ПРАВИТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
КОМИТЕТ ПО НАУКЕ И ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ
Санкт-Петербургское государственное бюджетное образовательное учреждение
среднего профессионального образования
«ПЕТРОВСКИЙ КОЛЛЕДЖ»
(СПб ГБОУ СПО «Петровский колледж»)

Отделение финансов, экономики и права

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИНСТИТУТА ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА

Выполнила:
Вязникова Людмила Леонидовна

студентка 1131 группы

специальность 030912 Право и организация социального обеспечния

Руководитель:
Гребенкина О.Ю
личная подпись

Консультант: Степанов М.Б
И.О.Фамилия
личная подпись

Нормоконтролер
Степанов М.Б

Санкт-Петербург, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....3
1. Общая характеристика опеки и попечительства.....6
   1.1. Понятие, и цели опеки и попечительства.....6
   1.2. Правовое регулирование органов опеки и попечительства.....12
   1.3. Правовой статус опеки и попечительства.....19
2. Проблемы возникающие при установлении опеки и попечительства.....28
   2.1. Анализ нормативно-правовых актов регулирующих сферу института опеки и попечительства.....28
   2.2. Возникновение практических проблем связанных с опекой и попечительством.....36
   2.3. Исследование функционирование опекунских семей.....44
Заключение.....55
Список используемой литературы.....58

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследуемой темы заключается в том, что Президентом Российской Федерации в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики определена забота о повышении благосостояния населения нашей страны, стимулирование воспроизводства населения. Без здорового нового поколения все административные и экономические реформы в России теряют всякий смысл.

На современном этапе в России актуальной является проблема опеки и попечительства. На любом историческом этапе перед обществом стоят задачи обустройства детей, их жизнеобеспечения и защиты их интересов.

Однако нельзя не видеть и того, что забота о тех согражданах, которые не в состоянии позаботиться о себе самостоятельно, - вынужденная обязанность любого социального коллектива, а также любого государства. В настоящее время усиливается роль органов опеки и попечительства в процессе своевременного выявления детей, нуждающихся в государственной помощи и защите их прав. Это связано с тем, что сложные социально-экономические условия, криминализация общества, в также отсутствие мероприятий, популяризирующих роль семьи и семейного воспитания в обществе приводят к постоянному росту численности всех категорий граждан, нуждающихся в опеке и попечительства.

Также стоит отметить, что проблемы существующие в сфере опеки и попечительства заслуживают внимания юридической науки еще и потому, что данный институт довольно долго детально не исследовался. Конечно же изменения, произошедшие в гражданском законодательстве, обусловливают потребности в реформировании института опеки и попечительства, а также существующие практические проблемы в установлении опеки и попечительства . Эти обстоятельства являются важными предпосылками для обсуждения возможности применения гражданско-правовых механизмов к отношениям в сфере опеки и попечительства.

Целью работы является, раскрыть проблем правового регулирования отношений в сфере института опеки и попечительства, а также провести правовой анализ теории и практики проблем установления опеки и попечительства.

Исходя из цели были поставлены следующие задачи:

1. Раскрыть понятие, значения и цели опеки и попечительства
2. Определить правовой статус опеки и попечительства
3. Выявить проблемы возникающие при установлении опеки и попечительства
4. Провести анализ нормативно-правовой базы регулирующих сферу института опеки и попечительства
5. Определить источник возникновение практических проблем связанных с опекой и попечительством
6. Исследовать функционирование опекунских семей

Предметом предмет данной работы состоит из нормы гражданского и семейного законодательства, предусматривающий опеку и попечительство а также практика реализации нормы, предусматривающей опеку и попечительство

Объектом исследования являются общественные отношения возникающие в области обеспечения защиты законных прав и интересов граждан при применении норм об опеке и попечительстве.

Теоретической основой написания работы стала юридическая литература гражданского и семейного права. А также нормативно-правовые акты регулирующие сферу института опеки и попечительства.

Работа направлена на изучение института опеки и попечительства, как одного из главных институтов в системе права, а так же на выявление проблем данной сферы и формирование возможных способов решения этих проблем.

Структура работы состоит из введения, двух глав каждая из которых включает в себя по 3 раздела, заключения, списка используемой литературы, и приложения.

Ведение раскрывает актуальность исследуемой темы, ее цели, задачи, предмет и объект, а также направленность всей работы. Первая глава посвящена общей характеристике опеки и попечительства, ее правому регулированию и статусу. Вторая глава уделяет внимание проблемам возникающих при установлении опеки и попечительства, а также исследованию функционирования опекунских семей. Заключение формирует итоги всей темы исследования и выводы по средства выдвижения возможных способов решения проблем ,возникающих в правом регулировании института опеки и попечительства.

Глава I. Общая характеристика опеки и попечительства

1.1 Понятие и цели опеки и попечительства

Каждый гражданин (физическое лицо) независимо от возраста и состояния здоровья способен иметь права и обязанности, т.е. обладает правоспособностью. Так как не все граждане (физические лица) способны самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности в силу недостатка дееспособности или ее полного ее отсутствия. Для восполнения недостающей или отсутствующей у таких граждан дееспособности и для защиты их прав и интересов используется институт опеки и попечительства. Следовательно, опека и попечительство являются одной из форм осуществления государственной защиты личности. Сама опека и попечительство – это форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а также защиты их прав и интересов. Опека устанавливается над малолетними (т.е. детьми в возрасте от 6 до 14 лет), попечительство - над несовершеннолетними (т.е. детьми в возрасте от 14 до 18 лет)[1]. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишении судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда дети по иным причинам остались без родительского попечения, в частности когда родители уклоняются от воспитания либо защиты их прав и интересов.

К несовершеннолетним детям, оставшимся без попечения родителей, относятся дети, родители которых умерли, лишены родительских прав, ограничены в родительских правах или признаны недееспособными. Отсутствие родительского попечения может быть вызвано также болезнью родителей, препятствующей выполнению ими родительских обязанностей,

[1] Ст. 2 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 28.04. 2008, № 17. - Ст. 1755.

длительным отсутствием родителей (в связи с командировкой, отбыванием наказания в местах заключения и т. п.), уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов (в том числе при отказе родителей взять своих детей из воспитательных учреждений) и иными причинами[2] (ст. 121 СК РФ).

ГК РФ, предусматривая правила, с помощью которых малолетний гражданин становится полноценным участником гражданских правоотношений, обеспечивает охрану его прав и возможность их реализации. То же самое относится и к совершеннолетним гражданам, признанным судом недееспособными. С помощью опеки, не обладающие дееспособностью лица, выступают как полноправные субъекты различного рода правоотношений. Юридически значимые действия за них в их интересах осуществляет опекун, восполняя отсутствующую дееспособность своего подопечного.

В настоящее время основополагающие нормы об опеке и попечительстве содержатся в ГК РФ[3], который вместе с тем устанавливает, что деятельность опекунов и попечителей, относящаяся к воспитанию несовершеннолетних, состоящих под опекой или попечительством, является предметом регулирования семейного права (п. 1 ст. 150 Семейного кодекса РФ[4]. Согласно п. 4 названной статьи гражданские права и обязанности опекуна (попечителя) определяются ст. 36 - 38 ГК РФ. Таким образом, в курсе гражданского права предметом изучения являются гражданско-правовые аспекты опеки и попечительства. Опека устанавливается над детьми в возрасте до 14 лет, а также над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства (п. 1 ст. 32 ГК РФ).

---

[2] Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (принят ГД ФС РФ 08.12.1995) (ред. от 30.06.2008) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2008) // «Собрание законодательства РФ». - 01.01.1996, № 1. - Ст. 16.

[3] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ: (принят ГД ФС РФ 21.10.1994 (ред. от 27.12.2009) // «Собрание законодательства РФ».- 05.12.1994, № 32. - Ст. 3301.

[4] Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (принят ГД ФС РФ 08.12.1995) (ред. от 30.06.2008) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2008) // «Собрание законодательства РФ». - 01.01.1996, № 1. - Ст. 16.

Сущность опеки состоит в том, что вместо ребенка, не достигшего 14 лет, либо вместо лица, признанного судом недееспособным вследствие психического расстройства, все права и обязанности осуществляет специально назначенное лицо - опекун. Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и полностью заменяют подопечных в имущественных отношениях.

Опекуны совершают от имени подопечных и в их интересах все необходимые сделки, они выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия, на основании удостоверения, выданного органом опеки и попечительства, либо решения этого органа о назначении данного лица опекуном. В литературе иногда высказывается мнение, что опека устанавливается над полностью недееспособными гражданами. Эта формулировка является неточной, поскольку ГК РФ не считает детей в возрасте от 6 до 14 лет полностью недееспособными, а, напротив, определяет объем их частичной дееспособности.

Статья 33 ГК РФ определяет порядок осуществления попечительства[5]. Попечительство устанавливается над двумя категориями граждан: несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет; ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами. В первом случае основанием для попечительства служит возрастной критерий, а не состояние несовершеннолетнего. При этом учитывается, что уже в этом возрасте он обладает достаточной психической, социальной зрелостью для самостоятельных действий и поступков. В отличие от опеки попечительство над несовершеннолетними касается главным образом имущественной стороны их отношений с попечителем.

Попечительство состоит в том, что специально назначенное лицо -

---

[5] См: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ: (принят ГД ФС РФ 21.10.1994 (ред. от 27.12.2009) // «Собрание законодательства РФ».- 05.12.1994, № 32. - Ст. 3301.

попечитель помогает частично дееспособному, либо ограниченно дееспособному лицу осуществлять принадлежащие им права и исполнять обязанности своими советами и дает либо не дает свое согласие на совершение такими лицами сделок и других юридических действий (кроме сделок, которые несовершеннолетний или ограниченно дееспособный вправе совершать самостоятельно). Попечитель, таким образом, не заменяет полностью лицо, над которым установлено попечительство, а лишь помогает ему принимать разумные решения, восполняя недостающий жизненный опыт несовершеннолетнего, либо удерживая от неправильных действий гражданина, ограниченного в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами. Наряду с этим попечитель охраняет их от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Этот институт позволяет приобретать и реализовать гражданские права и обязанности за исключением тех, которые носят сугубо личный характер и не могут быть осуществлены через представителя недееспособными или не полностью дееспособными людьми с помощью полностью дееспособных людей, действующих в роли опекунов и попечителей. С помощью опеки и попечительства государство защищает как личные, так и имущественные права, интересы граждан, которые сами сделать это не могут, а для несовершеннолетних опека (попечительство) - еще и способ их устройства на воспитание в семью.

При установлении попечительства над лицами, злоупотребляющими алкоголем, наркотиками, учитывается, что они не выполняют своих обязанностей по отношению к лицам, которых должны содержать по закону, разоряют семью, ставят ее в бедственное положение. Превращая заработок, доход в источник удовлетворения своего болезненного пристрастия, такие граждане наносят и тяжелый моральный ущерб членам своей семьи, особенно престарелым и несовершеннолетним. Поэтому ГК РФ позволяет ограничить их дееспособность в соответствии со ст. 30[6]. Однако ограничение

[6] См: ст. 30 ГК РФ/ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ:

дееспособности этой категории граждан касается лишь тех, кто еще способен в какой-то степени управлять своими действиями и поступками. А иначе речь может идти об установлении опеки после признания судом гражданина полностью недееспособным. Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе самостоятельно, без согласия родителей совершать мелкие бытовые сделки о чем свидетельствует п. 2 ст. 26 ГК РФ, а также сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, если эти сделки не требуют нотариального удостоверения либо государственной регистрации (см. п. 2 ст. 28 ГК РФ). На все остальные сделки требуется письменное согласие попечителя (п. 1 ст. 26 ГК РФ)[7].

