течение 2010 года зафиксированы 12 случаев отказа от опеки в отношении 27 детей, 4 случая возврата детей из приемных семей в отношении 7 детей.

*Возврат детей из замещающих семей  
за период 2007 - 2010 годы*



В связи с этим, необходимы системные изменения в работе с замещающими семьями. Имеющиеся как в целом по Российской Федерации, так и в Курской области факты возврата детей требуют обеспечения тщательного отбора и подготовки кандидатов в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители, постоянного социального патронажа этих семей.

Наличие в каждом муниципальном районе и городском округе специалиста, обеспечивающего профессиональное сопровождение замещающих семей, оказывающего практическую помощь выпускникам интернатных учреждений из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жизненном становлении, поможет снизить риски возвратов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, качественно готовить кандидатов в замещающие родители, оказывать своевременную помощь усыновителям, опекунам (попечителям) в период адаптации ребенка в семье, а также предотвращать вторичное сиротство, обеспечить профи-

лактику социального неблагополучия лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Помимо семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, статьей 123 СК РФ предусматривается также возможность устройства детей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов.

На территории Курской области действуют 10 интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей №2» г. Курска;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Ивановская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Детский дом» г. Курска;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Пенская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья Курчатовского района Курской области»;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Верхнелюбавская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» Фатежского района Курской области;

государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Горнальская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья»;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Новопоселеновская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья»;

государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Октябрьская специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья» Касторенского района Курской области;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Новоандросовский детский дом» Железногорского района Курской области;

областное государственное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Теткинский детский дом».

Общие финансовые затраты областного бюджета на содержание интернатных учреждений в Курской области на 2011 год запланировано в сумме 581404,8 тыс. рублей, что на 21% больше чем в 2008 году. Следует отметить, что несмотря на уменьшение количества детей, находящихся на полном государственном обеспечении (с 2082 человек в 2008 году до 1869 человек в 2011 году), финансовые затраты на содержание интернатных учреждений растут, хотя в 2009 году наблюдалась обратная тенденция.

Сумма финансовых средств, выделяемых из областного бюджета в пределах одного года, на содержание 1 ребенка в интернатном учреждении в 2011 году составит 172882,7 рублей. Это на 23% больше чем в 2008 году и на 7% больше чем в 2010 году.

Таким образом в 2011 году **ежемесячно** из областного бюджета **на содержание 1 ребенка** выделяется **14406,89 рублей**.

Из вышеизложенного следует, что расходы регионального бюджета по содержанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственных интернатных учреждениях **значительно превышают** аналогичные выплаты на содержание детей опекуном (попечителем), приемным родителем и патронатным воспитателем.

## V. Выводы и предложения

Мониторинг правоприменительной практики законодательства Российской Федерации и Курской области в сфере защиты прав и обеспечения гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявил ряд проблемных аспектов, требующих решения путем законодательного регулирования на региональном уровне.

I. В соответствии с пунктом 4 статьи 155. 1 Семейного кодекса Российской Федерации по завершении пребывания ребенка в образовательной организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения им возраста **восемнадцати лет** исполнение обязанностей опекуна или попечителя этого ребенка возлагается на органы опеки и попечительства по месту его жительства (пребывания).

Практическая сложность исполнения указанного полномочия отмечена в ходе мониторинга, а также в письме Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 06-369, содержащем Рекомендации по разработке и реализации региональной программы социальной адаптации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — Рекомендации).

В частности, Рекомендации содержат предложение органам опеки и попечительства решать вопрос о назначении выпускникам учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, попечителей, в том числе на **возмездной основе**.

Полагаем, что решение проблемы воспитания выпускников детских домов и школ-интернатов, а также оказания им социальной помощи возможно в рамках введения в Курской области новой формы патроната — **постинтернатного патроната (постинтернатного сопровождения)**.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что институт постинтернатного патроната уже введен в ряде субъектов Российской Федерации. Так, в Республике Адыгея, Алтайском, Краснодарском, Пермском краях, Владимирской, Иркутской, Калужской, Московской, Мурманской, Рязанской, Тверской, Томской, Ярославской областях, городе Москве, Чукотском автономном округе приняты законы и (или) иные нормативные правовые акты, регламентирующие организацию работы по постинтернатному патронату (постинтернатному сопровождению).

Кроме того, законами отдельных субъектов Российской Федерации на органы опеки и попечительства возложены полномочия по постинтернатному патронату (город Москва, Краснодарский край, Архангельская, Белгородская, Новосибирская и Тверская области, Ненецкий автономный округ).

