

Т.О. Бозиев, М.А. Кривошеева

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ПО ПРАВАМ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Рассматривается вопрос о соотношении объема прав детей и прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, анализируются особенности и сложности при их реализации, описывается специфика способов и методов их защиты.

Ключевые слова: дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; усыновление; опека; защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

We look at the correlation of children's rights and the rights of orphans and children without parental guardianship, analyze the peculiarities and complexities of their implementation, and describe the specifics of ways and methods to protect them.

Keywords: orphans; children without parental guardianship; adoption; guardianship; protection of orphans and children without parental guardianship.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин 15 декабря 2011 года во время традиционной прямой линии, отвечая на вопросы россиян, в очередной раз указал на актуальность темы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в современной России. Кроме того, Владимир Владимирович говорил о необходимости дальнейшего совершенствования как законодательства, так и правоприменительной практики в этом направлении.

Система охраны ребенка и защиты его прав начала формироваться после Второй мировой войны, в рамках Организации Объединенных наций. Именно ООН создала универсальный свод законов по правам человека, гарантирующий их соблюдение во всех сферах общественной жизни. Именно ООН стала вводить в действие механизмы защиты и соблюдения прав человека вообще и прав детей в частности [6].

В российском законодательстве нормы, посвященные правам несовершеннолетних, появились в 1990 году (РФ стала участницей Конвенции ООН «О правах ребенка», в связи с чем потребовалось приведение законодательства в соответствие с требованиями данной конвенции). Благодаря этому в Семейном кодексе РФ (СК РФ) 1996 г. появились нормы, защищающие личные и

имущественные права несовершеннолетних детей, что явилось новеллой законодательства, поскольку в КоБС РСФСР 1969 г. [4] таких норм не было. С 1998 года в отдельных субъектах Российской Федерации начал действовать институт омбудсменов, но на федеральном уровне этот опыт пока не закреплен законодательно [9].

Ребенком, в соответствии с п. 1 ст. 54 СК РФ, признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия). Аналогичное по сути определение дается в правовой норме ст. 1 Конвенции ООН «О правах ребенка» [6].

Вместе с тем, на наш взгляд, существуют и иные обстоятельства, которые серьезно влияют на обеспечение прав ребенка. Если любой ребенок «ввиду его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения» [6], то ребенок-сирота или ребенок, оставшийся без попечения родителей, еще больше нуждается в такой защите, и его права и свободы могут попирааться чаще и грубее в силу его правового статуса.

Впервые легальное определение ребенка-сироты и ребенка, оставшегося без попечения родителей, в Российской Федерации, было дано в Федеральном законе от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополни-

тельных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [1].

Значение данной новеллы сложно переоценить. Следует отметить, что в данном нормативном акте впервые в истории российского Семейного права было сформулировано легальное, а не доктринальное, определение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Это, несомненно, положительно повлияло на правоприменительную практику и облегчило применение норм, защищающих права и свободы указанных выше субъектов правоотношений. Кроме того, по сути, был определен перечень обстоятельств, в которых ребенок чаще всего сталкивается с нарушением прав, гарантированных Конвенцией «О правах ребенка», и, следовательно, в связи с этим требует дополнительных средств и способов защиты своих прав и законных интересов. Также в ФЗ РФ № 159-ФЗ указаны и иные, не описанные в Конвенции ООН о правах ребенка, трудные жизненные ситуации, в которых дети требуют особой защиты с целью соблюдения их основополагающих прав и законных интересов, например: дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов и другие категории.

При более подробном анализе норм права, регламентирующих права и законные интересы детей, становится очевидно, что:

- применение ряда правовых норм, регламентирующих права и законные интересы детей, невозможно для такой категории лиц, как дети-сироты, и дети, оставшиеся без попечения родителей;

- большинство правовых норм имеют существенную специфику способов и методов защиты, как в теоретическом и законодательном аспекте, так и в правоприменительной практике;

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют дополнительные права, законные интересы и обладают дополнительными гарантиями при осуществлении прав и свобод.

В научной литературе распространена

позиция, согласно которой объем прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, равен объему прав детей вообще. Например, А.Ю. Томилов в своей работе «Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством», опираясь, в том числе, на исследования Г.Ш. Черновой и Б.А. Булаевского, утверждает, что объем прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достаточно полно проанализирован и изучен и совпадает с объемом прав несовершеннолетних [7].

Однако данный подход может быть подвергнут серьезной критике. Объем прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их тип, род, механизмы реализации этих норм, методы правового регулирования данных правоотношений позволяют говорить о том, что права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются самостоятельным, комплексным институтом права, имеющим существенные особенности в отличие от института права ребенка, включающего в себя нормы ряда отраслей, таких как Семейное право, Гражданское право, Административное право, Жилищное право и др.

Одним из важнейших прав ребенка является его право жить и воспитываться в семье, закрепленное в ст. 54 СК РФ. Рассматриваемое право заключается в обеспечении ребенку со стороны государства возможности жить и воспитываться в семье, поскольку в ней он, прежде всего, получает физическое и духовное развитие, находит поддержку и понимание, именно семья выступает перед государством гарантом полного, всестороннего, комплексного осуществления прав ребенка. Поэтому к основным принципам регулирования семейных отношений СК РФ относит приоритет семейного воспитания детей. И если для всех детей защита и охрана данного права, гарантируемого государством, не имеет особой специфики, то в отношении рассматриваемой нами категории детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей), осуществление данного права на практике сталкивается со значительными сложностями, зачастую начиная с момента рож-

дения ребенка.

Согласно ст. 124 Семейного кодекса Российской Федерации, «усыновление или удочерение (далее – усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Усыновление допускается в отношении несовершеннолетних детей и только в их интересах, а также с учетом возможностей обеспечить детям полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие» [5].