В некоторых случаях суд или органы опеки и попечительства по ходатайству попечителя могут ограничить или лишить несовершеннолетнего, находящегося под попечительством, права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами в соответствии с п. 4 ст. 26 ГК РФ, например, если подросток неразумно тратит получаемые им средства, использует их на приобретение спиртных напитков, наркотиков, на азартную игру и т.п. Подобного рода исключение из общего правила не распространяется, во-первых, на вступивших в брак до достижения 18 лет, во-вторых, на тех, кто объявлен эмансипированным в соответствии с п. 1 ст. 27 ГК РФ.

Ограничение дееспособности гражданина, злоупотребляющего спиртными напитками или наркотическими средствами, несколько иначе сказывается на объеме его прав и обязанностей. Поскольку здесь главная задача - предотвратить трату получаемых средств любого размера на алкоголь и наркотики, п. 1 ст. 30 ГК РФ разрешает ограниченно дееспособному лицу совершение мелких бытовых сделок. На все остальные сделки, связанные с получением заработка, пенсии и иных доходов,

---

(принят ГД ФС РФ 21.10.1994 (ред. от 27.12.2009) // «Собрание законодательства РФ».- 05.12.1994, № 32.- Ст. 3301.

[7] См: ст. 26, 28 ГК РФ/ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ: (принят ГД ФС РФ 21.10.1994 (ред. от 27.12.2009) // «Собрание законодательства РФ».- 05.12.1994, № 32.- Ст. 3301.

требуется в соответствии с п. 1 ст. 30 ГК РФ согласие его попечителя. Однако это обстоятельство не освобождает такого гражданина от самостоятельной имущественной ответственности по совершенным сделкам и за причиненный им вред (п. 1 ст. 30 ГК РФ). Предоставление подопечному, имеющему попечителя, относительной свободы в гражданско-правовой сфере не означает, что ему вовсе не нужна помощь в осуществлении прав, исполнении обязанностей прежде всего имущественного порядка. Эта помощь (содействие) может заключаться в совете, как поступить в той или иной ситуации, в посещении организаций, способных помочь как подростку, так и ограниченно дееспособному гражданину. Активным должно быть участие попечителя в оформлении наследства, причитающегося подопечному, в предъявлении, рассмотрении иска, направленного на защиту имущественных прав подопечного или против него, а также при исполнении вынесенного судом решения. Помощь и поддержка попечителя нужны и при защите личных прав подопечного, его чести и достоинства, перемене имени, фамилии и т.п. Попечитель призван также ограждать своего подопечного от всякого рода злоупотреблений со стороны третьих лиц в самом широком смысле слова, например, ограждать подростка от плохого окружения, использующего его физическую, психическую незрелость, вовлекающего подростка в совершение асоциальных поступков, в нетрезвый образ жизни[8].

Таким образом, можно сделать вывод, что институт опеки и попечительства направлен на обеспечение защиты интересов недееспособных и ограниченно дееспособных граждан в частноправовой сфере.

Цели назначения опеки и попечительства: содержание, воспитание, образование детей, защита их прав и интересов.

[8] Кузнецова, И.М. Сущность опеки (попечительства) как формы устройства физических лиц. Проблемы гражданского, семейного и жилищного законодательства: Сборник статей. / И.М. Кузнецова, Л.Ю. Михеева.- М.: Городец, 2005. – С.67.

1.2 Правовое регулирование органов опеки и попечительства

Орган опеки и попечительства - это орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления муниципальных образований, которые законом субъекта Российской Федерации наделены полномочиями по опеке и попечительству[9]. Другими словами, орган опеки и попечительства вступает в правоотношения не от своего собственного имени и в своих интересах, а будучи уполномоченным каким-либо публично-правовым образованием[10].

Правовое положение органов, осуществляющих опеку и попечительство, неоднократно менялось. Так оно изменилось с началом очередного этапа реформ, направленных на возрождение местного самоуправления в России.

С момента принятия Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который стал единым для страны нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в данной сфере, обязанность по осуществлению опеки и попечительства была возложена на органы муниципальной власти, не входящих в систему органов государственной власти[11].

Кроме того, Гражданский кодекс Российской Федерации в ст. 34 закрепил обязанность органов местного самоуправления по осуществлению опеки и попечительства. Вместе с тем ни в одном нормативном акте не упоминалось о какой-либо государственной поддержке муниципалитетов при исполнении ими таких непростых обязанностей, как обеспечение прав и

---

[9] Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства РФ, 28.04.2008, № 17, ст. 1755

[10] Тресцова Е.В., Азарова Т.В. Роль органа опеки и попечительства в механизме охраны и защиты жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 1. С. 18 - 22.

[11] Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства // Семейное и жилищное право, 2007, № 4

законных интересов граждан, нуждающихся в государственной социальной защите в форме опеки (попечительства).

Невозможность полноценного осуществления функций по организации опеки и попечительства органами местного самоуправления привела к пересмотру модели и концепции осуществления организации опеки и попечительства.

Первым шагом в направлении усиления контроля со стороны государства над осуществлением поддержки малозащищенных категорий граждан стал пересмотр положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при разработке концепции проведения широкомасштабной реформы местного самоуправления.

При этом в большинстве субъектов Российской Федерации (62 из 85, что составляет почти 75%) на основании п. 6 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по опеке и попечительству были переданы законами субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления[12].

В настоящее время органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органами опеки и попечительства являются также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта Российской Федерации они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами.

Для осуществления деятельности по опеке и попечительству у соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо органа местного самоуправления в случае наделения его полномочиями по опеке и попечительству должен быть статус органа опеки

---

[12] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. ст. 5005.

и попечительства (ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»). Без этого статуса указанные органы, в частности органы местного самоуправления, неправомочны исполнять функции органа опеки и попечительства. В настоящее время в нормативных правовых актах Российской Федерации используется единое понятие «орган опеки и попечительства», которое формально охватывает только органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, определяются Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного возлагаются на орган, который установил опеку или попечительство. При перемене места жительства подопечного полномочия органа опеки и попечительства возлагаются на орган опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного в порядке, определенном Федеральным законом «Об опеке и попечительстве».

К функциям органов опеки и попечительства по защите прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, относятся:

- выявление детей, оставшихся без попечения родителей;

- учет детей, оставшихся без родительского попечения;

- выбор формы устройства таких детей исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения;

- осуществление последующего контроля за условиями содержания,

воспитания и образования детей;

- освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей.

В ст. 122 СК РФ установлено правило, согласно которому органы опеки и попечительства после получения информации о детях, оставшихся без попечения родителей, в течение трех дней проводят обследование условий жизни ребенка и при установлении факта отсутствия попечения его родителей или его родственников обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве, а также направить имеющуюся информацию об этом ребенке в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации для первичного учета в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и одновременного направления в федеральный орган исполнительной власти, определяемый Правительством Российской Федерации, для первичного учета в федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с ФЗ от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»[13].

Орган опеки и попечительства в течение месяца со дня получения таких сведений, должен направить документированную информацию о ребенке, оставшемся без попечения родителей, в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации для учета в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, организации его устройства в семью граждан Российской Федерации на территории данного субъекта Российской Федерации и одновременного направления в соответствующий федеральный орган исполнительной власти для учета в федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с ФЗ от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения

[13] Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (с изм. от 2 июля 2013)

родителей».

Орган опеки и попечительства подбирает лиц, которых можно назначить опекуном (попечителем), осуществляет надзор за деятельностью опекунов и попечителей, в необходимых случаях оказывает им помощь и содействие, рассматривает жалобы на неправильные действия опекунов и попечителей, принимает соответствующие меры в случае обнаружения обстоятельств, отрицательно влияющих на подопечного.

Опека устанавливается на основании акта уполномоченного органа, например, распоряжения Министра образования соответствующего субъекта РФ. В таком распоряжении должно быть отражено, на каком основании, по чьему заявлению издается распоряжение и в связи с какими обстоятельствами, - например, в связи с лишением родителей ребенка родительских прав. В распоряжении должны быть обозначены законные основания его издания - ссылки на конкретные статьи нормативных правовых актов. Должна быть указана конкретная форма устройства ребенка - опека или попечительство.

Также Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ в качестве одной из задач органов опеки и попечительства в ст. 7 называет контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством, либо помещенных под надзор в образовательные организации или иные организации, в т.ч. для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Таким образом, законодательно закреплена лишь контрольная функция органов опеки и попечительства, тогда как функция осуществления управления имуществом несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, в законе не поименована.

Практика показывает, что неопределенность правового регулирования в этой области вызывает нарушения имущественных прав и законных интересов несовершеннолетних и приводит к выводам о том, что права ребенка в Российской Федерации, закрепленные в ряде нормативных

правовых актов, «носят декларативный характер»[14]. Например, неоднозначно в судебной практике решается принципиальный вопрос о наличии у органа опеки и попечительства обязанности по управлению имуществом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, помещенных в воспитательные учреждения.

Органы опеки и попечительства обязаны осуществлять надзор (контроль) за деятельностью опекунов (попечителей), как лиц, управомоченных государством заботиться о нуждающихся в их помощи.

Такой надзор обязателен и касается всех категорий недееспособных. Осуществляя его, органы опеки и попечительства тем самым сводят к минимуму возможность безразличного отношения опекуна (попечителя) к своему подопечному. Причем всякий раз речь идет о постоянном, регулярном и систематическом обследовании условий жизни подопечного. При контроле за деятельностью опекуна полностью недееспособного лица обращается внимание на меры по физическому уходу за ним, оказанию ему медицинской помощи. При попечительстве над ограниченно дееспособным важно знать, оправдывает ли себя такая мера, как попечительство. Чаще всего надзор за условиями воспитания подопечного поручают педагогам и воспитателям. Контроль за деятельностью опекуна (попечителя) сочетается с различного рода помощью (в организации лечения, решении жилищной проблемы, улучшении материального положения и т.п.).

Орган опеки и попечительства осуществляет постоянный надзор за деятельностью опекунов и попечителей с помощью плановых и внеплановых проверок условий жизни подопечных, соблюдения опекунами прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами требований по осуществлению их прав и исполнению обязанностей.

Плановые проверки проводятся уполномоченным специалистом органа

---

[14] Веретенников А.В. Некоторые актуальные вопросы защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей // Российская юстиция. 2010. № 3. С. 26.

опеки и попечительства на основании акта органа опеки и попечительства о проведении плановой проверки. Плановая проверка проводится в виде посещения подопечного: один раз в течение первого месяца, один раз в три месяца в течение первого года и один раз в полгода в течение второго года и последующих лет после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна. При проведении плановых и внеплановых проверок осуществляется оценка жилищно-бытовых условий подопечного, состояния его здоровья, внешнего вида и соблюдения гигиены, эмоционального и физического развития, навыков самообслуживания, отношений в семье, возможности семьи обеспечить потребности развития подопечного.

Надзор за выполнением обязанностей опекуна или попечителя сочетается с оказанием различного рода помощи в воспитании подопечного, в бытовых вопросах, вопросах материального обеспечения.

Общепринятое понимание правового статуса лица, в частности участника семейных правоотношений, включает в себя как права, так и обязанности.. Применительно к отношениям в сфере опеки и попечительства права и обязанности опекунов и попечителей сводятся к представлению и защите права и законные интересы своих подопечных; воспитании ребенка, находящегося под опекой, заботы о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном его развитии; подчинении указаниям органов опеки и попечительства по устранению нарушений, связанных с защитой прав и законных интересов подопечного; способствование исполнению решения суда по спорам, связанным с воспитанием несовершеннолетнего, находящегося под опекой ч. 2 п. 3 ст. 148.1 СК.

Органами опеки и попечительства осуществляется контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в воспитательных учреждениях. Формы такого контроля законом прямо не определены и на практике могут выражаться в посещении работниками органа опеки и попечительства воспитательных учреждений в ознакомительных целях, обследовании условий жизни и быта воспитанников,

разрешении жалоб и заявлений, составлении в необходимых случаях актов, направлении запросов о представлении сведений о деятельности учреждения и т.п.