Расширение полномочий органов опеки и попечительства Курской области в части определения обязанностей по осуществлению постинтернатного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как в возрасте до 18 лет, так и от 18 до 23 лет не противоречит Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеки и попечительстве», согласно части 2 статьи 8 которого законами субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены иные полномочия органов опеки и попечительства наряду с уже установленными указанным Федеральным законом.

На основании изложенного предлагаем:

1. Внести в статью 5 Закона Курской области от 22 ноября 2007 года № 117-ЗКО **«Об организации деятельности органов опеки и попечительства в Курской области»** дополнения следующего содержания:

«42.1) устанавливают постинтернатный патронат;

42.2) заключают договоры о постинтернатном патронате, принимают решения о досрочном расторжении указанных договоров в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;

42.3) осуществляют контроль за детьми, переданными на

патронатное воспитание, и лицами, над которыми установлен постинтернатный патронат;».

2. Детальное регулирование правового института постинтернатного патроната считаем обоснованным и целесообразным осуществить путем концептуального изменения Закона Курской области от 5 декабря 2005 года № 88-ЗКО «**О патронатном воспитании**».

В настоящее время предмет правового регулирования указанного регионального законодательного акта ограничивается только одной формой патрона — патронатным воспитанием, предполагающим **передачу ребенка на содержание и воспитание в семью патронатного воспитателя**.

При этом вне сферы регулирования остаются вопросы государственной помощи и **социальной адаптации выпускников** детских домов и школ интернатов в возрасте от 18 до 23 лет.

Для решения рассматриваемой проблемы необходимо изменить наименование и предмет регулирования Закона Курской области «О патронатном воспитании».

Наименование предлагается следующее- Закон Курской области «О патронате».

**Статью 1** Закона Курской области «О патронате» изложить в следующей редакции:

«Настоящий Закон регулирует вопросы организации патронатного воспитания и постинтернатного патроната, порядок и условия передачи детей, нуждающихся в государственной защите, патронатным воспитателям, порядок и условия постинтернатного патроната, отношения органов опеки и попечительства, граждан по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на патронатное воспитание, постинтернатный патронат на территории Курской области.»

**В статье 2** предлагаем уточнить дефиницию «патронат». Определение указанного понятия осуществлено с использованием категории оценочного характера «необходимая помощь», что создает юридико-лингвистическую неопределенность в правоприменительной практике и относится в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, к коррупциогенным факторам.

Пункт 1 статьи 2 Закона Курской области «О патронате» возможно изложить в следующей редакции:

«1) патронат — комплекс мероприятий по воспитанию, устройству и оказанию социальной помощи детям, нуждающимся в государственной поддержке, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, осуществляемый в виде

патронатного воспитания и постинтернатного патроната;».

Дополнить статью 2 Закона Курской области «О патронате» пунктами 2.1, 4.1 следующего содержания:

«2.1) постинтернатный патронат — вид патроната, осуществляемый патронатным воспитателем в целях воспитания и оказания помощи по социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лицам из их числа в возрасте от 18 до 23 лет (далее — лицо, нуждающееся в постинтернатном сопровождении) в постинтернатный период;».

В качестве условий и порядка установления постинтернатного патроната, предлагаем определить следующее:

- для установления постинтернатного патроната над лицом, нуждающимся в постинтернатном сопровождении, необходимо его согласие;

- лицо, нуждающееся в постинтернатном патронате, может выступать инициатором установления патроната и заключения договора о постинтернатном патронате;

- постинтернатный патронат осуществляется в форме посещения патронатным воспитателем лица, в отношении которого установлен постинтернатный патронат с целью воспитания и оказания помощи по социальной адаптации лиц, нуждающихся в постинтернатном сопровождении;

- постинтернатный патронат не устанавливается в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), в приемной семье, отказавшихся от постинтернатного сопровождения;

- установить перечень документов, прилагаемых лицом к заявлению о намерении осуществлять постинтернатный патронат, исключающий предоставление кандидатом в патронатные воспитатели документов о доходах и жилищных условиях претендента, так как постинтернатный патронат не предполагает устройство (передачу) ребенка в семью патронатного воспитателя, следовательно, доход патронатного воспитателя и его жилищные условия не могут влиять на качество, оказываемых им услуг по сопровождению выпускника интернатного учреждения;

- установление постинтернатного патроната осуществляется актом органа опеки и попечительства и договором о постинтернатном патронате, который должен предусматривать способы воспитания, меры оказания социальной помощи лицу, переданному на постинтернатный патронат, меры по защите его прав, права и обязанности сторон, порядок и условия расторжения договора, порядок осуществления контроля, ответственность сторон, порядок расторжения, иные условия;

- размер вознаграждения патронатному воспитателю, осуществляющему постинтернатный патронат.

