содержание

Введение

Глава 1. Основы правового регулирования установления опеки и попечительства в России

1.1 Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере опеки и попечительства

1.2 Современное правовое регулирование и изменения в институте опеки и попечительства

Глава 2. Анализ правового регулирования установления опеки и попечительства над детьми

2.1 Дети, над которыми устанавливаются опека или попечительство. Опекуны (попечители) детей

2.2 Права детей, находящихся под опекой (попечительством)

2.3 Права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка

Глава 3. Пути совершенствования механизма правового регулирования института опеки и попечительства

3.1 Необходимость принятия правовых мер по регулированию опеки и попечительства

3.2 Соотношение федерального законодательства об опеке и попечительстве с законодательством субъектов РФ

Заключение

Список ИСПОЛЬЗОВАННЫХ источников

ПРИЛОЖЕНИЯ

Введение

Настоящая работа посвящена институту установления опеки и попечительства в семейном законодательстве Российской федерации.

Актуальность данной темы не вызывает сомнений. В соответствии с международным и российским правом и законодательством, обеспечение интересов детей – основополагающая задача семейного права. Дети рассматриваются как самостоятельные личности, имеющие с момента рождения определенные права. Одно из самых важных из них – право жить и воспитываться в семье, быть под опекой и иметь попечителей или приемную семью – закреплено в новом Семейном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 марта 1996 года.

20 ноября 1989 г. в мировом сообществе произошло событие: Генеральная ассамблея ООН единогласно проголосовала за принятие Конвенции о правах ребенка. 13 июня 1990 г. Конвенция была ратифицирована Верховным Советом СССР, а 15 сентября 1990 г. вступила в силу для Российской Федерации. Подписав конвенцию, Россия признала приоритетность семейных форм устройства детей-сирот перед распространенной длительное время практикой передачи таких детей на воспитание в государственные учреждения.

Тем не менее, в настоящее время в России продолжают сохраняться негативные тенденции, создающие угрозу национальной безопасности. По данным прокурорской и следственной практики отмечается снижение числа детей, устроенных в семью, и рост числа так называемых «государственных детей», тех, кто воспитывается в детских домах и интернатных учреждениях [6, с. 21]. Продолжает существовать внутренний рынок детей, которые могут быть переданы на усыновление, отмечается значительная коммерциализация межгосударственного усыновления. На территории Российской Федерации продолжают незаконную посредническую деятельность по выявлению детей, подлежащих усыновлению, представители различных российских и иностранных организаций. Тем самым нарушается установленный законом принцип приоритета устройства детей – граждан РФ, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи российских граждан. По сведениям компетентных источников наблюдаются многочисленные нарушения и злоупотребления в области как внутригосударственного, так и международного усыновления.

Острота и актуальность этих проблем, стоящих перед российским обществом, требует неотложного разрешения. Принятия грамотных мер по борьбе с коррупцией в деятельности органов, ответственных за подготовку и принятие решений по установлению усыновления. Многие дети остаются по различным причинам без родительского попечения; в этом случае защита их интересов возлагается на государство. Именно оно в лице своих органов должно содействовать реализации права каждого ребенка жить и воспитываться в нормальной и полноценной семье.

Институт опеки и попечительства носит комплексный характер, поскольку он включает в себя нормы гражданского права, касающиеся законного представительства лиц, не имеющих дееспособности, либо ограниченных в ней, а также административно-правовые нормы, регулирующие отношения, возникающие между опекунами и попечителями и органами опеки и попечительства. Что же касается семейного права, то оно регулирует отношения, возникающие между опекунами и попечителями и несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей.

Целью опеки и попечительства над такими детьми является их содержание, воспитание и образование, а также защита их прав и интересов.

Опека устанавливается над детьми, не достигшими возраста 14 лет. Попечительство устанавливается над детьми от 14 до 18 лет. Следует сказать, что с 2008 года был принят и действует новый закон в данной сфере [5].

Обзор литературы. Проблемные аспекты института усыновления, опеки и попечительства, приемной семьи освящаются многими российскими юристами. Среди них А.Чучаев, А.Черняк, В.Г. Глухарева, А.З. Дзугаева, Е.Л. Невзгодина, О.Косова, А.Нечаева, С.Трошина и некоторые другие правоведы теоретики и практики.

Целью работы является, насколько это возможно, раскрытие проблем правового регулирования и правовой анализ теории и практики проблемвоспитания детей, оставшихся без попечения родителей .

Задачами работы является исследование следующих вопросов:

1. Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере опеки и попечительства
2. Современное правовое регулирование и изменения в институте опеки и попечительства
3. Дети, над которыми устанавливаются опека или попечительство. Опекуны (попечители) детей
4. Права детей, находящихся под опекой (попечительством)
5. Права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка
6. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве».
7. Соотношение федерального законодательства об опеке и попечительстве с законодательством субъектов Федерации

Объект исследования – комплекс общественных отношения в сфере воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие опеку и попечительство над детьми, оставшихся без попечения родителей.

ГЛАВА 1. Основы правового регулирования установления опеки и попечительства в России

1.1 Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере опеки и попечительства

На любом историческом этапе перед обществом стоит задача обустройства детей, стариков, инвалидов, их жизнеобеспечения и защиты их интересов. Цивилизованное общество признает человека наивысшей ценностью, а потому обращает на данную проблему особое внимание. Однако очевидно и то, что забота о тех согражданах, которые не в состоянии позаботиться о себе самостоятельно, - это вынужденная обязанность любого социального коллектива, а также любого государства, обеспечивающего собственную безопасность.

В первую очередь необходимость такой заботы проявляется в вопросе устройства детей, оставшихся без попечения родителей. В настоящее время, по различным данным, в России без попечения родителей остались от 1 млн до 3 млн детей, что сравнимо только с периодом начала 1920-х годов, когда к 1922 году в стране насчитывалось почти 7 млн беспризорников [64]. Сегодня все социальные явления, связанные с детской беспризорностью и безнадзорностью, попали в обозначенный Президентом РФ перечень угроз национальной безопасности [37].

Наиболее благоприятным способом устройства лиц, нуждающихся в уходе или воспитании, является проживание в семье родных и близких. Супруг, родители, дети, внуки, иные родственники (как правило, близкие) не только безвозмездно осуществляют уход за гражданином, а в отношении ребенка - воспитание, но и, что более важно, поддерживают его духовно. Необходимость в общении - естественная потребность личности, и ее реализация в полной мере возможна лишь при проживании в семье, с теми людьми, кто близок в силу родства или иных личных отношений.

И напротив, забота о гражданах может осуществляться теми или иными государственными или муниципальными учреждениями социального обслуживания. Одним из недостатков такой формы охраны прав и интересов граждан недееспособных или не полностью дееспособных является ее затратный характер. Речь идет не только о том, что учреждения социального обслуживания и детские учреждения требуют финансирования со стороны государства. Дело и в том, что, к сожалению, во многих случаях помещаемые в учреждения граждане обязаны возмещать расходы на свое содержание [48, с. 84].

Опека и попечительство - это комплексный раздел семейного и гражданского права, включающий все виды попечения над гражданами, которые нуждаются в особых формах охраны своих прав и интересов, и имеющий целью защиту их личных и имущественных прав. Данный правовой институт охватывает широкий круг вопросов, связанных как с семейным, так и гражданским законодательством.

Опека и попечительство тесно связаны друг с другом. В обоих случаях речь идет о лицах недееспособных или ограниченно дееспособных. Нормы, регулирующие опеку и попечительство, излагаются в одних и тех же законодательных актах, занимаются их решением одни и те же государственные органы - опеки и попечительства. Общим для этих институтов является и порядок выбора и назначения опекунов, их обязанность защищать права своих подопечных.

Каждый участник правовых отношений, в том числе и гражданин, должен обладать правосубъектностью. Она складывается из двух составляющих: правоспособности и дееспособности. Правоспособность - это способность индивида иметь права и нести обязанности. Дееспособность - это способность своими действиями приобретать права, принимать на себя обязанности и исполнять их. Дееспособным гражданин признается по достижении определенного возраста. В гражданском праве он равен 18 годам. Гражданин, достигший этого возраста, вправе самостоятельно осуществлять весь объем прав и обязанностей, закрепленный в законе. Существует также понятие частичной дееспособности. Частично дееспособными признаются лица в возрасте от 14 до 18 лет.