Таким образом можно сделать вывод о том, что правовой статус субъектов отношений опеки и попечительства обусловлен стоящими перед ними задачами.

1.3 Правовой статус опеки и попечительства

Сущность отношений по опеке и попечительству состоит обеспечения защиты прав, свобод и интересов недееспособных граждан, а также обеспечение осиротевшим детям семейного воспитания.

Согласно ст. 145 СК РФ и ст. 10 Закона об опеке и попечительстве опекуном и попечителем может быть только совершеннолетний, полностью дееспособный гражданин, который по своим деловым и нравственным качествам в состоянии справиться с выполнением функций по опеке и попечительству, главное – с выполнением обязанностей по воспитанию несовершеннолетних подопечных. Он должен обладать достаточным здоровьем, по крайней мере, настолько, чтобы, с одной стороны, справляться с обязанностями по уходу за несовершеннолетним, с другой – не создавать для него обстановку, опасную для его жизни и здоровья.

Орган опеки и попечительства оценивает жилищно-бытовые условия, личные качества и мотивы гражданина, который желает стать опекуном, а также способность его к воспитанию ребенка и отношения, сложившиеся между членами будущего опекуна.

Материальное положение лиц, которые хотят принять детей на воспитание в свои семьи, должно быть достаточным, чтобы не возникло соблазна воспользоваться в своих интересах имуществом и (или) денежными средствами, принадлежащими подопечному.

Бабушки и дедушки, совершеннолетние братья и сестры ребенка имеют преимущественное перед всеми другими лицами право быть назначенными его опекунами (попечителями).

Новым является то, что единственный родитель несовершеннолетнего ребенка вправе в своем заявлении, поданном в органы опеки и попечительства, определить на случай своей смерти опекуна или попечителя ребенку. Ребенок, достигший 14 лет, может обратиться в органы опеки и попечительства с просьбой назначить его попечителем указанное им лицо. В этих случаях органы опеки и попечительства, как правило, назначают опекуном (попечителем), лицо, указанное ребенком или его родителями.

Отказ от такого назначения допускается только в случаях, когда предложенный кандидат не соответствует требованиям, предъявляемым законом к личности опекуна или попечителя, а также, если такое назначение противоречит интересам ребенка.

Не каждый желающий может обрести семейно-правовой статус опекуна (попечителя). В соответствии со ст. 146 СК РФ в их роли не могут выступать:

а) несовершеннолетние лица. Надо полагать, что досрочное вступление в брак, эмансипация не позволяют приобрести право на воспитание подопечных детей;

б) лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности;

в) лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления;

г) лица, не прошедшие подготовки. Подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, осуществляется в соответствии с требованиями к

содержанию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, утверждаемыми Министерством образования и науки Российской Федерации.

д) больные хроническим алкоголизмом или наркоманией;

е) лица, лишенные родительских прав;

ё) лица, ограниченные в родительских правах;

ж) лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), поскольку их отстранение согласно п. 3 ст. 39 ГК РФ возможно:

- в случаях ненадлежащего выполнения опекуном или попечителем лежащих на нем обязанностей;

- при использовании опеки (попечительства) в корыстных целях;

- при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи;

з) бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине, что равносильно лишению родительских прав, со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями для ребенка;

и) лица, не способные по состоянию своего здоровья исполнять обязанности по воспитанию ребенка.

Противопоказаниями к занятию должности опекуна (попечителя) служат заболевания, предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 01.05.1996 г. №542.

Если эти правила установления опеки (попечительства) над несовершеннолетними соблюдаются в полной мере, наступает этап воспитания ребенка в семье опекуна (попечителя), который по идее не нарушает интересов несовершеннолетнего.

После преодоления всех препятствий на пути обретения статуса опекуна (попечителя) можно уже говорить о правах и обязанностях опекуна (попечителя) над несовершеннолетними, лишившимися родительского попечения.

ФЗ об опеке и попечительстве определяет опекунов законными

представителями своих подопечных, то есть они могут выступать в защиту прав и законных интересов своих подопечных в любых отношениях без специальных полномочий.

Как уже отмечалось ранее, права и обязанности опекунов и попечителей по восполнению недостающей дееспособности несовершеннолетних определяются гражданским законодательством. Семейное законодательство регулирует лишь права опекунов (попечителей), связанные с обучением и воспитанием детей (п. 1 ст. 15 ФЗ об опеке и попечительстве).

Согласно п. 1 ст. 17 ФЗ об опеке и попечительстве подопечные не имею право собственности на имущество опекунов (попечителей), а опекуны (попечители) в свою очередь не имеют право собственности на имущество своих подопечных, также на суммы алиментов, пособий, пенсий и других социальных выплат, которые предоставляются на содержание подопечных.

Имущество может принадлежать опекунам или попечителям и подопечным на праве общей собственности по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Подопечные вправе пользоваться имуществом своих опекунов или попечителей только с их согласия.

Однако в отличие от родителей, которые по взаимной договоренности с детьми вправе владеть и пользоваться имуществом детей и управлять им, опекуны и попечители не вправе пользоваться имуществом подопечных в своих интересах, за исключением тех случаев, когда с разрешения органов опеки и попечительства они вправе пользоваться их имуществом вместо вознаграждения по договору о возмездном осуществлении опеки и попечительства.

Тем не менее, и в этих случаях предусмотрен целый ряд ограничений в интересах подопечных. Во-первых, разрешение пользоваться их имуществом возможно лишь по просьбе опекуна или попечителя, добросовестно исполняющего свои обязанности. Во-вторых, в договоре о возмездном

осуществлении опеки или попечительства должны быть указаны состав имущества подопечного, в отношении которого разрешено безвозмездное пользование, и срок пользования имуществом подопечного.

В отличие от родителей, которые могут в принципе достаточно свободно распоряжаться имуществом своих детей, за исключением случаев, когда на совершение сделок по отчуждению их имущества требуется предварительное разрешение органов опеки и попечительства, опекуны и попечители обладают в этом отношении гораздо меньшей степенью свободы.

В соответствии с п. 2 ст. 19 ФЗ об опеке и попечительстве органы опеки и попечительства дают опекунам и попечителям разрешения и обязательные для исполнения указания в письменной форме в отношении распоряжения имуществом подопечных.

Опекун имеет право вносить денежные средства в размере не менее половины акций (долей) подопечного в кредитные организации, принадлежащих РФ, а попечитель дает согласие на внесение данных средств. Аккумулирование денежных средств, принадлежащих подопечному, которые внесены в кредитные организации, реализуется с соблюдением гражданского законодательства о дееспособности граждан.

Опекуну запрещено заключать кредитный договор и договор займа от имени подопечного, который выступает заемщиком, в то время как попечитель не вправе давать согласие на заключение данных договоров, за исключением, если получение займа требуется для содержания подопечного или обеспечения его жилым помещением. Вышеуказанные договоры заключаются от имени подопечного с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Подавая заявление на выдачу разрешения, опекун (попечитель) обязан указать за счет какого имущество будет реализовано заемное обязательство.

Имущество, принадлежащее подопечному, не подлежит передаче в заем, если только возврат займа обеспечен залогом недвижимости, то есть ипотекой. Опекун не вправе заключать договор о передаче имущества

подопечного в пользование, а попечитель не вправе давать согласие на заключение такого договора, если срок пользования имуществом превышает 5 лет. Но если есть обстоятельства, которые свидетельствуют о выгоде такого договора, то заключение данного договора допускается с предварительного разрешения органа опеки и попечительства, если федеральным законом не установлен иной предельный срок.

Специальные ограничения установлены в отношении распоряжения недвижимым имуществом, принадлежащим подопечным. Так, в соответствии со ст. 20 Закона об опеке и попечительстве недвижимое имущество, которое принадлежит подопечному, не подлежит отчуждению, за исключением следующих случаев:

- принудительного обращения взыскания по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом, в том числе при обращении взыскания на предмет залога;

- отчуждения по договорам ренты или мены, если такие договоры совершаются с выгодой для подопечного;

- отчуждения жилого дома, квартиры, части жилого дома или квартиры, принадлежащие подопечному, при перемене места жительства подопечного;

- отчуждения недвижного имущества в исключительных случаях (необходимость оплаты дорогостоящего лечения), если этого требуются в интересах подопечного.

Для заключения указанных выше сделок, которые направлены на отчуждение недвижимого имущества, принадлежащего подопечному, требуется предварительное разрешение органа опеки и попечительства. Если данные договоры совершены без предварительного разрешения орган опеки и попечительства, то последний обязан немедленно обратиться в суд от имени подопечного с требованием о расторжении такого договора в соответствии с гражданским законодательством, за исключением, когда такой договор заключен с выгодой для подопечного.

Расторжение такого договора влечет за собой возврат имущества, принадлежащего подопечному, а также возмещение убытков опекуном или попечителем в размере и порядке, установленном законом, причиненным сторонам договора.

Опекун не вправе совершать без предварительного разрешения органа опеки и попечительства, а попечитель не вправе давать согласие на заключение сделок по сдаче имущества, принадлежащего подопечному, внаем, аренду, залог, по отчуждению имущества подопечного, а также совершение сделок, влекущих за собой отказ от принадлежащих подопечному прав, а также сделок, который уменьшают стоимость имущества подопечного.

Предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется в тех случаях, когда действия опекуна (попечителя) повлекут за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, в том числе:

- при отказе от иска, поданного в интересах подопечного;

- при заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного;

-при заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, где подопечный является взыскателем.

Также указанное разрешение необходимо для выдачи доверенности от имени подопечного.

Однако опекуны и попечители, в отличие от родителей, не обязаны нести основную финансовую ответственность за благополучие детей, то есть содержать подопечных за счет собственных средств. Их содержание осуществляется из причитающихся им социальных выплат, таких как алименты, пенсии, пособия и т.п., а также за счет доходов от имущества подопечных, полученных как при распоряжении имуществом, которое могут осуществлять опекуны, или попечители, так и в результате доверительного управления их особо ценным имуществом, переданным органами опеки и попечительства по отдельно заключаемому договору с доверительном

управляющим. В тех случаях, когда имущества подопечного для его содержания недостаточно, органы опеки и попечительства могут ставить перед компетентными органами государственной власти вопрос о выдаче пособий опекунам или попечителям на их содержание.

В случаях, когда опекун (попечитель) исполняет свои обязанности за вознаграждение, форма и размер вознаграждения определяются в договоре, заключаемом между опекуном и органом опеки и попечительства. В соответствии с п. 2 ст. 16 Закона об опеке и попечительстве вознаграждение опекуну (попечителю) может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а также средств бюджета субъекта РФ.

Предельный размер вознаграждения за счет доходов от имущества подопечного устанавливается Правительством РФ. Согласно Постановлению Правительства от 18.05.2009 №423 "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан" предельный размер не может превышать 5% доходов от имущества несовершеннолетнего гражданина за отчетный период. Случаи и порядок выплаты вознаграждения за счет средств бюджетов субъектов РФ устанавливаются законодательством этих субъектов. Закон разрешает органу опеки вместо выплаты опекуну или попечителю вознаграждения предоставить ему право безвозмездно пользоваться имуществом подопечного в своих интересах. Данная форма вознаграждения возможна только по инициативе самого опекуна (попечителя) и при условии добросовестного исполнения им своих обязанностей. При этом в договоре должны быть указаны состав имущества подопечного, в отношении которого разрешено безвозмездное пользование, а также срок пользования имуществом подопечного.

Рассмотренные вопросы позволяют сделать следующие выводы:

1) опекунам и попечителями могут быть совершеннолетние дееспособные граждане, обладающие нравственными и деловыми качествами;

2) главной обязанностью данных лиц является воспитание несовершеннолетнего подопечного;

3) права опекунов и попечителей, связанные с обучением и воспитанием подопечных, регулируется семейным законодательством, а те права и обязанности, которые связаны с восполнение недостающей дееспособности несовершеннолетних устанавливаются гражданским законодательством.

