

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ
ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета
Поповой Елены Игоревны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С.В. Деманова

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Г.Н.Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2019

Вопрос положения детей-сирот в обществе является одной из актуальнейших проблем современной России, так как дети сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, являются наименее защищенной группой населения, как в социальном, так и в правовом аспектах.

Особый правовой статус этой группы свидетельствует о том, что именно эти дети нуждаются в дополнительной защите государства.

Важнейшим условием успешного вступления ребенка в самостоятельную жизнь является получение им образования, однако для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательный процесс является серьезным стрессом. Трудные жизненные обстоятельства не позволяют этим детям найти свое место в обществе, выработать механизмы поведения, способствующие успешному получению качественного образования.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, являются особыми субъектами защиты и специальное выделение их прав в законодательстве должно служить дополнительной гарантией соблюдения их законных интересов, в том числе, и сфере образования.

Вышеуказанные обстоятельства указывают на актуальность заявленной темы выпускной квалификационной работы.

Целью работы является исследование конституционно-правовых гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации.

Для достижения этой цели была предпринята попытка решить следующие **задачи:**

- изучить особенности правового статуса детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей ;
- провести анализ становления и развития международных стандартов права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- исследовать ряд льгот и гарантий реализации конституционного права на образование для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- выявить проблемы в сфере реализации конституционных гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сформулировать предложения по их решению.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации конституционных гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти; международные договоры, положения стратегических политико-правовых документов, регламентирующих отношения в процессе реализации права на образование.

Степень научной разработанности. Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный междисциплинарный характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области теории государства и права и конституционного права С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Д. С. Велиевой, Н.В. Витрука, В. Т. Кабышева, , Г. Н. Комковой, О. Е. Кутафина, М. А. Липчанской, А. В. Малько, Н. И. Матузова Т. Н. Матюшевой др.

Вопросы содержания и специфики конституционных гарантий права на образование исследовались в работах Н.С. Бондаря, А.Л. Благодир, Л. В. Волосович, Л.Д. Воеводина, Р.Н. Жаворонкова, Д. Ю. Гогина, А.А. Кирилловых, А.А. Колесовой, В.В. Лазаревой, Т. Н. Матюшевой, Н.А. Лежнева, И. И. Майорова, Б.В. Николаева, Т. П. Святкиной, Т. А. Чадова, Е. Ю. Шинкаревой.

Международные стандарты права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были предметом научных интересов Н. С. Барабашева, И. В. Демьяненко, И. К. Советова . Их выводы и рекомендации оказали влияние на совершенствование национального законодательства об

образовании и послужили основой для дальнейших теоретических исследований права на образование.

В качестве дополнительных источников использовались работы по педагогическим, социологическим и иным аспектам конституционных гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. А. Бауэра, П.И. Городецкой, Г. В. Семья, О. В. Касаткиной, Н.А. Ивановой, В. В. Гаврищук , А. М. Рабец , Е.Р. Ярской-Смирновой, Е.А. Худоренко.

Конституционное право человека и гражданина на образование стало предметом исследования в диссертационных работах С. В. Демановой (Конституционное право на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2012); Т. Н. Матюшевой (Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации : дисс. доктор юрид. наук. Москва. 2012); Ж. А. Бикситовой (Конституционный статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Оренбург. 2006); Н. В. Яковлевой (Конституционно-правовой режим социального сиротства в России: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2007); Н. В. Третьяк (Конституционное право на образование в Российской Федерации: автореф . дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2011) .

Методологическую основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности диалектический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-правовой, статистический методы

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, образовательного права и общей теории права, семейного права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации,

международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти.

Эмпирическую основу работы составляют данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, единые формы статистической отчетности, материалы социологических исследований, периодической печати, статистические данные, размещенные в сети «Интернет» по теме выпускной квалификационной работы.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографического списка.

Основное содержание работы. Дети являются наименее защищенной группой населения, как в социальном, так и в правовом аспектах. Защита их прав и интересов долгое время остается приоритетной задачей государства. Улучшение качества ухода за детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, является предпосылкой формирования правового, социального государства, где на первом месте по значимости стоит человек, личность и его права.

По состоянию на 1 сентября 2018 года в банке данных детей-сирот, который ведет Министерство Просвещения Российской Федерации, зарегистрировано 47,8 тыс. детей.¹ Это самые низкие показатели за всю новейшую историю России. Например, пять лет назад в банке данных числилось 68,8 тыс. детей, а в 2008 году - 115,6 тыс. Причиной сокращения числа является усыновление/удочерение и другие формы устройства. Региональный банк данных детей-сирот по Саратовской области содержит сведения о 623 детях, оставшихся без попечения родителей.²

¹ Семья, материнство и детство // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : [сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/# (дата обращения : 11.03.2019)

² О состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области в 2018 году : Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области. // Саратов, 2019. [Электронный ресурс] : [сайт]. URL: <https://дети-саратов.рф/novosti/ezhegodnyij-doklad-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-saratovskoj-oblasti.html> (дата обращения: 10.05.2019)

