

ОПЕКА, ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО И ПАТРОНАЖ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы организации опеки и попечительства, а также механизм реализации законодательства об опеке и попечительстве. Анализируются положения Федерального закона «Об опеке и попечительстве», определяются проблемные моменты при осуществлении деятельности органов Опек и попечительства.

Ключевые слова: опека, попечительство, патронат, приемная семья, защита, ответственность, проблемные вопросы

В системе общественных отношений на любом этапе взаимодействия человека с человеком и человека с государством возникают определенные проблемы, связанные с неспособностью отдельных категорий граждан самостоятельно и в полном объеме осуществлять и защищать свои права, а также нести обязанности. Эти проблемы особенно актуальны и требуют государственного вмешательства в форме разного рода социальной помощи и защиты.

При определении сущности опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской империи следует в первую очередь учитывать сословный характер данных институтов. При этом законодательству до 1775 г. не было известно о сословности в опекунских отношениях. Сословные принципы опеки и попечительства были заложены только «Учреждениями для управления губерний» Екатерины II, и в таком виде организация опеки и попечительства просуществовала до утверждения советской власти.

Сословность служила также законодательным критерием подведомственности опекунских дел, хотя на практике часто наблюдался отход от этого принципа в сторону территориальности. Опека и попечительство долгое время были инструментами администрирования сословного общества, и этим объясняется повышенное внимание власти к

соответствующим институтам и признание опеки исключительно государственным делом.

На сегодняшний день в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве»¹ сформулированы основополагающие принципы государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству. Его основными задачами являются, в частности, выявление лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, защита прав и законных интересов подопечных, обеспечение государственной поддержки и стимулирование такой деятельности.

В Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» закреплено преимущественное право близких родственников стать опекунами (попечителями). Предусматривается возможность установления опеки (попечительства) по договору об осуществлении опеки (попечительства), заключаемому органом опеки и попечительства с опекуном (попечителем). Таким договором может быть предусмотрена выплата вознаграждения.

Подробно урегулированы вопросы охраны, управления и распоряжения имуществом подопечных, определен порядок и сроки выдачи органами опеки и попечительства разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных. Установлена ответственность опекунов (попечителей) и органов опеки и попечительства за нарушение прав и законных интересов подопечных граждан.

После внесения изменений в ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» 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 Законом, иным законом субъекта Федерации могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству. Органам

¹ Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 01.03.2020) « Об опеке и попечительстве»// «Российская газета», N 94, 30.04.2008.

местного самоуправления могут передаваться необходимые материальные и финансовые средства для их осуществления.

После вступления в силу Федерального закона «Об опеке и попечительстве» соответствующие изменения внесены, в частности, в Гражданский кодекс РФ (далее по тексту – ГК)², Семейный кодекс РФ (далее по тексту – СК)³, Жилищный кодекс РФ⁴. Так, в новой редакции изложены нормы ГК, устанавливающие порядок распоряжения имуществом подопечного, а также порядок освобождения (отстранения) опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей. Кроме того, полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного возлагаются на орган, который установил опеку или попечительство. Уточняются пределы, в которых опекун без согласия органа опеки и попечительства может расходовать средства подопечного; устанавливается возможность освобождения опекуна (попечителя) от исполнения им своих обязанностей по его просьбе; предусматривается изменение норм о патронаже над дееспособными гражданами.

СК дополнен положениями, согласно которым назначение опекуна ребенку, достигшему возраста 10 лет, осуществляется с его согласия; передача братьев и сестер под опеку или попечительство разным лицам не допускается, за исключением случаев, если такая передача отвечает интересам детей; дети, находящиеся под опекой или попечительством, имеют право на денежное содержание, которое выплачивается ежемесячно. Предусматривается возможность установления опеки (попечительства) над детьми по договору. Помимо договора о приемной семье, им могут быть договор о патронате и иные соглашения. СК дополнен новой главой, регламентирующей порядок устройства детей в организации для детей-сирот

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Российская газета, N 238-239, 08.12.1994.

³ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021) // Российская газета, N 17, 27.01.1996.

⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Российская газета, N 1, 12.01.2005.

и детей, оставшихся без попечения родителей, определены права детей, находящихся в этих организациях, а также права и обязанности таких организаций. Контроль над условиями содержания детей в этих организациях осуществляют органы опеки и попечительства.

Принятые изменения в законодательные акты имеют большое правовое значение и дают возможность установить опеку или попечительство над детьми по договору, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Федерации, по договору о патронатной семье.