Глава 2. Проблемы возникающие при установлении опеки и попечительства

2.1 Анализ нормативно-правовых актов регулирующих сферу института опеки и попечительства

Согласно пунктов «е», «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ опека и попечительство являются вопросами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и регулируются, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

На сегодняшний день правовую основу деятельности по опеке и попечительству составляет ряд федеральных законодательных и подзаконных актов, регламентирующих данную сферу общественных отношений, такие как:

1. Гражданский кодекс РФ
2. Семейный кодекс РФ
3. Федеральный закон от 24.06.1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»
4. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 21.12.1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»
6. Федеральный закон от 16.04.2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»
7. Постановление Правительства РФ от 17.11.2010 года № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в

отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» и т. д.

В целях повышения социальной защищенности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также недееспособных или не полностью дееспособных граждан 24 апреля 2008 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», в силу вступил с 1 сентября 2008 года.

В литературе высказываются две точки зрения, одна из которых заключается в том, что «закрепление норм об опеке и попечительстве в отдельном Федеральном законе не вполне целесообразно на фоне работы по кодификации федерального законодательства и перспективы создания Свода законов». В подтверждении данной точки зрения необходимо отметить, что имеющиеся в данном Федеральном законе нормы семейного права фактически «вытащены» из предмета ведения Семейного кодекса РФ, что делает законодательство об опеке и попечительстве неоправданно расчлененным на автономные источники права и по этой причине менее обозримым. Законодателю, с целью сохранения теоретически обоснованной правовой наукой тенденции к сокращению количества нормативных правовых актов в системе законодательства и обеспечению кодифицированного правового материала было необходимо, не принимать отдельный Федеральный закон об опеке и попечительстве, а включить соответствующие нормы права в гл. 20 Семейного кодекса РФ «Опека и попечительство над детьми» и в гл. 3 части 1 Гражданского кодекса РФ «Граждане (физические лица)». Закрепление же норм об опеке и попечительстве в отдельном Федеральном законе привело к необоснованному увеличению нормативного материала за счет дублирования текстов федеральных законов в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве». Так, в частности:

ч. 2 ст. 11 ФЗ «Об опеке и попечительстве», закрепляющая необходимость согласия лица на присвоение статуса опекуна либо

попечителя, дублирует положения п. 3 ст. 35 Гражданского кодекса РФ;

права и обязанности опекунов и попечителей закреплены в ст. 15 ФЗ «Об опеке и попечительстве», в ст. 148 Семейного кодекса РФ, часть обязанностей опекуна и попечителя, содержится в тексте ст. 36 Гражданского кодекса РФ;

правовые основы распоряжения имуществом подопечного закреплены в ст. 19 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и в ст. 37 Гражданского кодекса РФ;

доверительному управлению имуществом подопечного посвящены ст. 38 Гражданского кодекса РФ и ст. 23 ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Кроме дублирования нормативного материала наблюдаются и случаи его распыления. Так, например, основания прекращения опеки и попечительства не сведены в одной статье закона, а распределены между ст. 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и ст. 40 Гражданского кодекса РФ.

Выделение нормативного регулирования института опеки и попечительства в отдельный Федеральный закон имеет и другие недостатки, одним из которых является неполнота нового специального Федерального закона, который, закрепляя правовой статус опекуна и попечителя, ничего не говорит о комплексе прав опекаемых и подопечных лиц. Наличие подобного правового пробела красноречиво свидетельствует о том, что законодателю не было необходимости принимать самостоятельный нормативный правовой акт по вопросам опеки и попечительства, если он считает достаточным закрепление правового статуса основных субъектов регламентируемых таким законом правоотношений в другом нормативном правовом акте.

Ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» разрешает регулировать отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, на уровне нормотворчества субъектов РФ. Тем самым данная статья снимает возможные споры о компетенции между уровнями государственной власти

по поводу нормативной регламентации отношений в сфере опеки и попечительства, фактически делегируя законодательным органам субъектов РФ право на принятие своих законов при наличии пробелов соответствующего федерального законодательства.

Согласно Письма Минобрнауки России от 25 июня 2007 г. № АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних»[15] законы субъекта Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации, регулирующие вопросы организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, должны предусматривать:

1. определение круга вопросов, относящихся к компетенции органов опеки и попечительства;
2. установление категорий несовершеннолетних, в отношении которых органы опеки и попечительства правомочны осуществлять профилактическую работу, принимать решения по защите их прав и законных интересов;
3. нормативы организации структуры органа опеки и попечительства, включая установление норматива численности работников органа опеки и попечительства, непосредственно осуществляющих деятельность по защите прав детей;
4. порядок организации деятельности органов опеки и попечительства на региональном и муниципальном уровнях;
5. порядок взаимодействия органов и учреждений различной ведомственной принадлежности в организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

---

[15] Письмо Минобрнауки России от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» // Вестник образования № 19. 2010.

Многие регионы развивают, на основе федерального законодательства, свою нормативно-правовую базу организации деятельности по опеке и попечительству. В частности, в соответствии с нормой п.1 ст. 123 Семейного кодекса РФ, предоставлявшей субъектам РФ право предусматривать, помимо усыновления (удочерения), опеки (попечительства) и приемной семьи, иные формы устройства (эта норма утратила силу с 1 сентября 2008 года), во многих регионах были приняты законы о патронате (патронатном воспитании), как отдельной форме устройства. В субъектах РФ действуют также нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства. Многие регионы определяют на своем уровне различные меры поддержки приемных семей. Вместе с тем, в настоящее время нормативно-правовая база деятельности по семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находится в процессе активного реформирования. В качестве примеров нормативных актов субъектов РФ по вопросам опеки и попечительства можно назвать, на примере Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 02.07.2014 N 561 "О реализации главы 4 "Социальная поддержка детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью" Закона Санкт-Петербурга "Социальный кодекс Санкт-Петербурга"
Он раскрывает в себе порядок назначения денежных средств на содержание

подопечного ребенка (приемного ребенка, обучающегося).Такая денежная выплата на содержание приемного ребенка назначается на основании договора о приемной семье, заключенного между приемными родителями (приемным родителем) и ОМС. Решение о назначении денежных средств на содержание подопечного ребенка (обучающегося) оформляется актом ОМС с указанием срока назначения. Решение об отказе в назначении денежных средств на содержание подопечного ребенка (обучающегося) направляется заявителю с указанием причины отказа и порядка его обжалования.

Также устанавливает порядок выплаты этих денежных средств. Выплата денежных средств на содержание подопечного ребенка производится с месяца, следующего за месяцем принятия решения о назначении денежных средств на содержание подопечного ребенка , месяцем заключения договора о приемной семье, ежемесячно не позднее 20-го числа текущего месяца путем перечисления денежных средств на счета в кредитных организациях либо через отделение федеральной почтовой связи по месту жительства (пребывания) подопечного ребенка (приемного ребенка, обучающегося) в соответствии с данными, указанными в заявлении, договоре о приемной семье. Условия прекращения выплаты данных денежных средств предусмотренные в данном Постановлении состоят из следующих обстоятельств:

1. Утраты права на получение денежных средств на содержание подопечного ребенка (приемного ребенка, обучающегося).
2. Помещения подопечного ребенка (приемного ребенка, обучающегося) на полное государственное обеспечение в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или аналогичные организации и организации для детей, а также в учреждения, исполняющие наказание в виде лишения свободы.
3. Назначения и выплаты на территории другого субъекта Российской Федерации денежных средств на содержание подопечного ребенка (приемного ребенка, обучающегося), имеющего место пребывания на территории Санкт-Петербурга.
4. Смерти опекуна или попечителя, приемного родителя.
5. Смерти подопечного ребенка (приемного ребенка, обучающегося).

Данный нормативно-правовой акт был принят в рамках государственной программе Санкт-Петербурга «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы.

В пользу принятого Федерального закона «Об опеке и попечительстве» могут быть приведены следующие аргументы. Во-первых, Федеральный закон сосредоточил в себе принципы (начала) правового регулирования отношений в области опеки и попечительства, которые в настоящий период нигде четко не закреплены и даже скорее находятся между строк законодательного материала. Во-вторых, на уровне закона закреплены положения о распоряжении имуществом подопечных, о той роли, которую в этом играют органы опеки и попечительства, а также ответственность опекунов и попечителей за вред, причиненный личности или имуществу подопечного, также наиболее полным образом урегулирован порядок деятельности органов опеки и попечительства в данной сфере, что не удалось бы в настоящее время осуществить при помощи только норм ГК РФ. В соответствии с ФЗ «Об опеке и попечительстве» принято Постановление Правительства РФ от 17.11.2010 года № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан»[16], в котором наиболее подробно урегулированы обязанности органов опеки и попечительства по выявлению и устройству под опеку или попечительство (если это необходимо и возможно) нуждающихся в попечении совершеннолетних лиц. В-третьих, обозначена эффективность опеки и попечительства за счет внедрения различных моделей, видов опеки - от абсолютно безвозмездной до опеки, осуществляемой на возмездных условиях.

Практика применения положений Гражданского и Семейного кодексов РФ показывает, что в правоприменительной деятельности возникает целый ряд проблем и затруднений (по вопросам назначения опекунов и попечителей, выдачи разрешений на отчуждение жилых помещений,

[16] Постановление Правительства РФ от 17.11.2010 года № 927 (ред. от 25.03.2013) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан»// "Собрание законодательства РФ", 29.11.2010, N 48, ст. 6401

привлечения опекунов и попечителей к ответственности и многим другим вопросам). Их разрешение связано с осуществлением субъективных гражданских прав подопечных (права собственности, права на выбор места жительства и пр.). Из признаков опеки или попечительства как форм устройства со всей очевидностью вытекает необходимость всеобъемлющего правового регулирования отношений, возникающих в связи с установлением опеки или попечительства. В этом институте присутствуют не только нормы о правах и обязанностях опекунов, но и нормы о правах, обязанностях и ответственности органа опеки и попечительства; не только нормы материального, но и нормы процессуального характера. Рассредоточение этих норм в разных актах не исключено, однако потребность института опеки и попечительства состояла в том, чтобы охватить их содержание общими для всего института принципами. С этой целью фиксация норм в специальном Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» отражена. Действующий Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», помимо принципов, содержит и основные нормы, непосредственно регулирующие отношения, входящие в предмет института.

Иными словами, институту опеки и попечительства требовалась общая часть, отвечающая требованиям времени и задачам охраны интересов недееспособных или не полностью дееспособных лиц. Аргументом в пользу принятого федерального закона служит и состояние практики действия регионального законодательства. Субъекты РФ, как уже отмечалось, устраняют пробелы в федеральном правовом поле с помощью своих актов. Часть таких законов не вызывает возражений - они носят название «Об организации работы (деятельности) органов опеки и попечительства» и регулируют именно организацию деятельности таких органов. Однако встречаются и акты, устанавливающие те или иные субъективные гражданские права и обязанности опекунов и попечителей, подопечных лиц или определяющие порядок их осуществления, что категорически недопустимо по обозначенной причине: данные отношения подлежат

регулированию только с помощью норм гражданского законодательства, а следовательно, только с помощью федеральных актов.

Таким образом, за последнее время институт опеки и попечительства претерпел значительные изменения благодаря принятию Федерального закона «Об опеке и попечительстве», в котором сформулированы принципы государственного регулирования в этой области, определены права и обязанности органов опеки и попечительства, правовой статус опекунов и попечителей, упорядочены процедуры установления и прекращения опеки и попечительства. Основные вопросы опеки и попечительства заслуживают именно законодательного, а не подзаконного урегулирования. Это утверждение следует из особой роли института опеки и попечительства в обеспечении субъективных гражданских прав личности. Подзаконный акт, исходящий от органов исполнительной власти, может регулировать лишь некоторые отдельные отношения. В этой связи правовые нормы, регулирующие такие отношения, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ не могут быть закреплены в законодательстве субъектов РФ.