Следует отметить, что несмотря на оптимистичную статистику, в Российской Федерации наблюдается рост числа детей, оставшихся без попечения родителей. В то же время количество несовершеннолетних, находящихся под опекой в связи со смертью родителей, не столь велико. Большинство детей следует отнести к явлению так называемого «социального сиротства», то есть детей, ставшими сиротами при живых родителях. Среди основных факторов, вызвавших указанные последствия, следует отметить падение социального престижа семьи, ее материальные и жилищные трудности, рост внебрачной рождаемости, высокий процент родителей, ведущих асоциальный образ жизни. В этой связи защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, остается крайне важной проблемой российского государства.

По данным из ежегодного доклада Уполномоченного по правам ребенка Т.Н. Загородней «О состоянии и соблюдении прав и свобод ребенка в Саратовской области» на 31 декабря 2018 года в Саратовской области проживают 455 423 детей, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей - 7901 человек (1,46% от общего числа детей). В семьях граждан воспитывается 7278 детей, из них: под опекой – 4824 детей, в приемных семьях – 1183 детей, усыновленных – 1271 детей, в государственных учреждениях – 623 ребенка, оставшихся без попечения родителей. На 01.01.2019 года в семьи граждан передано 1093 ребенка, что в 1,8 раза больше количества выявленных детей за этот период (601 ребенок).³

Особые права и гарантии предусмотренные законодательством для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, позволяют отнести их к лицам, обладающим специальным правовым статусом.

Специальный правовой статус лиц данной категории устанавливается на основании норм Конституции Российской Федерации, Закона N 273-ФЗ «Об

³ О состоянии соблюдения прав и свобод ребенка в Саратовской области в 2018 году : Ежегодный доклад / Уполномоченный по правам ребенка в Саратовской области. – Саратов, 2019. [Электронный ресурс] : [сайт]. URL: <https://дети-саратов.рф/novosti/ezhegodnyij-doklad-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-saratovskoj-oblasti.html> (дата обращения: 10.05.2019)

образовании в Российской Федерации»,⁴ Семейного Кодекса РФ⁵, Федерального Закона N 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»,⁶ Федерального закона N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁷, а так же Постановления Правительства РФ N 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»,⁸ Постановления Правительства N 195 «О детском доме семейного типа»⁹ и другие.

Предметом особой заботы государства является образование субъектов со специальным образовательно-правовым статусом. В настоящее время в целях поддержки осуществляется:

- материальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,
- постоянная психологическая помощь, направленная на сохранение самооценки обучающихся субъектов, так же усовершенствование системы образования в целях восстановления их самостоятельности;
- создание достойных условий жизни и равных жизненных шансов в социальной сфере для каждого из этих субъектов;
- гарантия возможности самореализации указанных субъектов в образовательной деятельности для получения профессии.

⁴ Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ . 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598,

⁵ Семейный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 01.01.1996, N 1, ст. 16

⁶ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 27.12.2018). // СЗ РФ. 03.08.1998, N 31, ст. 3802.

⁷ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 23.12.1996, N 52, ст. 5880.

⁸ Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» : Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 N 423 (ред. от 21.12.2018) // СЗ РФ. 25.05.2009, N 21, ст. 2572,

⁹ О детском доме семейного типа (вместе с «Правилами организации детского дома семейного типа») : Постановление Правительства РФ от 19.03.2001 N 195 (ред. от 24.12.2014) // СЗ РФ. 26.03.2001, N 13, ст. 1251.

В Российской Федерации приоритетной задачей является создание условий для полноценного физического, интеллектуального, морального, духовного и социального развития детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовка их к будущей самостоятельной жизни в современном обществе. Следует отметить, что необходимость специальной правовой защиты несовершеннолетних признается всем мировым сообществом.

На сегодняшний день международные стандарты права на образование представляют собой ряд международных нормативных актов, а так же систему согласованных действий государств и неправительственных организаций, направленных на обеспечение прав ребенка, их внедрение и реализацию в рамки национального законодательства.

Среди международных нормативных актов с участием России, затрагивающих сферу прав детей на образование, следует сделать акцент на Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г.¹⁰, Декларацию прав ребенка от 20 ноября 1959 г.¹¹, Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования,¹² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.¹³, Конвенцию о правах ребенка 1989 г.¹⁴

Подписав Конвенцию о правах ребенка, Российская Федерация выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию

¹⁰ Всеобщая декларация прав человека Международные и российские механизмы. (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, N 67, 05.04.1995, Международные и российские механизмы.

¹¹ Декларация прав ребенка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) из информационного банка "Международное право" // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 385 - 388.

¹² Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (заключена в г. Париже 14.12.1960). Ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 02.07.1962 № 254-VI. Вступила в силу для СССР 01.11.1962 // Ведомости ВС СССР. 1962. № 44 Ст. 452.