Однако, несмотря на положительные моменты, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» не лишен отдельных недостатков.

Так, основными задачами органов опеки и попечительства являются защита прав детей и профилактика социального сиротства, но эти направления деятельности органов опеки и попечительства остались за рамками Закона, который ограничен «отношениями, возникающими в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами» (п. 1 ст. 1).

В существующем виде Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» не окажет существенного влияния на сокращение количества детей, оставшихся без попечения родителей, поскольку игнорирует предупреждение социального сиротства. Именно в ограниченности предмета правового регулирования заключается основной недостаток Закона, поскольку в нем не учтена специфика назначения и осуществления опеки и попечительства над несовершеннолетними и недееспособными.

В целях защиты прав и законных интересов лиц, передаваемых под опеку (попечительство), необходимо предусмотреть случаи, когда допускается временное назначение опекуна (попечителя), а также требования, предъявляемые к временно назначенному опекуну (попечителю),

и его полномочия. В частности, возможность временного назначения опекунами (попечителями) нуждающихся в этом лиц только граждан, способных к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), сведения о которых, проверенные в установленном порядке, уже имеются в органе опеки и попечительства, и дополнить ст. 12 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» положением о ведении органом опеки и попечительства учета таких граждан.

Согласно п. 1 ст. 14 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Федерации, по договору о патронажной семье (о патронате, о патронатном воспитании)).

Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» сводит патронат к «опеке по договору», хотя п. 1 ст. 2 однозначно гласит, что опека – форма устройства малолетних граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных. Закон не оставил возможности для разграничения законного представительства между сопровождающей службой и принимающими патронатными родителями, т.е. перечеркнул успешный региональный опыт применения патронатного воспитания.

В целях организации эффективной работы по защите прав и законных интересов лиц, нуждающихся в опеке (попечительстве), в том числе детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, еще не лишившихся родительского попечения, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, необходимо следующее:

- предусмотреть обязанность осуществления органом опеки и попечительства деятельности по защите прав и интересов не только детей, оставшихся без попечения родителей, но и детей, еще не лишившихся

родительского попечения, находящихся в обстановке представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, и установить порядок признания ребенка нуждающимся в помощи государства (государственной защите), урегулировав его актом Правительства РФ;

– уточнить порядок осуществления надзора за деятельностью опекунов (попечителей) и контроля над условиями жизни подопечных, установив в качестве обязательного условия требование о разработке и реализации органом опеки и попечительства плана мероприятий по защите прав и законных интересов

Специалисты опеки и попечительства в силу специфики своей работы достаточно часто выносят судьбоносные решения для отдельно взятого ребенка либо всей семьи в целом. Поэтому очевидна важность и объективность при принятии этих решений.

По регулированию деятельности органов опеки и попечительства было принято большое количество нормативно-правовых документов, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Так, например, в Республике Башкортостан изданы следующие законы⁵ рассматриваемого направления:

1) Закон Республики Башкортостан от 28 апреля 2011 г. № 383-з «О единовременном денежном пособии гражданам, усыновившим (удочерившим) ребенка (детей), в Республике Башкортостан»,

2) Закон Республики Башкортостан от 1 апреля 2010 г. № 244-з «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по назначению и выплате единовременных пособий при передаче ребенка на воспитание в семью»,

3) Закон Республики Башкортостан от 11 июля 2006 г. № 342-з «О патронатном воспитании в Республике Башкортостан»,

⁵ <https://mintrud.bashkortostan.ru/activity/19945> (дата обращения 07.05.2021)

4) Закон Республики Башкортостан от 31 декабря 1999 г. № 44-з «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан»,

5) другие.

Однако, действующие механизмы обеспечения защиты прав несовершеннолетних, оставшихся без родительского попечения, не приносят ожидаемых результатов:

1) выявлены факты жестокого обращения с детьми и разнообразные формы насилия в отношении несовершеннолетних со стороны лиц, замещающих родителей,

2) известны случаи незаконной выплаты опекунских пособий,

3) имеются и иные правонарушения, в которых замешаны сотрудники органов опеки и попечительства.

В рамках объявления 2018-2027 годов в Российской Федерации Десятилетием детства⁶ среди первоочередных задач по улучшению положения детей в России, называют преобразование законодательной базы для реформирования организации деятельности органов опеки и попечительства по защите прав детей.

Отсутствие заинтересованности среди сотрудников органов опеки и попечительства связано с тем, что решение проблемам реализации защиты прав детей затрагивает большое количество организаций разного уровня: учреждения здравоохранения, образования, социальные службы, судебные органы, прокуратура, правоохранительные органы.