Дееспособность гражданина, достигшего 18-ти лет, может быть ограничена решением суда. Причиной этому может послужить злоупотребление гражданином спиртными напитками или наркотическими средствами, в том случае, если из-за подобных действий в тяжелое материальное положение ставится его семья. Над ним устанавливается попечительство. Такой гражданин вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки, распоряжаться своим заработком и другими доходами он может лишь с согласия попечителя. Если основания, способствовавшие ограничению дееспособности, отпали, суд признает гражданина полностью дееспособным, попечительство отменяется.

Частично дееспособный гражданин в соответствии с ГК РФ вправе самостоятельно распоряжаться своим заработком или другими доходами, совершать мелкие бытовые сделки, вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими, а также осуществлять другие действия, предусмотренные законом. Более серьезные сделки они могут совершать с согласия своих законных представителей, к которым относятся родители, усыновители и попечители. Лица, не достигшие 14-ти лет, признаются в гражданском праве недееспособными. Гражданский закон выделяет в данном периоде два промежутка: с рождения до 6-ти лет и с 6-ти до 14-ти лет. Дети, чей возраст соответствует первому промежутку, признаются полностью недееспособными. Малолетние в возрасте от 6-ти до 14-ти лет вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки и распоряжаться средствами, предоставленными его законными представителями.

Достижение гражданином 18-ти лет не является единственным условием признания его дееспособным. Для того чтобы максимально полно реализовывать свои права и исполнять обязанности, гражданин должен быть психически вменяем. Отсутствие этого фактора ведет к признанию гражданина недееспособным решением суда и к установлению над ним опеки. Все сделки от лица гражданина, признанного недееспособным, осуществляют его опекуны. Возможна также ситуация, когда гражданин, будучи полностью дееспособным, тем не менее, не в состоянии самостоятельно осуществлять свои права и обязанности по состоянию здоровья. В этом случае по просьбе гражданина над ним может быть установлено попечительство в форме патронажа.

Между опекой и попечительством существуют и определенные различия. Из-за того, что опеку назначают над недееспособными гражданами, опекуны осуществляют от их имени все юридические действия. Попечитель является лишь помощником своего подопечного. Учитывая возраст наступления дееспособности, в гражданском праве опеку над несовершеннолетним устанавливают до достижения им 14-ти лет, с 14-ти до 18-ти лет над несовершеннолетним устанавливается попечительство.

Острая необходимость в принятии специального федерального закона об опеке и попечительстве, который собрал бы воедино положения об опеке и попечительстве и четко установил бы права, обязанности и ответственность органов опеки и попечительства, опекунов и попечителей, назрела давно. Принятый Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» должен дать новые механизмы к осуществлению опеки. В отношении детей эти механизмы должны работать так, чтобы как можно меньше детей попадало в дома ребенка, в детские дома, а приемную семью находили бы в России. Чтобы было ясно, о каких механизмах идет речь, обозначу лишь некоторые из них.

Если обратиться к недавней отечественной истории, то благотворительность, тесно связанная с историей попечительства, получила официальное признание в силу указов 1775 года («Учреждение о губерниях», с разрешением частным лицам и обществам устраивать благотворительные общества) и 1869 года (Высочайшее предписание Министерству внутренних дел утверждать уставы общественных и частных благотворительных заведений и получать ежегодные отчеты об их деятельности). Со второй половины XIX века сохранились документы о деятельности в Нижегородской губернии благотворительных обществ в различных сферах общественной жизни.

С середины XIX века сохранились документы Нижегородского губернского попечительства детских приютов, относившегося первоначально к ведомству учреждений императрицы Марии, а с начала XX века входившего в систему Министерства внутренних дел. Председателем этого органа по должности был губернатор. В состав попечительства входили также вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, директор народных училищ, председатель губернской земской управы, городской голова, директора приютов и жены высших губернских чиновников. Губернское попечительство опиралось на сеть уездных попечительств детских приютов. Состав уездных органов был аналогичным: уездный предводитель дворянства, полицейский исправник, городской голова и др. чиновники. В состав попечительств включались представители купечества и интеллигенции на правах «почетных членов», с уплатой ежегодного взноса и после утверждения начальством [58].

Попечительства решали вопросы финансово-хозяйственного содержания приютов (отопление, освещение, одежда и питание для воспитанников), рассматривали ходатайства о помещении в приюты, о поощрении служителей приютов и жертвователей. Для особо активных членов попечительств предусматривались поощрения в виде благодарности «с распубликованием», повышения по службе, медали.

Бюджет попечительств детских приютов формировался преимущественно из казны и частично от благотворительной деятельности. Известны случаи, когда некоторые государственные учреждения брали часть расходов по содержанию приютов на себя (например, губернское управление акцизными сборами).

Большинство обществ занимались социальной защитой малоимущих: «Нижегородское общество вспоможения бедным», общества попечения о детях, «Кружок христианской помощи бедным детям во имя св. Филарета Милостивого» и др. Некоторые общества носили чрезвычайный характер, с финансированием в том числе и за счет казны, например Нижегородский губернский благотворительный комитет, активно действовавший в период голода 1892 года. В состав этого комитета входили губернатор Н.М. Баранов (председатель), епископ, ряд видных чиновников губернского правления, представители купечества (в частности, Н.А. Бугров, П.И. Лельков), интеллигенции (В.Г. Короленко), земства (Н.Ф. Анненский), врачи и др. Комитет организовывал открытие бесплатных народных столовых, выдачу ссуд деньгами и зерном для нуждающихся, контролировал отправку медикаментов (через общество врачей), всемерно поощрял пожертвования.

Пожертвования делались в двух формах: либо целевая передача какой-либо суммы, либо деньги помещались в банк, а процент с вклада шел целенаправленно на содержание приюта, богадельни и т.д. (например, приют О.В. Кутайсовой содержался в том числе и на фиксированный процент с ее капитала, помещенного в Александровский Дворянский банк) [58].

В дореволюционной России все нормы института опеки и попечительства располагались в гражданском законодательстве. Это не вызывало у ученых сомнений в целесообразности, хотя в 1912 г., например, М. Ошанин высказал мнение, что «призрение вообще, и в частности, покинутых детей представляет собою такого рода вопрос, который не может быть отнесен к чьей-либо определенной специальности» [54, с.3].

Позже, как уже указывалось, нормы об опеке меняли свое место. В советской литературе первоначально отмечалась искусственность размещения этих норм в семейном законодательстве, хотя аргументы при этом приводились довольно спорные. Так, А.Г. Гойхбарг считал, что опека отдалилась от семьи и забота о детях перестала быть только семейным делом [14, с. 129]. При этом помещение правил об опеке в Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве он объяснял «соображениями законодательной техники». Но со временем принадлежность опеки семейному праву перестала оспариваться. Так, в 1966 г. А.И. Пергамент отмечала распространение «взгляда на опеку как на институт семейного права» [55, с. 10]. Однако, например, Г.М. Свердлов считал, что «институт опеки и попечительства в целом рассматривается наукой гражданского права (в связи с вопросом о дееспособности физического лица). В семейном же праве вопросы опеки и попечительства рассматриваются лишь в той мере, в какой они касаются детей и семьи» [63, с. 81].

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, а также КоБС РСФСР 1969 г. сохранили положения об опеке и попечительстве. В ГК РСФСР 1964 г. (в соответствующих положениях о дееспособности граждан и о деликтах) присутствовали лишь несколько отдельных норм об опеке. В науке этого периода не был выработан единый подход к определению места института опеки и попечительства. В.А. Рясенцев полагал, что законодательство об опеке и попечительстве как особая совокупность норм «включает семейно-правовой и гражданско-правовой институты опеки и попечительства» [62, с. 11]. Таким образом, он допускал одновременное существование двух институтов опеки и попечительства, с чем нельзя согласиться, поскольку и гражданско-правовые, и установленные семейным законодательством обязанности опекунов охвачены общей задачей, общим назначением.