2.2 Возникновение практических проблем связанных с опекой и попечительство.

В рамках действующего законодательства широкий спектр обязанностей возлагается на опекунов и попечителей несовершеннолетних лиц. В их обязанности также состоят в совместном проживании с ребенком и постоянном с ним общении, заботе о его воспитании и обучении, обеспечении не только материальных, но и духовных условий для физического, интеллектуального и нравственного развития (п. 3 ст. 36 ГК РФ). Надлежащее исполнение названных обязанностей возможно только при условии внутреннего желания, твердой установки опекуна, осознания им своего духовно-нравственного долга перед подопечным или, например, перед его умершими родителями.

Одной из наиболее актуальных проблем социальной политики России является проблема места детей-сирот в обществе. На всем жизненном пути

ребенка, лишенного семьи, поджидают трудности. Актуальным для современной России является вопрос о ликвидации такого явления, как детские дома, интернаты и приюты. Ведь подобные социальные учреждения не могут воспитать полноценную личность. Единственным выходом для становления ребенка является усыновление, опека и попечительство. Но и здесь несовершеннолетнего ребенка и его будущих родителей ждет ряд нормативно-правовых проблем, с которыми не каждый готов столкнуться.

Практика применения положений гражданского и семейного законодательства об опеке и попечительстве показала, что назрела необходимость проведения комплексной реформы этого института. Действующие нормы Гражданского и Семейного кодексов Российской Федерации не позволяют разрешить целый ряд вопросов, связанных с назначением опекунов и попечителей, с выдачей разрешений на отчуждение жилых помещений и иного имущества подопечных, с привлечением опекунов и попечителей к ответственности и пр.

Кроме того, на данном этапе коренным образом изменились социальные отношения по устройству граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве. Например, развитие отношений по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, повлекло возникновение в регионах России новых форм опеки и попечительства, которые не получают пока необходимого законодательного оформления.

В настоящее время в коррекции нуждаются правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах. Несоизмеримость бюрократической направленности процедуры опеки и возможностей большинства желающих стать опекунами ставит ребром необходимость упрощения процедуры опеки и попечительства. Несмотря на

принятие новых законов в 2013 году ситуация по прежнему остается критической.

В рамках данной работы хотелось обратить особое внимание на проблему противоречий норм в сфере нормативно-правового регулирования опеки и попечительства. Например, в ч. 4 ст. 29 Закона "Об опеке и попечительстве" указывается: "Орган опеки и попечительства может освободить опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, в том числе временно, в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя". Совершенно иное содержание имеет ч. 2 п. 2 ст. 39 ГК РФ после внесения в нее соответствующих изменений: "Опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения своих обязанностей по инициативе органа опеки и попечительства в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя, в том числе временно". Буквальное толкование данной нормы дает основание утверждать, что освобождение в силу данных обстоятельств возможно только по инициативе органа опеки и попечительства. Здесь имеет место нарушение правил юридической техники, в связи с чем целесообразно привести в соответствие нормы ГК РФ и Закона "Об опеке и попечительстве".

В условиях современной России возникла острая необходимость расширения перечня лиц, нуждающихся в опеке или попечительстве. В частности, в опеке нуждаются лица, не могущие быть признанными недееспособными в силу психического расстройства, в то же время не могущие самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности, например, находящиеся в коматозном состоянии, в состоянии амнезии и т.п. В попечительстве нуждаются лица, страдающие токсикоманией, игроманией или иной пагубной зависимостью и тем самым ставящие свою семью и /или себя самих в тяжелое материальное положение. В связи с этим необходимо дополнить ст. 31 ГК РФ и ст. 13 ФЗ РФ "Об опеке и попечительстве" нормами, предусматривающими возможность назначения опеки или

попечительства по заявлению самого лица, нуждающегося в попечительстве, либо по заявлению членов его семьи; в последнем случае опека или попечительство должны назначаться судом.

Поскольку в настоящее время закон предоставляет возможность осуществления опеки и попечительства различным организациям, в которых находится подопечный в связи с лечением либо оказанием ему социальных, образовательных или иных услуг, существенно повышается вероятность злоупотреблений либо некомпетентности при осуществлении этих функций.
Требует уточнения гражданско-правовой статус органов опеки и попечительства. С одной стороны, как и любые органы публичной власти, они не могут обладать статусом юридического лица и действуют от имени и в интересах соответствующего публичного образования; в частности, органы опеки и попечительства действуют от имени соответствующего субъекта РФ. С другой стороны, они вправе и обязаны участвовать в гражданском обороте и защищать интересы подопечных в период, когда опекун или попечитель еще не назначен, а также заключать договоры о возмездном осуществлении опеки или попечительства.

Существование договорной и внедоговорной форм опеки и попечительства связано с безвозмездной и возмездной опекой (попечительством), что относится не к форме, а к сути. Другое дело, что безвозмездная опека облекается во внедоговорную форму, т.к. для ее назначения достаточно акта публичной власти – акта органа опеки и попечительства. Возмездная опека (попечительство) помимо такого акта требует облечения в частно-правовую, договорную форму. Более детальная классификация форм опеки и попечительства позволила автору детально рассмотреть договор об осуществлении опеки и попечительства в обычном ее понимании ("классическая") опека, договор о приемной семье и договор о патронатной семье (о патронате, о патронатном воспитании). Характеризуя современное состояние правового регулирования этих договоров, диссертант обращает внимание на "экспансию" гражданского права в регулирование

семейных отношений, хотя нередко это противоречит самому существу семейных отношений. Создается впечатление, что таким "волевым" способом законодатель решил положить конец научной дискуссии о комплексном характере правового института опеки и попечительства, а заодно и об отраслевой самостоятельности семейного права.

По существу свернутой оказалась инициатива субъектов РФ, которые широко использовали возможности, предоставленные им ч. 2 ст. 123 СК РФ и предусмотрели различные формы патронатного воспитания.

Вследствие этого следует выявить перспективы и пути решения проблем в сфере опеки и попечительства в Российской Федерации.

Предложения по реформированию органов опеки, исходящие, в частности, со стороны Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ П. А. Астахова предусматривают централизацию структуры соответствующих органов: "Нужна колоссальная и незамедлительная реформа органов опеки. Сейчас они находятся в системе образования и никому не подчинены на федеральном уровне. Надо понимать, что это огромная армия, около миллиона чиновников. Их надо объединить. Они должны между собой очень хорошо координироваться. Но для этого нужно выстроить эту систему на региональном уровне, задавая федеральные стандарты".

С точки зрения автора, на практике это может означать не улучшение, а ухудшение сложившейся ситуации, генерализацию существующих злоупотреблений. Необходимости централизации работы самих органов опеки, по нашему убеждению, нет. Они должны продолжать существовать и действовать на местном уровне, однако необходимо более эффективно осуществлять контроль их деятельности, особенно связанной с вмешательством в семьи, оперативно реагировать на обращения и жалобы граждан, жестко пресекать любые нарушения и произвольные действия, посягающие на неприкосновенность семейной жизни, защищаемую Конституцией РФ. Для исполнения этой функции нет необходимости

создавать новые службы и ведомства, поскольку она уже отнесена к ведению Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, а также входит в сферу надзорной деятельности Прокуратуры РФ. Необходимо лишь обеспечить ее эффективное и реальное осуществление, учитывающее специфику и значимость важной и деликатной области семейной жизни.

Исходя из перечисленных выше проблем рекомендуется дополнить ст. 3 ФЗ РФ "Об опеке и попечительстве" положением, предусматривающим обязательность лицензирования деятельности по осуществлению организациями функций опекунов и попечителей.

Необходимо также предусмотреть, что временную (предварительную) опеку или попечительство могут осуществлять только граждане, прошедшие специальную подготовку по программам, утверждаемым органами исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

Необходимо в ГК РФ учитывать разницу в правовом положении опекунов лиц, признанных судом недееспособными и детей моложе 6 лет и лиц в возрасте от 6 до 14 лет. В отношении полностью недееспособных лиц опекунам следует предоставить право требовать по суду признания недействительными любых сделок третьих лиц, в том числе односторонних, даже если они совершены к имущественной выгоде подопечных, но противоречат их более существенным интересам; в связи с этим следует дополнить ст.ст. 28 и 29 ГК РФ соответствующими положениями. Поскольку в соответствии со ст. 28 ГК РФ опекун ребенка в возрасте от 6 до 14 лет не вправе ставить вопрос о признании недействительными сделок, совершаемых к выгоде подопечного и не требующих нотариального удостоверения или государственной регистрации, ему следует предоставить право требовать в судебном порядке расторжения таких сделок в случаях, когда они противоречат личным или имущественным интересам либо наносят вред их физическому, психическому или нравственному здоровью.

Требует уточнения гражданско-правовой статус органов опеки и попечительства. В связи с этим необходимо наделить их исключительной

правосубъектностью, отличной от общей и специальной правосубъектности юридических лиц. В этих целях необходимо дополнить главу 5 ГК РФ ст. 124-1, назвав ее "Исключительная правоспособность органов государства и органов местного самоуправления.

В целях недопущения злоупотреблений со стороны опекуна или попечителя, а также произвольного решения органами опеки и попечительства вопроса о продолжительности действия данного договора следует предусмотреть в качестве максимального срока его действия пятилетний срок с возможностью его последующего продления на тех же или перезаключения на иных условиях, в связи, с чем внести в ст. 14 ФЗ РФ "Об опеке и попечительстве" соответствующие дополнения. Дополнить данную статью положением о том, что договор может быть, досрочно расторгнут по соглашению сторон, а в случае спора – судом. В судебном порядке подлежит расторжению договор с лицом, недобросовестно исполняющим обязанности опекуна или попечителя.

Кроме того, нужно признать за единственным родителем ребенка право не только обращаться в орган опеки и попечительства с заявлением о назначении на случай своей смерти опекуном или попечителем его ребенка определенного лица, но и включать такое распоряжение в свое завещание, составленное в чрезвычайной ситуации. В связи с этим целесообразно дополнить главу 62 ГК РФ статьей 1139-1 "Завещательное назначение опекуна или попечителя".

Для более эффективной защиты личных неимущественных прав несовершеннолетних подопечных попечителям следует предоставить право самостоятельно обжаловать решения суда по делам об установлении или оспаривании отцовства или материнства несовершеннолетних родителей, даже если сам подопечный решения не обжаловал. Кроме того, сопоставив материалы судебной практики, считаем необходимым внедрить понятие "самостоятельное решение несовершеннолетнего" в Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" в соответствии с его терминологическим значением.

Необходимо совершенствование норм о патронаже, в частности, о дополнении п. 2 ст. 41 ГК РФ нормой о возможности установления патронажа над лицом, не признанным недееспособным, но находящимся в таком состоянии, при котором он не может выразить по этому поводу свою волю. Целесообразно в таких случаях устанавливать патронаж и назначать помощника с согласия близких родственников, а при их отсутствии или при невозможности получить такое согласие – по инициативе органов опеки и попечительства.

В настоящее время необходимо обосновать и юридически оформить понятие Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, с целью борьбы с нарушениями в сфере опеки и попечительства.