**II. Трудоустройство выпускников учреждений для детей-сирот один из основных способов решения проблемы их социальной адаптации.**

Законодательное регулирование данного вопроса на территории Курской области осуществлено Законом Курской области от 31 октября 2007 года № 111-ЗКО «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи в Курской области».

К категориям молодежи подпадающим под действие Закона Курской области относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Механизм реального исполнения законодательного акта определен постановлением Администрации Курской области от 17 апреля 2008 № 113 «О реализации Закона Курской области от 31 октября 2007 г. № 111-ЗКО «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи в Курской области», которым утверждены порядки осуществления контроля за выполнением условий договоров квотирования рабочих мест для отдельных категорий молодежи в Курской области и предоставления субсидий из областного бюджета организациям, осуществляющим квотирование рабочих мест для этих категорий, на частичную компенсацию расходов по созданию квотируемых рабочих мест.

При этом, проведенный мониторинг законов об областном бюджете на 2008-2011 годы, свидетельствует о ежегодном сокращении средств областного бюджета на реализацию Закона Курской области «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи в Курской области».

Так, в **2008** году Законом Курской области от 26 ноября 2007 года № 120-ЗКО «Об областном бюджете на 2008 год» на частичную компенсацию расходов по созданию квотируемых рабочих мест было предусмотрено — **6 млн. рублей, реальное исполнение составило — 122 тыс. рублей** (Приложение № 7 к Закону Курской области от 26 июня 2009 года № 36-ЗКО «Об исполнении областного бюджета за 2008 год»).

В **2009** году Законом Курской области от 10 декабря 2008 года № 109-ЗКО «Об областном бюджете на 2009 год» на те же цели были предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме **271,3 тыс. рублей**, исполнено по расходам — **192, 5 тыс. рублей** (Приложение № 6 к Закону Курской области от 1 июня 2010 года № 37-ЗКО «Об исполнении областного бюджета за 2009 год»).

В **2010** году рассматриваемые расходные обязательства снижены до **43, 0 тыс. рублей** (Приложение № 8 к Закону Курской области от 11 декабря 2009 года № 118-ЗКО «Об областном бюджете на 2010 год»), а реальная реализация составила всего **11, 5 тыс. рублей** (Приложение № 6 к Закону Курской области от 7 июня 2011 года № 39-ЗКО «Об исполнении областного бюджета за 2010 год»).



В 2011 году Приложение N 7 к Закону Курской области от 13 декабря 2010 года № 104-ЗКО «Об областном бюджете на 2011 год» предусматривает на реализацию закона о квотировании рабочих мест для молодежи только **22, 0 тыс. рублей.**

Вышеуказанные данные наглядно характеризуют **низкую эффективность правоприменительной практики** в сфере обеспечения дополнительных гарантий занятости детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. Тогда как, именно указанные категории являются особо нуждающимися в социальной защите и испытывают трудности в поиске работы.

Считаем, что вопросы существенного **сокращения финансирования и еще меньшего освоения бюджетных средств**, предусмотренных на мероприятия в сфере трудоустройства детей, нуждающихся в государственной поддержке, выпускников интернатных учреждений, должны стать предметом рассмотрения депутатами **в рамках депутатских слушаний и (или) «правительственного часа»** при участии всех заинтересованных сторон: органов опеки и попечительства, органов социальной защиты населения, органов службы занятости населения и комиссий по делам несовершеннолетних.

Именно на эти органы Законом Курской области от 31 октября 2007 года № 111-ЗКО возложены полномочия по выявлению молодых граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в трудоустройстве, направлению их для трудоустройства в организации с одновременным уведомлением.

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации эффективные региональные модели содействия профессиональному образованию и трудоустройству воспитанников и выпускников учреждений для детей-сирот созданы в Вологодской, Нижегородской, Самарской, Архангельской областях.

Как правило, в регионах создаются специальные центры (службы) социальной (постинтернатной) адаптации выпускников, которые действуют на постоянной основе и осуществляют, в том числе, организацию профориентации и координацию работы соответствующих структур по трудоустройству детей.