Необходимо отметить непоследовательность позиции Н.М. Ершовой по этому вопросу. Так, в 1971 г. она называла опеку и попечительство самостоятельным институтом советского права [22, с. 5], а в 1977 г. предлагала определять его как часть семейного права (его институт), отмечая, что «в гражданском законодательстве нормы об опеке и попечительстве не образуют обособленного автономного раздела, поскольку они входят составным элементом таких институтов гражданского права, как дееспособность, представительство, сделки, возмещение вреда» [23, с. 47]. В то же время уже в 1984 г. ею высказана мысль о том, что опеку и попечительство следует считать «комплексным разделом семейного и гражданского права» [24, с. 10]. Все эти взгляды, разумеется, базировались на ныне утративших силу нормах, поэтому с позиции нового законодательства анализируемые мнения отчетливо представляются ошибочными.

Принятие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации [9], в которой содержится десять статей, посвященных установлению, осуществлению и прекращению опеки и попечительства, ознаменовало «уход» института из семейного законодательства. Окончательно это перемещение состоялось с введением в действие СК РФ, гл. 20 которого носит название «Опека и попечительство над детьми», что соответствует п. 1 ст. 31 ГК РФ.

Однако во мнениях современных правоведов по вопросу о месте системы норм об опеке и попечительстве единство не обнаруживается. И.М. Кузнецова называет опеку правовым институтом [31, с. 99], А.М. Нечаева, отмечая рассредоточение норм об опеке и попечительстве в гражданском и семейном законодательстве и не находя в этом никакого противоречия, указывает: «ГК рассматривает опеку и попечительство как гражданско-правовой институт, а для СК - это, прежде всего, форма устройства детей, оставшихся без родительской заботы» [32, с. 449]. Тем самым А.М. Нечаева, по-видимому, допускает принадлежность норм об опеке и попечительстве одновременно двум отраслям законодательства. Во всяком случае, такая позиция является неопределенной, поскольку допускает совмещение различных понятий.

Действительно, СК РФ рассматривает опеку и попечительство как форму устройства, но нельзя отрицать и того, что соответствующие нормы занимают определенное место в структуре кодекса.

Л.М. Пчелинцева полагает, что институт опеки и попечительства является комплексным, поскольку «основан на нормах не только семейного, но и гражданского права, а также административного права» [59, с. 492]. Соглашаясь в принципе с оценкой системы норм об опеке как комплексного института, хотелось отметить определенную неточность предложенной Л.М. Пчелинцевой формулировки. Институт не основывается на нормах, а состоит из них, а кроме того, в нем присутствуют нормы разных отраслей законодательства, а не отраслей права.

Современные ученые-цивилисты, рассматривая положения гражданского законодательства об опеке и попечительстве, либо категорически утверждают, что институт опеки и попечительства целиком принадлежит гражданскому праву [8, с. 414], либо присоединяются к наиболее распространенному мнению о том, что это институт комплексный.

Интересно, что во французском праве все необходимые нормы об опеке размещены в гражданском кодексе (том 1, гл. 2 X титула Французского гражданского кодекса). Во второй половине XX в. институт опеки во Франции подвергся весьма значительным изменениям - в текст кодекса были внесены существенные поправки и дополнения (законами от 14 декабря 1964 г., 5 июля 1974 г., 11 июля 1975 г., 23 декабря 1985 г., 10 июля 1989 г., 8 января 1993 г.). При этом значительную часть находящихся в настоящее время во Французском гражданском кодексе норм об опеке составляют положения публично-правового характера. Сам кодекс, как известно, весьма значителен по объему и охватывает своим регулированием множество отношений. В Гражданском кодексе Квебека положения об опеке и попечительстве также помещены в книге первой «О лицах». Соответствующие нормы расположены внутри титула четвертого «О дееспособности лиц» - это главы вторая и третья титула («Об опеке над несовершеннолетним» и «О режимах надзора над совершеннолетним») [52, с. 62-67]. Известно, что на структуру и содержание этого кодекса в значительной степени повлияло французское гражданское право. Место института опеки и попечительства в Гражданском кодексе Квебека сходно с тем местом, которое отводит ему Французский гражданский кодекс.

Аналогичным образом решает данный вопрос и Гражданский кодекс Испании 1889 г. Книга первая этого Кодекса «О лицах» регулирует вопросы гражданства, брака и развода, семейных отношений, опеки и попечительства. Сходное расположение норм имеет место и в Гражданском законе Латвийской Республики. Его первая часть носит название «Семейное право», а ее четвертый раздел посвящен целиком опеке и попечительству. Общие положения об опеке и попечительстве помещены в первых разделах Гражданских кодексов Кыргызской Республики, Республики Беларусь, Азербайджанской Республики. Гражданское законодательство этих государств по существу мало отличается от гражданского законодательства РФ.

Пандектные системы также размещают положения об опеке и попечительстве внутри гражданского законодательства, однако относят их к разделу семейных прав. В Японии институт опеки находится в четвертом разделе Гражданского кодекса, посвященном регулированию семейных отношений [9, с. 35]. В юридической литературе по зарубежному праву опеку и попечительство прямо называют гражданско-правовым институтом, состоящим из «комплекса мер охраны личных и имущественных прав несовершеннолетних» [16, с. 247].

Тем не менее, институт опеки и попечительства не везде занимает место среди норм гражданского законодательства. Так, в Гражданском кодексе Республики Казахстан положений об опеке и попечительстве нет. Закон Республики Казахстан от 17 декабря 1998 г. «О браке и семье» содержит разд. 4 «Опека и попечительство», который включает соответствующие положения об охране интересов не только несовершеннолетних, но и совершеннолетних подопечных. Таким образом, эта правовая система разграничивает предметы гражданского и семейного законодательства и определяет место института опеки и попечительства в соответствии с прежней традицией советского права.

1.2 Современное правовое регулирование и изменения в институте опеки и попечительства

Оригинальность отечественного института опеки и попечительства состоит в том, что большая часть его норм расположена одновременно в двух отраслях законодательства - гражданском и семейном.

Представляется, что включение всего института опеки и попечительства в семейное законодательство нецелесообразно. Во-первых, это связано с основным назначением опеки (попечительства). Требуется такое устройство гражданина, которое обеспечивает при помощи действий другого физического лица восполнение недостающей дееспособности подопечного, а в необходимых случаях также и защиту иных его интересов.

Процесс восполнения заключается в действиях опекуна или попечителя, а также органа опеки и попечительства, направленных на формирование воли подопечного, наиболее отвечающей его интересам, или замену недостатка этой воли. Юридические действия были и остаются наиболее значимыми действиями, совершаемыми опекунами (попечителями) и органами опеки и попечительства в интересах подопечных. На практике ради этих юридических действий, направленных на достижение юридических последствий, и инициируется оформление опеки или попечительства со стороны тех лиц, которые и безо всякого оформления уже давно фактически осуществляют заботу о подопечном. Безусловно, опека и попечительство - это формы устройства лица, но устройство предполагает в первую очередь защиту интересов, представительство. Обязанности опекуна по обеспечению условий жизни подопечного или по воздействию на его личность вторичны. Таким образом, установление опеки и попечительства существенно влияет на осуществление гражданских прав и обязанностей как опекуна (попечителя), так и подопечного, что требует признания данных отношений предметом гражданского законодательства [31, с. 44].

Во-вторых, опека, как отмечалось, не должна устанавливаться только со стороны родственников или иных членов семьи, а, напротив, как писал Г.Ф. Шершеневич, со стороны посторонних людей можно ожидать «большее беспристрастие», так как у родственников может присутствовать «эгоистическое сознание наследственных прав на имущество опекаемого» [37, с. 456-457]. Правда, в современных условиях подобная проблема актуальна главным образом при осуществлении опеки над недееспособными гражданами, так как несовершеннолетние подопечные сравнительно реже обладают каким-либо имуществом. Таким образом, опека как явление исключительно юридическое, но не биологическое не требует наличия между опекуном (попечителем) и подопечным родственной связи.

В-третьих, по нашему мнению, вследствие установления опеки или попечительства семейных правоотношений не возникает. Как уже говорилось, законодатель может лишь воспользоваться условным термином «член семьи» и приравнять опекунов (попечителей) и их подопечных к членам семьи в определенных случаях и для определенных целей.