Сейчас в федеральном и региональном законодательстве отсутствует данное понятие. В вопросах определения места и роли Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе органов власти субъектов Федерации, а также в вопросах организации их деятельности на настоящий момент отсутствует единый государственный подход, что затрудняет реализацию ими таких основных направлений их деятельности, как координация и обеспечение эффективного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, существенно снижая качество и эффективность работы не только самих Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, но и всей системы профилактики, что приводит к нарушению прав и законных интересов несовершеннолетних со стороны самих органов системы профилактики. В связи с этим необходимо разработать и принять федеральный закон "О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав", унифицировав подходы к пониманию статуса комиссии по делам несовершеннолетних, определив единую на территории всей Российской Федерации систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В завершении стоит отметить , что опека и попечительство имеют целью защиту на временной основе личных и имущественных прав граждан, нуждающихся в особых формах охраны своих прав и интересов. В целях стимулирования и развития опеки (попечительства) как формы семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, обоснована необходимость закрепления в законодательстве обязанности бывших подопечных содержать своих опекунов (попечителей) путем внесения дополнения в п. 3 ст. 96 СК РФ, что позволило бы нетрудоспособным нуждающимся опекунам (попечителям), осуществлявшим опеку (попечительство) на безвозмездной основе, – не получавших в той или иной форме вознаграждения за исполнение своих обязанностей, – рассчитывать на содержание от своих бывших подопечных. Аналогичное положение следует закрепить в Законе "Об опеке и попечительстве".

2.3 Исследование функционирование опекунских семей

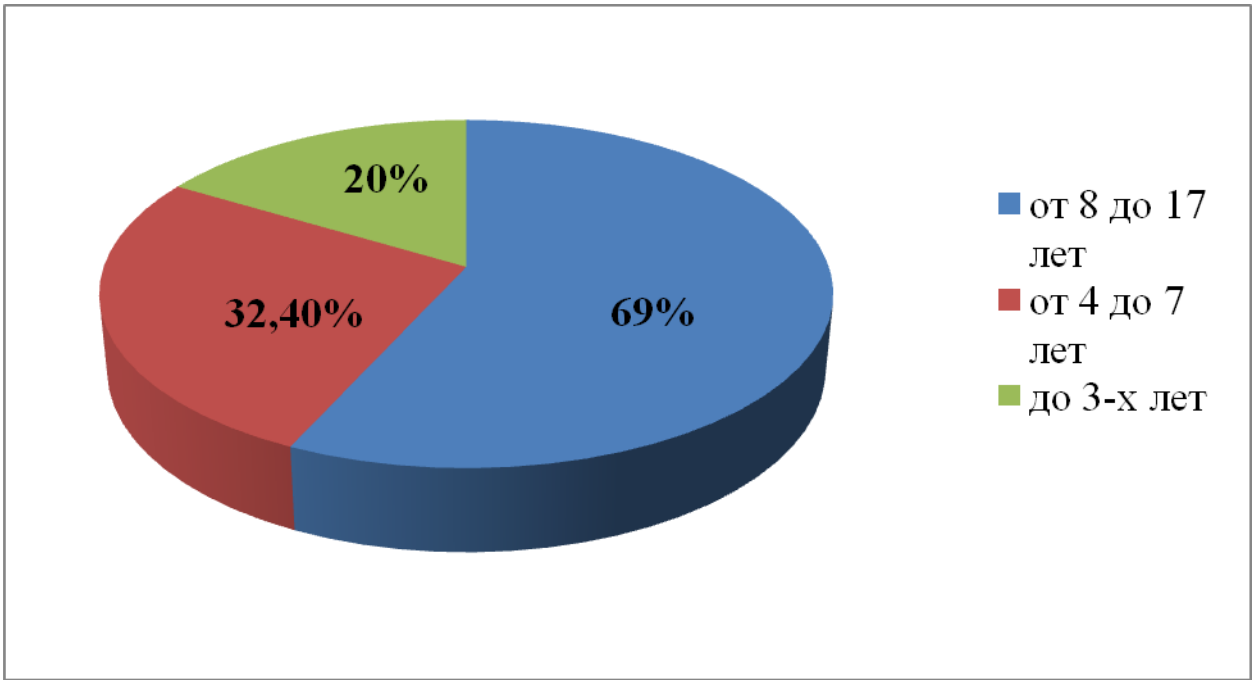
В лаборатории социального сиротства НИИ детства РДФ (рук. - Н.П.Иванова) в течение ряда лет было обследовано более 800 семей опекунов в разных регионах России. Результаты обследования позволяют сделать выводы о возможностях опекунов создать надлежащие условия для воспитания детей, а также о самочувствии детей в этих семьях.

Опекунами в подавляющем большинстве становятся бабушки ребенка (88%), в меньшем (12%) - дедушки. Посторонних граждан среди опекунов не более 2%. Отсюда следует, что опека сложилась как форма устройства ребенка в семью родственников, которые не хотят оставить его в беде, отдать в интернат. Чаще всего опекун является пенсионером (20% старше 70 лет, 40% от 50 до 60 лет.) А это означает, что в массе своей опекунские семьи нуждаются в постоянной индивидуальной поддержке и помощи, даже если они об этом не просят. Это должна быть и материальная поддержка, особенно семей, где дети не получают пособие, так как только около 30% опекунов сказало, что не нуждается в помощи. Почти 40% обследованных семей живут в крайней бедности. У детей нет условий для игр, занятий, нет

даже нормального питания. Отмечается очень бедная обстановка в квартирах, минимум одежды. Иногда даже дети спят вместе с бабушками, так как нет средств для покупки еще одной кровати.

Подобное положение затрудняет социальную адаптацию, порождает тревожность и пессимизм у опекунов, неуверенность в себе у детей, которые стесняются своей бедности, испытывают насмешки со стороны сверстников, что и является психологической проблемой.

Глубоко пожилые люди принимают под свою ответственность подростков от 8 до 17 лет (69%), детей от 4 до 7 лет (32,4%), и совсем маленьких - до 3-х лет - (20%).



Большое количество подростков в младшем подростковом и подростковом возрасте, определенных на опеку, подтверждают, что это признак социального сиротства, причем с достаточно поздним выявлением, когда уже школа поднимает тревогу и тайное становится явным. Понятно, что физическое и моральное состояние таких детей ниже всякого уровня. Они имеют задержки психического, эмоционального, речевого развития. Причем, эти задержки и отклонения в развитии не одинаковы. Иногда социальная компетентность намного превосходит интеллектуальную и эмоциональную.

Необходимо отметить еще один тревожный факт - возраст бабушек опекунов год от года молодеет. В последние годы опекунов от 40 до 60 лет стало 50%. Это означает, что они сами рано теряют своих взрослых детей (в основном, дочерей, которые или становятся алкоголичками, находятся в неизвестности и т.д.) Причем деградация отца не превращается в трагическое событие для ребенка до тех пор, пока жива или не пьет мать. А когда исчезает материнская забота, ребенок становится сиротой. В этом случае ребенок, имея закрепленное жилье, по сути пользоваться им вместе с опекуном не может, так как к этому не предрасполагает создавшаяся там обстановка (пьянство, асоциальный образ жизни, разбитые, разрушенные квартиры) К сожалению, в таких условиях дети живут довольно долгое время.

В 20% причиной установления опеки является смерть одинокой матери. При этом есть отец, не лишенный родительских прав, который создал другую семью, очень благополучен, но не желает заботиться о ребенке от первого брака.

Опека устанавливается в три раза чаще (71%) над одним ребенком. Видимо, если детей больше, то бабушки не соглашаются на опеку. И дети определяются в учреждение.

Обращает на себя внимание значительное число опекунов, которым необходима поддержка, совет, консультация, реальная помощь со стороны педагогов, воспитателей, специалистов органов опеки. То есть опекунским семьям по многим причинам требуется грамотное сопровождение, которого пока в отношении этих семей не организовано. А в имеющиеся Центры помощи семье опекуны не обращаются по причине низкой социальной компетентности.

Важнейшим показателем адаптации детей является принятие ими своего прошлого, позитивное отношение к кровным родителям, прежней семье. И несомненно, что в опекунской семье своих родственников дети знают все о своих родителях. К сожалению, часто бабушки и дедушки, не

выбирая выражений, прямо определяют поведение их дочерей (80%). Остальные 20% детей, особенно маленькие, не знают всей правды и считают, что «мама в командировке», «уехала зарабатывать деньги», тогда как в действительности она находится в местах лишения свободы или просто бросила ребенка. Опекуны не стараются поддерживать реальные отношения детей с их родителями. Многие дети сами не хотят с ними встречаться, относятся к этим попыткам негативно.

Особую группу составляют семьи (8%), в которых опекуны с ребенком продолжают жить вместе с родителями. В таких семьях возникают значительные проблемы: пьющие родители живут на пенсии опекунов или детские пособия. В таких семьях социальная адаптация детей затруднена напряженной обстановкой, когда дети боятся своих родителей, испытывают жестокое обращение. Иногда травмирующим фактором является проживание с психическими больными родителями.

Одним из показателей социальной адаптации детей является успешность в получении образования. Опрос показал, что дошкольники посещают детский сад, а школьники в 82% устроены в школы и школы-интернаты. Домой они приходят только на субботу и воскресенье. То есть, по сути, это и есть скрытое социальное сиротство. Более старшие дети учились в ПТУ, лишь 1 человек поступил в ВУЗ. Среди учащихся начальной школы 7% - отличники, но средств для дополнительного образования нет. Более 50% детей учатся без желания, некоторые заявляют, что ненавидят школу. Почти всем плохо дается математика и английский. Получить помощь дома от своих опекунов они не могут.

40% детей посещают бесплатные кружки. Делают это с удовольствием и желанием. 60% не ходит на кружки, да и ходить не хочет.

Важно понять, насколько детям нравится жить в семье опекуна. Их ответы показывают, что 86% нравится жить в семье, остальные недовольны такой жизнью по разным причинам. Более прохладно к престарелым

опекунам относятся подростки, которые ищут уже себе значимых людей в своем окружении вне семьи.

Эмоциональное состояние детей определяется характером общения со старшими, теми поощрениями и наказаниями, которые применяются в отношении подопечных. Поощряют (67%) за помощь по дому и успехи в учебе, хвалят редко, мало. Поощрение выражается в покупке сладостей, подарка. Наказывают (55%): ругают, не пускают гулять, не разрешают смотреть телевизор и т.п. В 6% семей применяются физические наказания: наказывают ремнем, бьют.

Радостным событием является день рождения, который отмечают в 87% семей. Форма празднования традиционная: застолье с родственниками, хотя дети довольны - им приносят подарки. Опекуны при опросе старались нарисовать более благополучную картину в отношениях с ребенком, чем это есть на самом деле. Существующие проблемы в отношениях опекуны не считают слишком серьезными. Однако было выявлено, что в 11% семей отношения между опекунами и детьми напряженные, отсутствует нормальный эмоциональный контакт, часты ссоры. В 12% семей отношения откровенно плохие, имеют место скандалы и даже драки. Во многих семьях опекуны пьют.

Все эти обстоятельства не могут не влиять на формирование представлений детей о своем будущем. Будущее все подростки и их опекуны связывают только с учебой или работой. Большинство детей понимают, что для них наиболее реально – поступить после 9 класса в училище, чтобы потом получить хорошую работу, которая позволит поступить в ВУЗ. Хотя точно сказать, кем он хочет быть и куда будет поступать, подростки не могут. Мнение опекунов и воспитанников расходятся в 30% случаев. Еще 30% опекунов вообще не вмешиваются в планы воспитанников, даже не знают о них. В 5% опекуны негативно относятся к будущему подростка, считая, «ему бы только гулять, да иметь денег побольше». Сами дети тоже обеспокоены нестабильностью своей жизни («останусь на второй год, дед

отдаст в интернат»). Собственные планы в личной жизни связаны с будущей семьей и отдельным от опекунов проживанием. Некоторые дети мечтают о том, что возьмут к себе отца, мать.

Проведенное исследование показало, что в опекунских семьях существуют специфические проблемы, которые затрудняют социальную адаптацию детей. Среди них – преклонный возраст опекунов, плохое психо-физическое состояние, материальные затруднения, не позволяющие детям получить качественное образование, развить способности и интересы. Не справляясь с воспитанием, бабушки выбирают потворствующую гиперпротекцию и гиперопеку. Дети рано взрослеют и берут на себя ответственность за своих престарелых опекунов. Эти проблемы сглаживаются, если в семье опекунов есть более молодые родственники: тети, дяди, старшие сестры и братья.