**III.** Следующий выявленный в ходе мониторинга правоприменительной практики комплекс проблем - защита прав и обеспечение гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, связанный с фактической реализацией на территории Курской области **права на обеспечение жилыми помещениями.**

Нормативное регулирование указанных правоотношений в Курской области осуществлено в достаточно полном объеме, приняты и действуют:

- Закон Курской области от 13 июня 2007 года № 59-ЗКО «О мерах по обеспечению дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Курской области» (пункт 7 части 1 статьи 2);

- Закон Курской области от 22 ноября 2007 года № 117-ЗКО «Об организации деятельности органов опеки и попечительства» (пункт 34 статьи 5);

- Закон Курской области от 13 декабря 2010 года № 104-ЗКО «Об областном бюджете на 2011 год» (приложениями № 4, 7 и 8 к указанному Закону предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме **451, 64 млн. рублей**, в том числе 96,02 млн. рублей из федерального бюджета и 355,62 млн. рублей из областного бюджета);

- постановление Администрации Курской области от 1 декабря 2010 года № 572-па «Об уполномоченном органе исполнительной власти Курской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, признанных нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (уполномоченным органом определен — комитет социального обеспечения Курской области).

Уже в **2011 году** постановлением Администрации Курской области от 10 февраля 2011 года № 46-па утверждена областная целевая программа «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2011- 2015 годы» (далее — Программа).

В период реализации Программы право на обеспечение жилыми помещениями могут приобрести **1296 человек: в 2011 году - 254 человека**, в 2012 году - 317 человек, в 2013 году - 261 человек, в 2014 году - 247 человек, в 2015 году - 217 человек.

Безусловно, Программа является существенным шагом на пути обеспечения законных прав детей-сирот на жилище. Для сравнения и оценки значения принятой Программы достаточно привести следующие статистические показатели - за период 2006 - 2010 годы свои жилищные права реализовали **всего 169 гражданин** из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вместе с тем, по данным органов местного самоуправления общее количество детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, состоящих на 1 декабря 2010 года на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений, составляет **3899 человек**, в их числе 2306 человек - в возрасте до 18 лет, 1244 человека - в возрасте от 18 до 23 лет, 349 человек - старше 23 лет.

Из вышеуказанного следует, что **даже выполнение в полном объеме Программы не решит проблему обеспечения жильем еще 2603 человек.**

В связи с чем количество граждан из числа детей-сирот, обращающихся в судебные инстанции для защиты и восстановления своих жилищных прав, по-видимому, возрастет и, как следствие, увеличится в органах принудительного исполнения (Управление Федеральной службы судебных приставов по Курской области) количество исполнительных производств о предоставлении им жилья.

По данным Управления ФССП по Курской области за истекший период 2011 года для принудительного исполнения поступило **38** судебных актов, возлагающих на органы государственной власти Курской области обязанности по предоставлению жилья детям-сиротам.

По состоянию на 1 июня 2011 года остаток исполнительных производств о предоставлении жилья детям-сиротам — **38**.

**IV.** Поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, выпускников учреждений для детей-сирот должна осуществляться не только государством, но и всеми институтами гражданского общества: негосударственными структурами, включая общественные и религиозные объединения, некоммерческие организации, волонтеров, бизнес-сообщество.

На территории Курской области действует Распоряжение Губернатора Курской области от 18 декабря 2009 года № 1070-р «Об оказании шефской помощи учреждениям социального обслуживания населения, детским домам, школам-интернатам и специализированным образовательным учреждениям области в 2010 - 2012 годах», которым утвержден Перечень предприятий и организаций, шефствующих над учреждениями социального обслуживания населения, детскими домами, школами-интернатами и специализированными образовательными учреждениями области (приложение к Мониторингу).

На основании изложенного предлагаем рассмотреть проблемы и результаты оказания шефской помощи курскими предприятиями (учреждениями), а также негосударственными организациями в рамках **депутатских слушаний и (или) расширенного заседания комитета Курской областной Думы по семейной и молодежной политике, взаимодействию с общественными объединениями, физической культуре и спорту.**

К указанному мероприятию целесообразно осуществить сбор информации о деятельности общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций по реализации программ (проектов) оказания поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения

родителей, а также лицам из их числа, выпускникам учреждений для детей-сирот.

**Информация подготовлена управлением  
стратегического развития законодательства и  
мониторинга правоприменительной практики**