По указанным причинам перемещение общих положений, «центра тяжести» института опеки и попечительства в семейное законодательство было бы необоснованным и нарушило бы целостность системы гражданского законодательства.

В то же время гражданско-правовая отраслевая принадлежность основной части норм рассматриваемого института не означает, что опека (попечительство) совпадает с институтом законного представительства. На это обращали внимание Н.М. Ершова [25, с. 97], К.И. Скловский. Законное представительство в том смысле, в котором его принято понимать, возникает в том числе у родителей и усыновителей в отношении детей, а потому с отношениями опеки и попечительства не совпадает. К.И. Скловский отмечает, что представительство является одним из средств «реализации прав и обязанностей по опеке, т.е. носит по отношению к опеке подсобный характер» [65, с. 67].

Институт опеки и попечительства невозможно определить только как гражданско-правовой институт, поскольку значительную часть его норм составляют (и должны составлять) положения о выявлении лиц, нуждающихся в попечении, установлении опеки и попечительства, контроле за деятельностью опекунов и попечителей. Функции органов государственного управления во всех этих вопросах сводятся к организаторским. Наличие норм административно-правового характера, обеспечивающих эти организаторские функции посредством действий органов опеки и попечительства, не позволяет считать весь институт опеки и попечительства гражданско-правовым.

Отдельные нормы из законодательства о местном самоуправлении, присутствующие в институте опеки и попечительства, не могут «притянуть» данный институт и к муниципальному праву по понятным причинам, основная из которых - назначение института. Поэтому нормы законодательства о местном самоуправлении могут устанавливать лишь порядок создания органов опеки и попечительства, порядок распределения полномочий органов опеки и попечительства между различными органами местного самоуправления, возможность делегирования этих полномочий на постоянной или временной основе другим органам или лицам, а также дополнительные способы и формы контроля за деятельностью органов опеки и попечительства. И, напротив, эти нормы не могут затрагивать вопросы объема полномочий органа опеки и попечительства в отношении опекунов (попечителей) и их подопечных, определять порядок установления и прекращения опеки и попечительства, определять формы контроля органов опеки и попечительства за деятельностью опекунов и попечителей. Такое ограничение вмешательства норм законодательства о местном самоуправлении в правовое регулирование опеки и попечительства также продиктовано задачами института и предметом его регулирования.

Дело в том, что большинство отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, складываются с участием физических лиц, и содержание норм, регулирующих данные отношения, значительным образом влияет на правовой статус подопечных. Так, порядок осуществления опекуном полномочий по продаже имущества подопечного, а также правила о выдаче органом опеки и попечительства разрешения на такое отчуждение не являются лишь процедурными вопросами. От того, каким образом осуществляется соответствующая процедура, в немалой степени зависит осуществление права собственности подопечного, права на получение и сбережение его дохода, осуществление других имущественных прав физического лица [49, с. 27].

Данное обстоятельство не позволяет причислить опеку и попечительство к публичным институтам законодательства, так как не опека существует для органов государственной власти, а, напротив, соответствующие органы учреждаются в государстве ради организации опеки, о чем свидетельствует история института опеки. Невозможно подвергнуть административно-правовому регулированию те отношения, которые имеют своей целью охрану субъективных гражданских прав одного физического лица посредством деятельности другого физического лица.

Нецелесообразность размещения института опеки и попечительства в публичных отраслях связана и с еще одним важным моментом. Опека и попечительство возникают только при добровольном согласии на то опекуна или попечителя. Иначе и не может быть, иной порядок (принудительное назначение), по нашему мнению, принесет больше вреда, чем пользы делу устройства нуждающихся в попечении лиц. Именно такое добровольное возникновение правоотношений по опеке и попечительству не позволяет считать рассматриваемый институт исключительно административно-правовым по природе.

Итак, определяя место норм об опеке и попечительстве в системе отечественного законодательства, следует признать, что опека и попечительство - это институт законодательства. Это утверждение полностью соответствует изложенной ранее в работе идее о сущности опеки (попечительства) как такой формы осуществления социальной заботы, которая выполняет общегосударственные задачи, вследствие чего должна обеспечиваться деятельностью органов государственной власти, а следовательно, подлежит комплексному правовому регулированию. Тем не менее комплексный характер системы норм об опеке не дает в настоящий момент оснований преувеличивать значение данного института и возводить опеку и попечительство в ранг отраслей законодательства.

Граждане Российской Федерации вступают в различные общественные отношения во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни и имеют соответствующие права и обязанности [44, с. 87].

Опека устанавливается над: малолетними; гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства.

Попечительство устанавливается над: несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет; гражданами, признанными ограниченно дееспособными.

Опека и попечительство устанавливается над несовершеннолетними в случае, если они остались без родительского попечения (родители (усыновители) отсутствуют, лишены родительских прав или уклоняются от их воспитания). Опекуны совершают сделки от имени своих подопечных, а попечители дают согласие на совершение сделок. Обязанности опекуны и попечители исполняют безвозмездно, если иное не предусмотрено законом.

Государственная семейная политика в целом должна найти отражение в целом ряде законов, регулирующих данную сферу (жилищное законодательство, семейное законодательство, уголовное и административном законодательство, блок, связанный с налоговым, трудовым законодательством и законодательством о соцобеспечении).

В этом направлении сделаны нужные шаги - принятие Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее - Закон о попечительстве) [12] также обусловлено развитием конституционных положений и определяет пути реформирования законодательства о защите законных прав и интересов граждан в данной сфере общественных отношений.

Достаточно символичным является факт, что один из самых важных актов в области защиты прав и законных интересов отдельных категорий лиц, в первую очередь несовершеннолетних, принят в год, объявленный в России годом семьи [13].

На заседании Организационного комитета по проведению в 2008 г. года семьи Д.А. Медведев подчеркнул: «Год семьи в нашей стране - это не набор памятных дат, не набор праздников и развлечений, это все-таки большая работа, работа практическая, работа исследовательская. Нам необходимы новые современные исследования в области экономики, посвященные семье как первичной ячейке государства и общества, области психологии и права» [69, с. 64].

Институт опеки и попечительства в российском законодательстве прошел сложный путь становления и развития и в современных условиях требует качественно нового правового регулирования.

Между тем опека и попечительство - комплексный институт, он несет в себе нормы не только частных (гражданского и семейного), но и публичных отраслей (прежде всего административного) права, что обусловлено необходимостью обеспечения нуждающихся в этом граждан всеми видами охраны их прав и законных интересов (в первую очередь их личных и имущественных прав).

Принятие Закона о попечительстве вызвало необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство (Гражданский (часть первая) [9], Жилищный [11] и Семейный [10] кодексы РФ).

Применение Закона о попечительстве предполагает обращение к соответствующим законам. При этом некоторые нормы Закона полностью (или в части) воспроизводят положения указанных нормативных актов, приобретая тем самым прямое действие. Часть регулируемых вопросов предполагает решение через принятие Правительством РФ соответствующих постановлений.

Необходимо проанализировать ряд принципиальных положений Закона, связанных с регулированием опеки и попечительства, а следовательно, и охраной прав и интересов соответствующих категорий граждан.

Заслуживает внимания предмет регулирования Закона (п. 1 ст. 1), который представляет специфические обязательственные правоотношения в сфере опеки и попечительства. Законодатель сформулировал достаточно широкий спектр подлежащих регулированию таких отношений. Тем самым положения Закона ориентированы на применение гражданских прав и обязанностей в сфере как семейных, так и гражданских правоотношений. Органично включены в состав регулирования не только гражданско-правовые и семейно-правовые отношения, но и публично-правовые аспекты опеки и попечительства.

Законодатель воспринял двоякий подход в использовании термина «опека» в юридическом обиходе. Опека для целей Закона - не только осуществление заботы со стороны физического лица, но и пребывание несовершеннолетнего или недееспособного гражданина в специальном медицинском или социальном учреждении (п. 2. ст. 1).

Особенности регулирования закрепляются в отношении установления, осуществления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами. В данном случае применяются нормы Семейного кодекса РФ (ст. 145-150). При этом в соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Тот же самый принцип разделения сфер нормотворчества заложен в семейном законодательстве (ст. 3 СК РФ).