Особую группу детей составляют дети недавно помещенные под опеку и пережившие смерть родителей. Опекуны не знают, как помочь ребенку, часто неправильными действиями усугубляют его состояние.

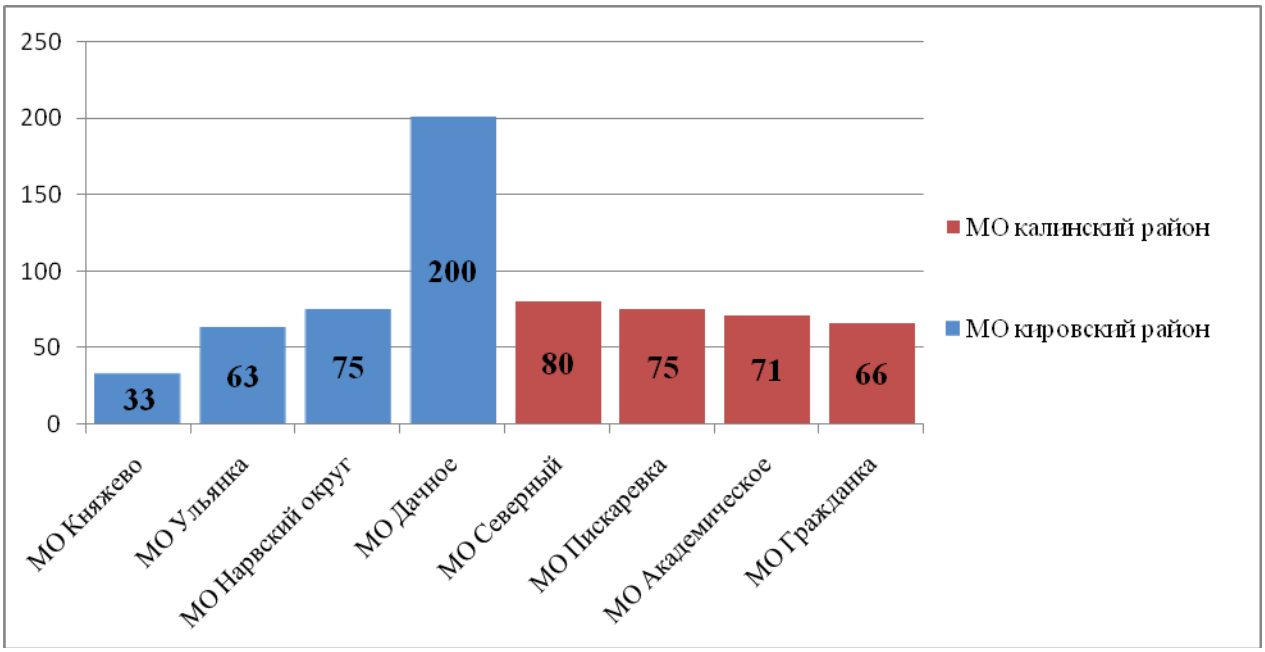
Большой интерес представляет группа неродственных опекунских семей. Если родственники чаще всего берут от безысходности, от того, что неудобно перед людьми, из жалости, то посторонние люди хотят помочь ребенку, сделать доброе дело, устранить несправедливость. Такой тип мотивации предполагает принятие и более старших детей и не совсем здоровых. Такие мотивы помогают справиться с трудностями и проблемами, возникающими с ребенком. К сожалению, в нашем обществе неродственная опека никак не пропагандируется.

Отношение к опекунам – родственникам скорее осуждающее: не смогли воспитать хорошо своих детей – воспитывайте внуков. Возможно, такая позиция определяет и тот факт, что эти семьи не имеют поддержки и помощи в процессе своего существования. Хотя как показывает обследование, в психологической коррекции и реабилитации остро нуждаются дети. Опекуны должны чувствовать, что их действия постоянно

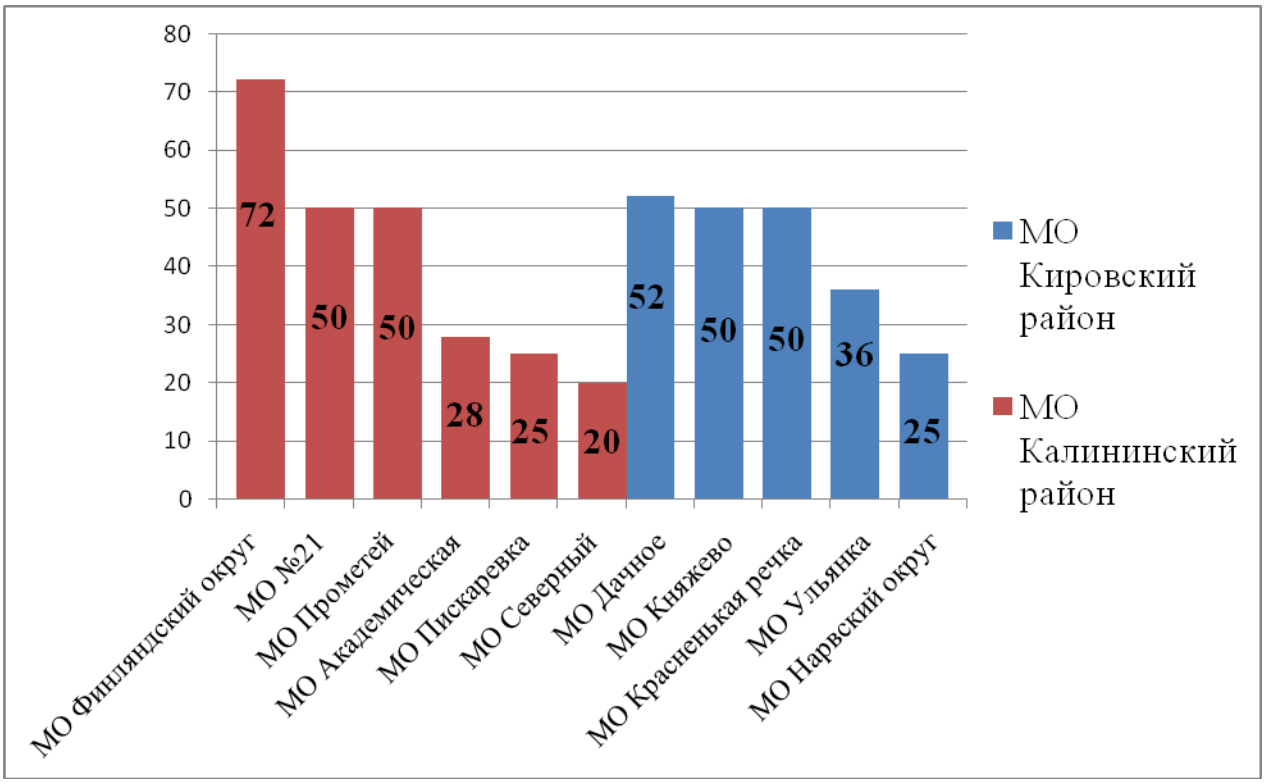
контролируются, что они всегда могут получить помощь и поддержку от специалистов. Однако, сопровождение опекунских семей не организовано. Хотя именно эти семьи и дети нуждаются в помощи психолога: и в период вхождения в новую семью, и при работе с тревожностью, страхом одиночества, тоски ребенка.

Также стоит обратить внимание на результаты мониторинга социально-экономического развития и оценки эффективности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Санкт-Петербурга за 2014 год относящихся к категории «социальная защита». Для анализа сравнения приведены статистические данные муниципальных образований калининского и кировского района города Санкт- Петербурга.

Например количество детей, переданных на семейные формы устройства, от общего числа выявленных и учтенных детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014 году составляет, что в муниципальных образования кировского района : МО Княжево 33 ребенка передано на семейные формы устройства, МО Ульянка 63, МО Нарвский округ 75, и в МО Дачное 200 чел. А в муниципальных образованиях калининского района данные показывают следующие, что: МО Северном утроено в семью 80 человек, в МО Пискаревка 75 человек, в МО Академическое 77, и в МО Гражданка 66 детей от общего числа выявленных и учтённых в течении года. Исходя из данной диаграммы можно увидеть что, наиболее высокое значение показателя в группе имеет МО Дачное – 200 человек, наиболее низкое значение у МО Княжево – 33 человека. Подводя итог можно выявить следующие показатели. Средняя величина показателя по Санкт-Петербургу: 54,19%. Среднее значение показателя в Кировском районе 34, 4%, а в Калининском районе 29,8 %. Исходя из исследуемых данных стоит сделать вывод о том, что в Кировском районе органы опеки и попечительства проводят наиболее эффективную работу.



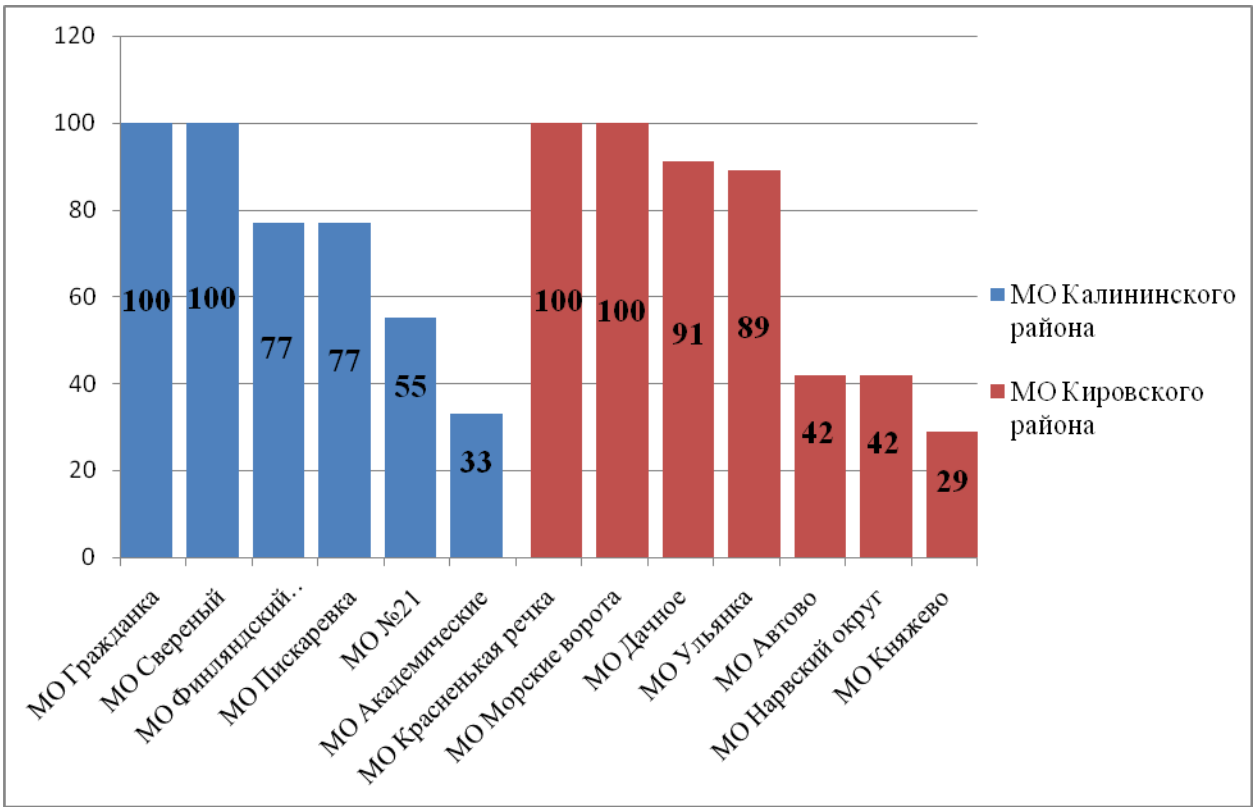
Устройство детей под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей от общего числа выявленных и учтенных детей, оставшихся без попечения родителей показывают следующую статистику Калининском районе МО Финляндский округ передано 72 ребенка, в МО № 21 и МО Прометей 50 детей, в МО Академическая 28, в МО Писаревка 25 человека, а в МО Северный 20 детей. В Кировском районе можно увидеть следующие данные: МО Дачное 52 ребенка, в МО Княжево и МО Красненькая речка 50 детей, в МО Ульянка 36, МО Нарвский округ 25 детей.