В случаях, если усыновление по тем или иным причинам не возможно (родители не лишены родительских прав, не написали добровольное согласие на усыновление), орган опеки и попечительства совместно с кандидатами в опекуны (попечители), приемные родители выбирает семейную форму устройства, наиболее полно защищающую интересы конкретного ребенка.

Согласно данным официальной статистики Министерства образования и науки РФ из 107378 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 31 декабря 2010 года в семьи российских граждан было передано 75,8 тыс. детей, из них 11,1 тыс. – на усыновление, 64,7 тыс. – под опеку (попечительство), в том числе 13,6 тыс. – в приемные семьи, 0,5 тыс. – на патронатное воспитание, а 3,4 тыс. усыновлены иностранными гражданами [8]. Таким образом, на конец 2010 года 28,1 тысяча детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лишены гарантированного законодательством права жить и воспитываться в семье.

Ряд ученых следуют устоявшейся в отечественной юриспруденции концепции защиты прав несовершеннолетних как деятельности государства, направленной на решение «восстановительных задач – на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности» [2], следуя теории естественного права, где права и свободы человека неотъемлемы и принадлежат каждому от рождения. Исследуя же вопрос защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вообще, и говоря о праве ребенка жить и воспитываться в семье, праве проживать со своими родителями и по-

лучать от них заботу, на наш взгляд, следует отметить, что меры государственных органов по устройству ребенка в семью путем усыновления, опеки (попечительства), приемную семью или патронат носят, на наш взгляд, компенсаторный характер.

Исходя из буквального толкования норм Конвенции о правах ребенка, СК РФ, Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что устройство ребенка в замещающую семью не восстанавливает его утраченное право, а лишь стремится компенсировать его [1]. При применении усыновления как формы устройства такая компенсация прав ребенка (право жить и воспитываться в семье, право на совместное проживание с родителями, право получать от них заботу и т.п.) носит максимальный характер, поскольку на усыновленного ребенка согласно норме российского права (п. 1 ст. 137 СК РФ) распространяются все те же нормы права, что и на биологических детей [5].

Усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению [4]. Вместе с тем, их права все же нельзя признать полностью восстановленными, поскольку биологически ребенок все же имеет других родителей, хоть и в большинстве случаев утрачивает правовую связь с ними (исключение п. 3, ст. 137 СК РФ), кроме того, нормы Конвенции о правах ребенка, а также ряд норм Семейного кодекса (нормы ст. 54, 55, 58) регулируют права ребенка именно в отношении биологических родителей.

Сравнительный анализ прав и законных интересов ребенка, находящегося под опекой, попечительством и в приемной семье, показывает, что, с одной стороны, государство вводит субсидиарные, дополнительные гарантии защиты прав данной категории лиц (например, право на содержание и дополнительные денежные средства, воспитание в семье опекуна (попечителя),

заботу со стороны опекуна (попечителя), совместное проживание с опекуном (попечителем) и т.п.), а с другой, далеко не все базисные права, установленные Семейным кодексом РФ и Конвенцией о правах ребенка, реализуются при передаче детей под опеку-попечительство, в приемную семью.

Ребенок-сирота и ребенок, находящийся без попечения родителей, в ряде случаев не может общаться с биологическими родителями, бабушкой, дедушкой, братьями, сестрами и другими родственниками: при нахождении под опекой, попечительством или в приемной семье, в случае, если орган опеки признает такое общение, не соответствующим интересам ребенка. Очевидно, что при проживании длительное время в небологической семье у ребенка чаще всего складываются теплые, родственные отношения не только с законными представителями, но и с другими членами семьи, а также их родственниками. Вместе с тем, в законодательстве Российской Федерации не существует норм, позволяющих гарантировать ребенку право на общение с небологическими родственниками (родными детьми, родителями, братьями-сестрами опекунов, попечителей, приемных родителей). Таким образом, лишаясь права на общение с биологическими родственниками (в ряде случаев), ребенок не приобретает права на общение с родственниками опекунов, попечителей или приемных родителей.

Такое положение не согласуется, как указывает М.В. Антокольская [3], с судебной практикой Европейского Суда по правам человека по применению ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей право на защиту личной и семейной жизни. Семейная жизнь, дающая право на общение и после ее прекращения, возникает, по мнению Суда, не только из факта родства, но также из факта совместного проживания, а иногда и из тесного общения с ребенком, не связанного с совместным проживанием.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Применение ряда правовых норм, регламентирующих права детей, невозможно для такой категории лиц, как дети-

сироты, и дети, оставшиеся без попечения родителей (право знать своих родителей для усыновленных детей, право жить и воспитываться в семье для детей, находящихся в учреждениях на полном государственном обеспечении, и др.);

2. Большинство правовых норм имеют существенную специфику способов и методов защиты, как в теоретическом и законодательном аспекте, так и в правоприменительной практике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52.

2. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981. 355 с.

3. *Антокольская М.В.* Семейное право. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 336 с.

4. КоБС РСФСР, 1969 г. // Свод законов РСФСР. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1993.

5. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / под ред. И.М. Кузнецовой. М.: БЕК, 1996. 512 с.

6. Конвенция «О правах ребенка» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. 7 ноября. № 45. Ст. 955.

7. *Томилов А.Ю.* Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 193 с.

8. Усыновление в России: Интернет-проект Министерства образования и науки РФ. Департамент воспитания и социальной защиты детей. URL:

<http://www.usynovite.ru/statistics/2010/> (дата обращения: 04.02.2012)

9. Комбаров Н.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) // Журнал правовых и экономических исследований. 2008. № 4. С. 15–19.