Установлена зависимость применения законов субъектов Федерации от положений Закона о попечительстве, которая определяется спектром решаемых вопросов. На уровне субъектов Федерации могут быть урегулированы вопросы, связанные с опекой и попечительством, не нашедшие отражение (решение) в комментируемом законе. При этом особенности опеки и попечительства несовершеннолетних граждан регулируются законами субъектов Федерации в части вопросов, отнесенных к их ведению.

Деятельность по опеке и попечительству осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) свободного принятия гражданином обязанностей по опеке или попечительству и свободного отказа от исполнения опекуном или попечителем своих обязанностей;

2) контроля над деятельностью по опеке и попечительству;

3) обеспечения защиты прав и законных интересов подопечных (ст. 5 Закона).

В большинстве случаев определялось возложение обязанностей по организации деятельности по опеке и попечительству на субъекты Федерации, которые делегировали свои полномочия органам местного самоуправления. Муниципальные органы власти применительно к своим условиям и потребностям формировали систему организаций, выполняющих функции опеки и попечительства. Законом вводится новое правило: теперь органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Федерации. Исполнение полномочий соответствующих органов и их правовой статус регламентируется на основе актов, принимаемых органами власти субъектов Федерации (п. 1 ст. 6 Закона) [30, с. 23].

Основные задачи органов опеки и попечительства вытекают из принципов государственного регулирования, определяющего публичные функции в сфере организации и осуществления опеки и попечительства.

К таковым законодатель относит:

- защиту прав и законных интересов соответствующих категорий граждан;

- надзор над деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

- контроль над сохранностью имущества и управлением имуществом подопечных либо помещенных 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 (ст. 7 Закона).

В статье 8 Закона закреплены основные полномочия органов опеки и попечительства. В связи с характером деятельности среди полномочий органа опеки и попечительства можно выделить:

1) учетные - выявление и учет лиц, нуждающихся в опеке (попечительстве), учет лиц, желающих стать опекунами (попечителями);

2) контрольно-надзорные - надзор над деятельностью опекунов (попечителей), организаций, в которые помещены недееспособные (не полностью дееспособные); проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами (попечителями) прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами (попечителями) требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов (попечителей);

3) разрешительные - выдача разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных; выдача разрешения на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных;

4) защитно-представительские - обращение в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности, а также о признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или был ограничен в дееспособности; освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей; заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных; представление законных интересов несовершеннолетних (недееспособных) граждан, находящихся под опекой (попечительством), в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству, интересам подопечных;

5) партнерские - подготовка в порядке, определяемом Правительством РФ, граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, либо принять детей, оставшихся без попечения родителей; оказание содействия опекунам и попечителям в осуществлении ими прав по исполнению обязанностей опекунов или попечителей.

Деятельность по осуществлению опеки и попечительства имеет социально значимый характер и связана с надлежащим обеспечением интересов особой категории лиц, не способных в соответствии с законом в полной мере реализовать свои права и интересы. Поэтому с учетом интересов подопечных Закон предъявляет специальные требования к лицам, которые вправе выступать опекунами или попечителями (п. 1 ст. 10).

Законодатель закрепляет право органа опеки и попечительство запрашивать информацию о лице, изъявившем желание оформить опеку (попечительство), как от самого кандидата, так и от компетентных органов. Причем данное право органа опеки определяется как его безусловная обязанность в целях подбора достойного кандидата для выполнения опекунских или попечительских функций (п. 2 ст. 10).

При этом устанавливается перечень лиц, которые в преимущественном порядке имеют право быть опекуном (попечителем) подопечного:

1) бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры совершеннолетнего подопечного;

2) бабушки и дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного.

Первоочередность в предоставлении права указанным лицам быть опекунами (попечителями) определена близкой родственной либо семейной связью с подопечным.

Законодатель определяет возможность назначения подопечному нескольких опекунов. Такая новелла соответствует общей мировой практике установления опекунских отношений. При этом как в случае с множественностью лиц в обязательстве (ст. 322 ГК РФ) они несут за свои действия солидарную ответственность. Это означает совместное бремя последствий неисполнения (ненадлежащего исполнения) возложенных на них обязанностей. Действующее законодательство такую возможность устанавливает в нормах семейного права для случаев создания приемной семьи (п. 7 ст. 10).

Представительство и защита прав и законных интересов подопечных при назначении им нескольких опекунов или попечителей осуществляются одновременно всеми опекунами или попечителями; при этом допускается передача полномочий по ведению дел подопечного одному из опекунов (попечителей) на основании доверенностей.

Одно и то же лицо может быть опекуном или попечителем нескольких подопечных исходя из их интересов. Такое решение принимает орган опеки и попечительства.

Интересы подопечного не должны ущемляться. Противоречие интересов между подопечными и опекуном (попечителем) законодатель рассматривает как основание для назначения органом опеки и попечительства каждому из подопечных временного представителя для разрешения возникших противоречий (п. 10 ст. 10). Таким представителем может стать социальный работник, общественный инспектор, утвержденный в установленном порядке и полномочный оказать необходимую помощь.

Закон вводит новый институт опеки и попечительства - предварительную опеку (ст. 12 Закона). Институт предварительной опеки определен практикой существующих отношений и продиктован в первую очередь интересами недееспособного или не полностью дееспособного лица.

Потребность в предварительной опеке возникает, когда необходимо немедленное устройство несовершеннолетнего. Такая ситуация возможна, например, при непосредственной угрозе жизни ребенка (ст. 77 СК РФ).

Опекуном или попечителем может быть только совершеннолетний дееспособный гражданин. Акт о предварительной опеке или попечительстве может быть вынесен на основании предоставленного документа, удостоверяющего личность (например, паспорта) конкретного лица, и соответствия необходимым требованиям условий его жизни.

При этом орган опеки и попечительства разрешает вопрос о назначении опекунов (попечителей) без предоставления ими необходимых сведений о себе, в том числе сведений о состоянии своего здоровья.

Законом предусмотрен механизм установления опеки (попечительства) по заявлению родителей на период их временного отсутствия по уважительным причинам (ст. 13).

Назначение опекуна или попечителя в этом случае не рассматривается как санкция и не является основанием для лишения или ограничения родительских прав.

Обращение родителя в орган опеки и попечительства с соответствующим заявлением при наличии уважительных причин свидетельствует об их желании защитить права и интересы ребенка на период своего отсутствия. Такие действия родителей ведут к так называемой срочной опеке.

Срочная опека (попечительство) – это опека (попечительство), устанавливаемая органом опеки и попечительства на определенный период времени, указанный в акте о назначении опеки (попечительства). Такой вид опеки необходим в ситуации временного отсутствия законных представителей ребенка (например, длительная командировка). Прекращение такой опеки и соответственно полномочий опекуна (попечителя) связывается с истечением срока, на который она была назначена.

Нормы закона закрепляют право родителя определить опекуна (попечителя) своего ребенка на случай своей смерти. Закон определяет возможность соответствующего распоряжения органу опеки и попечительства в заявлении, подписанном родителем с указанием даты написания.

В статье 14 Закона определена возможность установления опеки и попечительства по договору. В зависимости от форм опеки и попечительства такой договор может именоваться как договор об осуществлении опеки и попечительства, договор о приемной семье либо договор о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Для возникновения правоотношений по возмездному осуществлению опеки и попечительства необходимо издание органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна (попечителя) и заключение с ним соответствующего договора.

Законодатель устанавливает последствия уклонения органа опеки и попечительства от заключения соответствующего договора. Опекун (попечитель) вправе предъявить к органу опеки и попечительства требования, указанные в статье 445 ГК РФ, определяющей правила заключения договора в обязательном порядке.

Отношения по опеке и попечительству во многом приобретают гражданско-правовую природу, определяя полномочия опекуна (попечителя) в гражданском законодательстве. При этом обязанности опекуна (попечителя) должны реализовать его волю и интерес, что может быть подкреплено встречным предоставлением имущественного характера. На этих принципах строятся отношения между опекуном (попечителем) и органом опеки и попечительства.