В научной литературе⁷ указано, что в отечественном законодательстве установлены роль ведомств и их полномочия, однако отсутствует детальное описание механизмов их взаимодействия и виды ответственности за ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по защите прав

⁶ Образовательная социальная сеть – Москва – URL: <https://nsportal.ru/sites/default/files/2019/04/22/programma-desyatiletiya-detstva.pdf> (дата обращения: 09.04.2021). – Текст: электронный.

⁷ Аверин А.Н. Государственная система социальной защиты населения / А.Н. Аверин – Москва: Издательство РАГС.2015. 217с

детей. Зачастую правовой механизм общественного контроля над установлением опеки и обеспечением прав детей, находящихся под опекой (попечительством) попросту не работает. В государственных органах исполнительной власти в субъектах Российской Федерации следует ввести отдельные структурные подразделения, которые обладали бы всеми требуемыми функциями и соответствующей компетенцией.

Таким образом, вся деятельность специалистов отдела опеки и попечительства устремлена на защиту и охрану прав несовершеннолетних детей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также граждан, не имеющих возможности по состоянию здоровья самостоятельным путем осуществлять и защищать свои права, исполнять обязанности. Защита прав и свобод граждан в России реализуется не только на федеральном уровне, но и соответствующими государственными органами субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления в тех случаях, когда на них возлагается соответствующая обязанность.

Список использованных источников и литературы

1. Нормативно - правовые акты:

- 1.1. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // "Сборник международных договоров СССР", выпуск XLVI, 1993
- 1.2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
- 1.3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // "Российская газета", N 238-239, 08.12.1994.
- 1.4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ// Российская газета, N 220, 20.11.2002.
- 1.5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Российская газета, N 1, 12.01.2005.
- 1.6. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021) // Российская газета, N 17, 27.01.1996.
- 1.7. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 01.03.2020) « Об опеке и попечительстве»// Российская газета, N 94, 30.04.2008.
- 1.8. Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»// Российская газета, N 147, 05.08.1998.
- 1.9. Закон Республики Башкортостан № 383-з от 21.04.2011 «О единовременном денежном пособии гражданам, усыновившим (удочерившим) ребенка (детей), в Республике Башкортостан»// URL : <https://mintrud.bashkortostan.ru/activity/19945> (дата обращения 07.05.2021)

- 1.10. Закон Республика Башкортостан №244-з от 25.03.2010 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по назначению и выплате единовременных пособий при передаче ребенка на воспитание в семью» // URL : <https://mintrud.bashkortostan.ru/activity/19945> (дата обращения 07.05.2021)
- 1.11. Закон Республики Башкортостан № 129-з от 16.12.2004 «О вознаграждении, причитающемся приемным родителям, и мерах социальной поддержки, предоставляемых приемной семье» // URL : <https://mintrud.bashkortostan.ru/activity/19945> (дата обращения 07.05.2021)
- 1.12. Закон Республики Башкортостан № 44-з «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан» от 25.11.1999// URL : <https://mintrud.bashkortostan.ru/activity/19945> (дата обращения 07.05.2021)

2. Литература:

- 2.1. Аверин А.Н. Государственная система социальной защиты населения. М.: Издательство РАГС. 2015. 217с.
- 2.2. Агитова С.Ю. Защита детей от ситуаций, угрожающих их жизни, здоровью и развитию // М.: Юридическая литература 2015. 114с.
- 2.3. Антокольская М.В. Семейное право. Учебник. // «Просвещение» М., 2013. 310с.
- 2.4. Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовое положение ребенка в Российской Федерации. // «ПрессИнформ», М., 2014. 278с.
- 2.5. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации// «ЮрайтИздат», М.: 2018. 347с.
- 2.6. Король И.Г. Личные неимущественные права ребенка по семейному праву Российской Федерации. 2010. 174с.
- 2.7. Пчелинцева Л.М. Семейное право России. Учебник для вузов. // «ПрессИнформ» М. 2014. 299с.

2.8.Шагибекова В.Ю., К истокам истории становления законодательства в области прав ребенка // «ПрессИнформ», М., 2016. 352с.

2.9. Чавкина Н.А. Права несовершеннолетних детей и проблемы их реализации / Н.А. Чавкина // «Журнал семейного права». 2016. № 1. С. 144

2.10.Чернявский В.В. / В.В. Чернявский // Проблемы безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних (на примере Краснодарского края) // Актуальные проблемы семей в России. – М., 2016. – С. 21-29.