¹³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976, N 17, ст. 291

¹⁴ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989). Ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-I. Вступила в силу для СССР 15.09.1990 // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLV

среды, комфортной для жизни детей. Россия, как и народы ООН провозгласила, что дети имеют право на особую заботу и помощь, в то же время признавая, что есть дети, живущие в чрезвычайно трудных условиях, и что такие дети нуждаются в особом внимании. В Конвенции подчеркивается необходимость особой заботы государства и общества о социально незащищенных группах детей: сиротах, инвалидах, беженцах.

Закрепление в действующем национальном законодательстве прав ребенка, в том числе на образование, является прямым следствием ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года. Указанная Конвенция подчеркивает необходимость особой заботы о детях, находящихся в трудной жизненной ситуации : сиротах, инвалидах, беженцах.

Российское законодательство о правах ребенка базируется на важнейших международно-правовых документах ООН, содержащих основные требования государственной политики в отношении детей. В процессе социально-экономических преобразований в России сформирована новая законодательная база государственной политики по защите детей, учитывающая меняющиеся социально-экономические условия и соответствующая международным стандартам. В этой связи следует подчеркнуть, что существующая правовая база защиты прав детей, в том числе права детей на образование, в Российской Федерации претерпела значительные позитивные изменения.

Статья 43 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на образование, гарантирует всеобщий доступ и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. В случае с детьми, оставшихся без попечения родителей, и детьми-сиротами, в жизни которых отсутствует забота и воспитание родителей, государство признало необходимым предоставить лицам указанных категорий дополнительных льгот в системе гарантий права на образование.

Согласно с пункту 3 статьи 63 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273,¹⁵ детям , находящимся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляется право на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования в перечисленных выше организациях, если получение ими образования не может быть организовано в общеобразовательных школах.

Дополнительные гарантии реализации права на образование закреплены в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».¹⁶ Предоставляемые государством льготы в системе гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, охватывают все уровни образования , и направлены на создание условий для полноценного и всестороннего развития этих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а так же лиц из числа детей-сирот. Дополнительные гарантии в сфере образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выполняют функцию защиты их интересов, обеспечивают возможность получения ими качественного образования, личностной и социальной самореализации.

При реализации конституционных гарантий права на образование, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, сталкиваются с рядом проблем. Среди них - проблемы при освоении программ основного общего образования, вызванные отсутствием возможности посещать дополнительные занятия, либо воспользоваться помощью педагога-репетитора. Кроме того, дети сталкиваются с трудностями при реализации права на дополнительное образование, которые, как правильно, связаны с отсутствием в интернатном

¹⁵ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598;

¹⁶ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ, 23.12.1996, N 52, ст. 5880

учреждении квалифицированного педагога дополнительного образования, необходимого материального и технического оборудования (музыкальных инструментов, спортивного инвентаря, компьютеров и др).

Особое внимание для решения указанных проблем следует уделить опыту деятельности Санкт-Петербургской благотворительной организации помощи детям, находящимся в трудной жизненной ситуации - СПб БОО «Мята». В рамках деятельности данной организации реализуется проект «Дополнительное (внешкольное) образование для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а так же ряд программ, оказывающих помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, при получении ими основного общего образования , дополнительного образования, способствует социализации детей, а так же в рамках деятельности проводит профориентационную работу. Возможно, опыт деятельности указанной организации может быть использован для создания благотворительных организаций, имеющих схожие цели, в ряде субъектов Российской Федерации.

Заключение. Конституция Российской Федерации провозгласила государство правовым, что определило существование широких прав и свобод российских граждан. Право граждан на образование гарантируется не только Конституцией Российской Федерации, но и рядом нормативных правовых документов. Среди них - Федеральный закон "Об образовании" от 29.12.2012 № 273-ФЗ¹⁷, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁸ , а так же также региональными законодательными актами.

¹⁷ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598;

¹⁸ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") : Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) // СЗ РФ, 24.11.2008, N 47, ст. 5489.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 240 от 29 мая 2017 года 2018–2027 годы объявлены Десятилетием детства.¹⁹ Проводится постепенная модернизация российского института образования - вводятся дополнительные гарантии и льготы для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Особый правовой статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, свидетельствует о том, что именно эти дети нуждаются в дополнительной защите государства. Для этого предпринимаются меры различных уровней, направленные на реализацию государственной политики в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, и обеспечение их социальной защиты, интеллектуального и физического развития, получения профессионального образования .

Несмотря на указанные успехи, при реализации конституционных гарантий права на образование, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, сталкиваются с рядом проблем. Делая вывод, хочется отметить , что для решения ряда проблем в сфере реализации конституционных гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо уделить особое внимание оказанию социальной поддержки детям указанной категории в сфере дополнительного образования, а так же правовым нормам, которые регламентировали бы право на получение бесплатного дополнительного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

¹⁹ Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: Указ Президента РФ от 29.05.2017 N 240 // СЗ РФ. "Собрание законодательства РФ", 05.06.2017, N 23, ст. 3309