Кроме того, Семейный кодекс РФ (ст. 148) также следует возмездности осуществления обязанностей из опеки (попечительства). Аналогию можно провести с нормами о приемной семье (ст. 152) определяющей применение положений об опеке и попечительстве к отношениям, возникающим из договора о приемной семье.

Закрепляется принцип раздельного имущественного режима опекунов (попечителей) и подопечных. Собственность опекунов (попечителей) отделена от собственности подопечных. Имущество, принадлежащее подопечному, находится в его собственности. Равным образом это правило распространяется на алименты, пенсии, пособия и иные социальные выплаты, которые предоставляются на содержание подопечных (ст. 17 Закона).

Установлена обязанность опекуна (попечителя) принять имущество подопечного от лиц, осуществлявших его хранение. Имущество должно быть принято по описи (п. 1 ст. 18).

При необходимости постоянного управления недвижимым и ценным движимым имуществом подопечного орган опеки и попечительства заключает с управляющим, определенным этим органом, договор о доверительном управлении таким имуществом (п. 1 ст. 38 ГК РФ).

Устанавливается обязанность опекуна (попечителя) незамедлительно обратиться с иском в суд об истребовании имущества подопечного из чужого незаконного владения при наличии таких оснований (п. 4 ст. 18).

В качестве иных мер, направленных на защиту имущественных прав и интересов подопечного, могут выступить соответствующие обращения опекуна (попечителя), например, в органы опеки и попечительства, прокуратуру и т.п.

Общие правила определяют, что опекун (попечитель) обязан:

- доходы от имущества подопечного расходовать в пользу подопечного;

- не совершать сделки, влекущие уменьшение в имущественной сфере подопечного;

- получать у органа опеки и попечительства согласие на совершение определенных сделок с имуществом подопечного.

Аналогические обязанности у доверительного управляющего при управлении имуществом подопечного (ст. 19 Закона).

Закон запрещает договор займа (кредита) с участием подопечного. Кроме того, установлен общий запрет передачи имущества в заем. Исключение составляет заем, когда возврат займа обеспечен ипотекой (залогом недвижимости). Установлен общий запрет на отчуждение недвижимого имущества подопечного (ст. 20 Закона).

К сделкам, на совершение которых предварительное разрешение должно быть получено, закон относит:

а) сделки, связанные с обременением имущества:

- сдача имущества в наем;

- сдача имущества в аренду;

- сдача имущества в безвозмездное пользование;

- сдача имущества в залог;

б) сделки, связанные с отчуждением имущества:

- купля-продажа имущества;

- обмен имущества;

- дарение имущества;

в) сделки, влекущие отказ от принадлежащих прав, раздел имущества и выдел из него долей;

г) сделки, влекущие уменьшение стоимости имущества.

К их числу закон также относит отказ от иска, поданного в интересах подопечного; заключение в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного; заключение мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем.

Имущественные права ограниченно дееспособных граждан подлежат охране по правилам статьи 37 ГК РФ. При этом охрана соответствующих прав таких лиц регулируется аналогичным образом с правами несовершеннолетних и полностью недееспособных совершеннолетних лиц.

Компетенцией по осуществлению надзора за деятельностью опекунов и попечителей наделены органы опеки и попечительства. Установлена обязанность органа опеки и попечительства осуществлять проверку условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества (ст. 24 Закона).

Опекун (попечитель) обязан предоставлять отчет ежегодно до 1 февраля текущего года в письменной форме о хранении, использовании имущества подопечного и управлении имуществом подопечного (состоянии имущества и месте его хранения, приобретении имущества взамен отчужденного, доходах, полученных от управления имуществом подопечного, расходах, произведенных за счет имущества подопечного) за предыдущий год с приложением оправдательных документов.

Закон определяет обязанность опекунов нести ответственность по сделкам, совершенным от имени подопечных. Следует руководствоваться общим правилом гражданского законодательства: вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (п. 1 ст. 1064 ГК РФ).

Кроме того, установлена возможность применения к опекунам (попечителям) мер уголовной и административной ответственности за свои действия или и бездействие (ст. 26 Закона).

К числу таких действий законодатель относит издание не соответствующего законодательству акта органа опеки и попечительства, повлекшего причинение вреда подопечному (ст. 28 Закона). При этом особо оговаривается, что вред подлежит возмещению по правилам гражданского законодательства. Это позволяет подопечному либо лицу, выполняющему функции опекуна (попечителя), предъявить к органу опеки и попечительства (должностному лицу органа) иск в суд в порядке статьи 1069 ГК РФ, устанавливающей ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, гражданину или юридическому лицу [39, с. 13].

Основанием для прекращения опеки и попечительства является:

- смерть опекуна и попечителя либо подопечного;

- истечение срока действия акта о назначении либо отстранение опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей;

- судебное решение о признании подопечного дееспособным;

- отмена ограничений дееспособности подопечного по заявлению опекуна, попечителя или органа опеки и попечительства.

Предусматривается возможность постоянного и временного освобождения опекуна и попечителя от выполнения соответствующих обязанностей, если это идет вразрез с интересами подопечного в вопросах воспитания, образования и иных нематериальных отношений, отстранения органами опеки и попечительства опекунов (попечителей) от исполнения ими возложенных на них обязанностей. При этом отстранение в отличие от освобождения (в том числе временного) рассматривается как санкция в отношении опекуна или попечителя в случае ненадлежащего исполнения им обязанностей (ст. 29 Закона) [30, с. 47].

Закон определяет права подопечных, опекунов и попечителей на установленные в законодательном порядке соответствующие формы поддержки. В соответствии с конституционным распределением предметов ведения вопросы опеки и попечительства закреплены в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Тем самым законодатель устанавливает соответствующие источники поддержки: федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации.

Доходы подопечного гражданина, в том числе доходы, причитающиеся подопечному от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, расходуются опекуном или попечителем исключительно в интересах подопечного и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

Суммы форм обеспечения, выплачиваемых непосредственно на нужды опекуна (попечителя), принадлежат опекуну или попечителю и расходуются ими по своему усмотрению. На эти суммы подопечный не имеет права. Определяется возможность установления субъектами Федерации видов (форм) обеспечения, не предусмотренных федеральным законодательством (ст. 31 Закона).

Выводы. Таким образом, в целом реформирование законодательства об опеке и попечительстве должно способствовать решению накопившихся проблем реализации прав и законных интересов категорий лиц, особо нуждающихся в защите со стороны государства и общества.

При этом действие Федерального закона об опеке должно дать оценку эффективности практики опеки и попечительства и направлений законотворческой деятельности в данной сфере общественных отношений.

Глава 2. Анализ правового регулирования установления опеки и попечительства над детьми

2.1 Дети, над которыми устанавливаются опека или попечительство. Опекуны (попечители) детей

Оставшимися без попечения родителей закон признает детей, родители которых умерли, лишены родительских прав, ограничены в этих правах, признаны судом недееспособными, больны, длительно отсутствуют, уклоняются от воспитания либо от защиты прав и интересов своих детей, в том числе отказываются взять их из воспитательных и аналогичных учреждений (п. 1 ст. 121 СК).

Опека устанавливается над малолетними (т.е. детьми до 14 лет), попечительство - над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет. Опекуны заключают от имени подопечных все необходимые сделки. Попечители дают согласие на сделки, которые лица от 14 до 18 лет не могут совершать самостоятельно (например, операции с недвижимостью) 10, с. 58].

По общему правилу опекуны (попечители) назначаются по месту жительства детей и - в порядке исключения (например, когда ребенок уже проживает в его семье) - по месту жительства опекуна (попечителя).

Опекун или попечитель освобождается от своих обязанностей в случае возвращения ребенка родителям или его усыновления.

Если ребенок помещается в воспитательное либо аналогичное учреждение, то орган опеки и попечительства также освобождает опекуна (попечителя), но при условии, что это не повредит интересам ребенка.

При наличии уважительных причин (болезнь, имущественные проблемы, отсутствие взаимопонимания с подопечным и т.п.) опекун (попечитель) может быть освобожден от обязанностей по своей просьбе.

При ненадлежащих, в том числе корыстных, действиях опекуна или попечителя орган опеки и попечительства может его отстранить и привлечь к предусмотренной законом ответственности. Так, в случаях, когда подопечный оставлен без надзора и необходимой помощи, его жизнь или здоровье в опасности, возможна уголовная ответственность по ст. 125 УК.