По результатам мониторинга устройства детей под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей от общего числа выявленных и учтенных детей, оставшихся без попечения родителей по данной диаграмме можно определить следующие показатели: что в Калининском районе по данной форме устроено 26,4 % детей, а в Кировском районе 19,7 % детей. При учете, что средняя величина показателя по Санкт-Петербургу составляет 26,96%.

Также стоит рассмотреть и количество граждан, принявших на воспитание в свою семью ребенка (детей), оставшихся без попечения родителей, от общего числа обратившихся граждан в органы опеки и попечительства муниципального образования, по вопросу передачи ребенка (детей) на воспитание в семью. В Калининском районе ситуация сложилась следующая: в МО Гражданка и МО Северный обратилось 100 человек, в МО Финляндский округ и МО Пискаревка 77 человек, в МО №21-55, а в МО Академическое 33 человека. В Кировском районе следующие показатели:

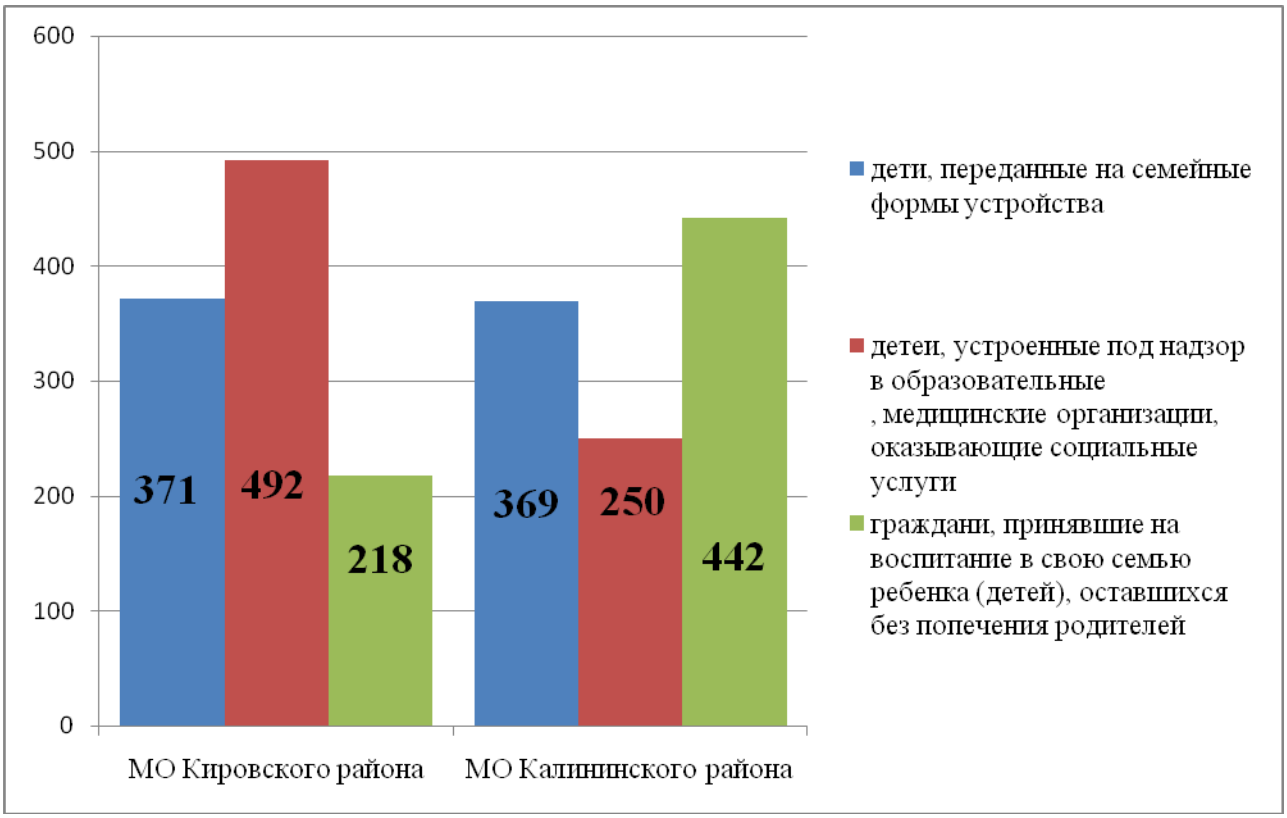
МО Красненькая речка и МО Морские ворота 100 человек, МО Дачное 91 человек, в МО Автово и МО Нарвский окург 42 человека, и в МО Княжево 29 человек



Из приведенных данных можно увидеть, что большинство граждан обратилось в МО Гражданка и МО Северный Калининского района, и в МО Красненькая речка и МО Морские ворота Кировского района.

Если обратиться к среднем показателям по районам, то: по Санкт-Петербургу средняя величина показателя по данному вопросу составила 75,8%, по Калининскому району-45,1%, а в Кировском районе- 45,8%.

Для того чтоб понять всю ситуацию относящиеся ко всем трем приведенным ранее данных ,то обратимся к данным по двум районам.



Согласно представленным данным наиболее эффективная работа по устройству детей в семью проводится к Кировском районе(371 ребенок устроен в семью). Калининский район имеющий немного ниже показатель по устройству детей в семью, но имеет высокий показатель по количеству граждан принявших детей на воспитание в свою семью. Тем самым стоит сделать вывод о том, что Кировский район показал более эффективную работу по устройству детей в семью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог рассматриваемой темы стоит сделать вывод о том, что по мнению автора, правовая природа опеки и попечительства имеет двойственный характер, содержащий в себе как элементы семейно-правовой природы, так и гражданско-правовой. Исходя из этого, можно сказать, что:

1. опека и попечительство в широком (гражданско-правовом) смысле является способом восполнения дееспособности и защиты прав и интересов несовершеннолетних и недееспособных лиц;
2. опеку и попечительство в узком (служебно-правовом) смысле можно рассматривать как защиту прав, интересов и воспитания несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей.

Опека и попечительство над несовершеннолетними преследует следующие цели:

1. защиту личных и имущественных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;
2. воспитание и обучение ребенка.

Что же касается разницы между опекой и попечительством, то она возникает лишь при защите имущественных прав, когда опекун представляет интересы подопечного, а попечитель дает согласие на осуществление им своих имущественных прав.

Основными субъектами опеки и попечительства являются органы опеки и попечительства, опекуны и попечители, подопечные.

Защита прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних детей в случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства, в качестве которых выступают органы исполнительной власти субъекта РФ.

На органы опеки и попечительства возложена обязанность выявлять детей, оставшихся без попечения родителей, вести их учет, избирать формы устройства этих детей. Круг обязанностей органов опеки и попечительства не

ограничивается данными видами деятельности, так как им положено выполнять и другие функции, направленные на содействие защиты права ребенка на жизнь и воспитание в семье.

Особым видом деятельности органов опеки и попечительства является участие в судебном процессе, при этом некоторых случаях участие является обязательным. Деятельность органов опеки и попечительства в судебном разбирательстве не оканчивается принятием судом решения. Они обязаны участвовать в принудительном исполнении решений суда, связанных с отобранием ребенка и передачей его другому лицу.

Опекуном и попечителем может быть только совершеннолетний, полностью дееспособный гражданин, который по своим деловым и нравственным качествам в состоянии справиться с выполнением функций по опеке и попечительству, главное – с выполнением обязанностей по воспитанию несовершеннолетних подопечных.

Опекуны являются законными представителями малолетних подопечных, совершают в их интересах все имущественные сделки и иные юридически значимые действия, за исключением тех весьма немногочисленных сделок, которые малолетние вправе совершать самостоятельно.

Права опекунов и попечителей, связанные с обучением и воспитанием подопечных, регулируется семейным законодательством, а те права и обязанности, которые связаны с восполнением недостающей дееспособности несовершеннолетних устанавливаются гражданским законодательством.

Существо опеки (попечительства) над несовершеннолетними определяет как права и обязанности опекунов (попечителей), так и права подопечных детей. Находящиеся под опекой (попечительством) дети обладают всей совокупностью личных прав, принадлежащих каждому несовершеннолетнему. К ним относятся право: жить и воспитываться в семье; общаться с родителями и другими родственниками; на свою защиту; выражать свое мнение; на имя, отчество, фамилию.

Опека (попечительство) устанавливается не в судебном, а в административном порядке. Осуществление опеки и попечительства допускается не только в безвозмездной форме, но также и в возмездной.

С принятием Закона об опеке и попечительстве были сформулированы и закреплены основные понятия, задачи и компетенция органов опеки и попечительства, определены права и обязанности опекунов и попечителей, а также основания установления и прекращения опеки и попечительства.

Отныне отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, регулируются ГК РФ, СК РФ, а также Законом об опеке и попечительстве.

Проведенное исследование законодательства, статистики и практики применения опеки и попечительства в жизни общества позволяет сформулировать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства:

- провести четкие разграничения по правовому регулированию отношений в сфере опеки и попечительства между гражданским и семейным законодательством;

- предусмотреть ответственность опекуна (попечителя) за не сохранность имущества подопечных только при наличии их вины и в зависимости от безвозмездного или возмездного осуществления опеки и попечительства.

Таким образом, можно сделать вывод, что в семейных и гражданско-правовых правоотношениях институт опеки и попечительства занимает не самое последнее место и является самой распространенной формой устройства детей, которые остались без попечения родителей и защиты прав, интересов и свобод недееспособным граждан, тем самым подтверждая участие государственной поддержки в улучшении регулировании данного института.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета 21.01.2009 г. №7.

2. Федерального закона «Об опеке и попечительстве»: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 28.04. 2008, № 17. - Ст. 1755.

3. Федеральный закон от 24.04.2008 N 49-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве"// Российская газета от 1.10.2008г. № 4654.

4. Федеральный закон от 16.04.2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» Федеральный закон от 16.04.2001 года № 44-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // "Российская газета", N 78, 20.04.2001

5. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 05.04.2013)»// "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31

6. Постановление Правительства РФ от 17.11.2010 года № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» "Собрание законодательства РФ", 29.11.2010, N 48, ст. 6401

7. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 02.07.2014 N 561 "О реализации главы 4 "Социальная поддержка детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью" Закона Санкт-Петербурга "Социальный кодекс Санкт-Петербурга"

8. Письмо Минобрнауки России от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних» // Собрание законодательства № 19

9. "Гражданский кодекс Российской Федерации" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014)// Российская газета от 22.12.2006 г. №4255

10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 12.11.2012)// "Собрание законодательства РФ", 01.01.1996, N 1

Научная литература

11. Козлов С.С., Митчина Л.А. Формы и методы устройства детей, оставшихся без попечения родителей // Семейное и жилищное право. 2011..

12. Алексеева С.С. Гражданское право России. – М.: 2011. — 536 с

13. Нечаева А.М. Семейно-правовой статус опекуна (попечителя) над несовершеннолетними // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013.

14. Михеева Л. Ю. Опека и попечительство: Теория и практика. / под ред. д. ю. н. проф. Мананковой Р. П. – М.: Волтерс Клувер, 2004

Ссылки в интернете

15.Информационно-правовой портал «Грант»- - http://www.garant.ru/

16.Официальный сайт «Собрание законодательства»- http://www.szrf.ru/

17.Официальный сайт «Российской газеты» http://www.rg.ru

18..Юридическая Энциклопедия http://www.bibliotekar.ru/