Кроме того, орган опеки и попечительства вправе предъявить к опекуну (попечителю) иск о возмещении вреда ребенку, согласно ст. 1022 ГК.

Когда подопечный достигает 14 лет, опека над ним прекращается; при этом опекун автоматически становится попечителем.

Попечительство прекращается также автоматически, когда ребенку исполняется 18 лет, а равно при вступлении его в брак ив случае эмансипации.

В соответствии со ст. 35 ГК, к которому отсылает семейное законодательство (см. ст. 145 СК), опекуны (попечители) детей назначаются органом опеки и попечительства:

а) по месту жительства детей;

б) при наличии заслуживающих внимания обстоятельств - по месту жительства опекуна (попечителя).

Такое лицо должно быть назначено в пределах месяца со дня, когда орган опеки и попечительства узнал, что ребенок остался без родителей или без их заботы.

Глава указанного органа подписывает акт об установлении опеки или попечительства. Он может быть обжалован в суд близкими родственниками ребенка, а также прокурором (если он сочтет, что этот акт принят с нарушением закона).

Однако подача жалобы не приостанавливает действия акта - опекун (попечитель) приступает к своим обязанностям немедленно. Его полномочия подтверждаются удостоверением, выданным местной властью (органами опеки и попечительства).

Опекунами (попечителями) назначают только совершеннолетних дееспособных граждан, давших согласие исполнять данные функции. При назначении должны учитываться нравственные и иные личные качества, способность быть опекуном (попечителем), отношения между ним и ребенком, между ребенком и членами семьи кандидата в опекуны (попечители), а если можно выявить желание ребенка - то и это.

И комментируемая статья 146, и ст. 35 ГК перечисляют лиц, которые не могут быть опекунами (попечителями). Это люди:

1) не достигшие 18 лет (даже если они эмансипированы или находятся в браке);

2) признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

3) лишенные родительских прав или ограниченные в этих правах;

4) отстраненные ранее от выполнения обязанностей опекунов;

5) бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине;

6) больные хроническим алкоголизмом или наркоманией;

7) страдающие иными недугами, которые не позволяют воспитывать ребенка либо опасны для него. Соответствующий перечень утвержден постановлением Правительства РФ от 01.05.96 № 542 (туберкулез, заболевания внутренних органов и нервной системы, опорно-двигательного аппарата, онкологические, инфекционные; все болезни и травмы, приведшие к инвалидности, которые исключают трудоспособность, и т.д.).

Детям, которые воспитываются на полном гособеспечении, т.е. содержатся в домах ребенка, детских домах, домах инвалидов и проч., опекуны и попечители не назначаются; их функции возлагаются на администрацию названных учреждений [37, с. 11].

Одному ребенку может быть назначен только один опекун (попечитель).

В то же время один человек может опекать сразу нескольких детей (например, братьев и (или) сестер).

Опека (попечительство) над детьми, находящимися в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения:

Передача ребенка в воспитательное или аналогичное госучреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, - одна из форм устройства несовершеннолетних. По п. 1 ст. 123 СК орган опеки и попечительства прибегает к этому в случаях, когда ребенка не удалось передать на усыновление, под опеку (попечительство) или в приемную семью, а также когда его нужно устроить на время, поскольку истек месячный срок, данный этому органу ст. 35 ГК (см. коммент. к ст. 146). Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.96 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», понятием «воспитательные и аналогичные им учреждения» охвачены [10]:

а) образовательные учреждения, в которых содержатся (обучаются и (или) воспитываются) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

б) учреждения социальной помощи (детские дома-интернаты для умственно отсталых и физически недостаточных; социально-реабилитационные центры помощи детям; социальные приюты);

в) учреждения системы здравоохранения (дома ребенка, где находятся дети до полутора лет);

г) другие учреждения, создаваемые в установленном порядке.

Так, в связи с общественно опасными действиями дети, оставшиеся без родителей, могут помещаться в социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних с девиантным поведением.

Их конкретные обязанности в качестве опекунов (попечителей) закреплены в уставах (положениях) о таких учреждениях.

2. Детям, которые находятся на полном государственном обеспечении, опекуны (попечители) не назначаются, поскольку их обязанности исполняет (автоматически) администрация вышеназванных учреждений.

До устройства детей на воспитание (т.е. до передачи на усыновление, под личную опеку или попечительство либо в приемную семью) эти обязанности выполняют органы опеки и попечительства. Установить опекунство (попечительство) возможно и после устройства ребенка в госучреждение.

В то же время возможна ситуация, когда сам опекун (попечитель) временно помещает ребенка, например, в социально-реабилитационный центр; в подобных случаях он сохраняет свои функции, т.е. права и обязанности относительно подопечного.

Контроль за условиями жизни в детских госучреждениях возложен на органы опеки и попечительства (т.е. на органы местного самоуправления).

Это значит, что данные органы вправе в любое время их посещать, обследовать, выслушивать воспитанников и персонал, составлять при необходимости соответствующие акты и т.д. Параллельно не прекращается поиск возможности устроить ребенка на усыновление, под опеку или попечительство конкретного гражданина либо в приемную семью, поскольку это больше, нежели госучреждение, отвечает понятию «среда, замещающая родителей».

Эти же органы защищают права выпускников вышеназванных учреждений, а именно:

а) проверяют, выданы ли выпускникам, поступающим в учебное заведение и на работу, необходимые документы, единовременные денежные пособия, комплекты сезонной обуви и одежды либо деньги по стоимости такого комплекта и проч.;

б) проверяют, зачислены ли на банковский счет выпускника сумма полученных на него алиментов и 50% дохода от их обращения (см. п. 2 ст. 84 СК);

в) принимают меры:

по трудоустройству выпускника;

по обеспечению его жильем, имея в виду, что он сохраняет право собственности на жилое помещение или право пользования жильем, а при отсутствии такового - право его получить (см. коммент. к ст. 148, 149);

по выплате пенсий, пособий и т.д.;

г) назначают выпускнику, которому не исполнилось 18 лет, попечителя либо сами исполняют эту функцию (если попечитель не подыскан или когда в этом нет смысла, поскольку выпускник скоро станет совершеннолетним, требует эмансипации, собирается вступить в брак).

2.2 Права детей, находящихся под опекой (попечительством)

Права ребенка под опекой (попечительством) и в воспитательном госучреждении, в основном идентичны. Поэтому рассмотрим сначала общее, а затем коснемся особенностей.

И те, и другие дети:

а) имеют право на содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие и уважение их человеческого достоинства. Здесь есть только один нюанс: детские учреждения находятся на госбюджете, тогда как опекун (попечитель) ежемесячно получает деньги для подопечного согласно Положению о порядке выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством), утв. приказом Минобразования России от 19.08.99 № 199;

б) имеют право на алименты, пособия и другие социальные выплаты. Нюанс: если госучреждение обязано (см. коммент. к ст. 84) накапливать алиментные суммы в банке и может использовать на детей лишь 50% от обращения этих сумм (а остальные 50% добавляются на счета детей, когда они становятся выпускниками), то опекуну разрешено целиком использовать причитающиеся детям выплаты на их содержание [19, с. 28];

в) сохраняют право собственности на имущество, в том числе на недвижимость, жилое помещение; сохраняют право на закрепленное за ними жилое помещение - на весь период пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных Сил РФ, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы - право его получить в соответствии с жилищным законодательством. Если же они не имеют закрепленного жилого помещения, то могут получить его вне очереди (ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»). Аналогичная норма закреплена в ст. 57 ЖК.

По Федеральному закону «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предоставляемое им жилье должно быть: равноценно ранее занимаемому; не ниже установленных социальных норм;

г) обладают правами, предусмотренными ст. 55-57 СК, т.е.: могут общаться с родителями и другими родственниками (если это не противоречит интересам детей и родители не лишены своих прав);

находятся, согласно п. 2 ст. 56 СК, под защитой закона от злоупотреблений со стороны родителей и лиц, которые их замещают. При этом ребенку позволено самостоятельно обратиться в орган опеки и попечительства. Причем в ст. 148 это право выделено как самостоятельное, а в ст. 149 названо в п. 2 наряду с другими общими правами, которые принадлежат детям независимо от того, потеряли они родительское попечение или нет;

вправе выражать свое мнение.

Дальнейшее касается разницы в правах детей, находящихся под опекой (попечительством), и детей, пребывающих в воспитательных учреждениях.

Подопечный ребенок имеет возможность воспитываться и жить в семье опекуна (попечителя), испытывать его заботу. Ребенку, достигшему 16 лет, орган опеки и попечительства позволяет раздельное проживание при условии, что это не повредит его развитию, интересам, правам.

Дети, находящиеся в воспитательных (аналогичных) госучреждениях, всего этого лишены, зато имеют льготы при устройстве на работу, учебу.

На основе Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 9):

ищущим работу впервые и зарегистрированным в органе службы занятости выплачивается пособие по безработице в течение шести месяцев в размере среднего уровня зарплаты, сложившегося в данном субъекте Федерации.

Одновременно с этим осуществляется их профориентация, профподготовка и трудоустройство;

высвобождаемых с предприятий в связи с их ликвидацией, сокращением штата работодатели (их правопреемники) обязаны обеспечить - за счет собственных средств - необходимое профобучение с последующим трудоустройством в данной или другой организациях.

Выпускники имеют право на внеконкурсный прием (при успешной сдаче экзаменов) в государственные и муниципальные учебные заведения (ст. 26 Закона РФ «Об образовании» в ред. Федерального закона от 13.01.96 № 12-ФЗ); поступившим (в возрасте от 18 до 23 лет) положено полное гособеспечение. Мальчики-сироты могут быть приняты в суворовское военное, нахимовское военно-морское или военно-музыкальное училище (ст. 19 Федерального закона от 28.03.98 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе») [10, ст.150].

Права детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения:

1. Права ребенка под опекой (попечительством) и в воспитательном госучреждении, в основном идентичны. Поэтому рассмотрим сначала общее, а затем коснемся особенностей.

И те, и другие дети:

а) имеют право на содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие и уважение их человеческого достоинства. Здесь есть только один нюанс: детские учреждения находятся на госбюджете, тогда как опекун (попечитель) ежемесячно получает деньги для подопечного согласно Положению о порядке выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством), утв. приказом Минобразования России от 19.08.99 № 199;

б) имеют право на алименты, пособия и другие социальные выплаты. Нюанс: если госучреждение обязано накапливать алиментные суммы в банке и может использовать на детей лишь 50% от обращения этих сумм (а остальные 50% добавляются на счета детей, когда они становятся выпускниками), то опекуну разрешено целиком использовать причитающиеся детям выплаты на их содержание;

в) сохраняют право собственности на имущество, в том числе на недвижимость, жилое помещение; сохраняют право на закрепленное за ними жилое помещение - на весь период пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных Сил РФ, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы - право его получить в соответствии с жилищным законодательством [3, с. 91].

Если же они не имеют закрепленного жилого помещения, то могут получить его вне очереди (ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»). Аналогичная норма закреплена в ст. 57 ЖК.

По Федеральному закону «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предоставляемое им жилье должно быть: равноценно ранее занимаемому; не ниже установленных социальных норм;

г) обладают правами, предусмотренными ст. 55-57 СК, т.е.: могут общаться с родителями и другими родственниками (если это не противоречит интересам детей и родители не лишены своих прав);

находятся, согласно п. 2 ст. 56 СК, под защитой закона от злоупотреблений со стороны родителей и лиц, которые их замещают. При этом ребенку позволено самостоятельно обратиться в орган опеки и попечительства. Причем в ст. 148 это право выделено как самостоятельное, а в ст. 149 названо в п. 2 наряду с другими общими правами, которые принадлежат детям независимо от того, потеряли они родительское попечение или нет;

вправе выражать свое мнение.

Дальнейшее касается разницы в правах детей, находящихся под опекой (попечительством), и детей, пребывающих в воспитательных учреждениях.

2. Подопечный ребенок имеет возможность воспитываться и жить в семье опекуна (попечителя), испытывать его заботу. Ребенку, достигшему 16 лет, орган опеки и попечительства позволяет раздельное проживание при условии, что это не повредит его развитию, интересам, правам.

3. Дети, находящиеся в воспитательных (аналогичных) госучреждениях, всего этого лишены, зато имеют льготы при устройстве на работу, учебу. На основе Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 9):

ищущим работу впервые и зарегистрированным в органе службы занятости выплачивается пособие по безработице в течение шести месяцев в размере среднего уровня зарплаты, сложившегося в данном субъекте Федерации.

Одновременно с этим осуществляется их профориентация, профподготовка и трудоустройство;

высвобождаемых с предприятий в связи с их ликвидацией, сокращением штата работодатели (их правопреемники) обязаны обеспечить - за счет собственных средств - необходимое профобучение с последующим трудоустройством в данной или другой организациях.

Выпускники имеют право на внеконкурсный прием (при успешной сдаче экзаменов) в государственные и муниципальные учебные заведения (ст. 26 Закона РФ «Об образовании» в ред. Федерального закона от 13.01.96 № 12-ФЗ [10, ст.150]); поступившим (в возрасте от 18 до 23 лет) положено полное гособеспечение. Мальчики-сироты могут быть приняты в суворовское военное, нахимовское военно-морское или военно-музыкальное училище (ст. 19 Федерального закона от 28.03.98 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»)[10, ст.150].

2.3 Права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка

Опекун (попечитель) замещает и, в известном смысле, заменяет ребенку кровных родителей. Поэтому статья 150 СК РФ и обязывает, и управомочивает его воспитывать подопечных в заботе об их физическом, психическом, духовном и нравственном развитии.

Выбирая способы воспитания самостоятельно, он обязан:

а) учитывать мнение ребенка и рекомендации органа опеки и попечительства;

б) соблюдать требования п. 1 ст. 65 СК. Это значит, что опекун (попечитель) не может осуществлять свои права вразрез с интересами ребенка; не смеет обращаться с ним пренебрежительно, жестоко, грубо, уничижающе, оскорбительно, не смеет эксплуатировать детей. Жестокость к подопечным влечет уголовную ответственность по ст. 156 УК.

Как и родители, опекун (попечитель) избирает - с учетом позиции ребенка - форму его обучения (например, домашняя форма, экстернат). При этом ребенку необходимо получить основное общее образование (т.е. окончить 9 классов школы).

Дети, находящиеся под опекой (попечительством), сохраняют возможность общаться с кровными родителями, другими родственниками (если, конечно, родители не лишены своих прав в судебном порядке). Но такое общение недопустимо, если идет во вред ребенку.

Опекуны (попечители) вправе требовать возврата подопечного, удерживаемого незаконно любыми лицами, будь то хоть его родители. Дела данной категории решаются судом в порядке искового производства.

В иске может быть отказано, если возврат противоречит интересам ребенка. Как правило, за таким решением суда следует отмена опеки или попечительства.

В соответствии со ст. 36 ГК опекуны и попечители обязаны проживать совместно со своими подопечными. Раздельное проживание с ребенком, достигшим 16 лет, допустимо с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не повредит его воспитанию, не нарушит его прав и интересов.

Опекуны (попечители) обязаны извещать органы опеки и попечительства о перемене своего места жительства.

Статья 37 ГК устанавливает: доходы подопечного (в том числе от управления его имуществом), кроме тех, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно (например, ребенок с 14 лет сам распоряжается своим заработком, стипендией, авторским гонораром и т.п.), тратятся исключительно в его интересах и если траты предварительно разрешит орган опеки и попечительства. Без такого разрешения опекун или попечитель вправе расходовать лишь суммы, необходимые для содержания ребенка (питание, одежда и т.п.).

Если названный орган заранее не разрешит, опекун не может совершать, а попечитель - давать подопечному согласие на:

а) сделки по отчуждению (купля-продажа, обмен, дарение ит.п.), сдаче внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог его имущества;

б) сделки, влекущие отказ от принадлежащих ему прав, раздел или выдел долей из его имущества;

в) любые другие сделки, влекущие уменьшение этого имущества.

Опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники не вправе вступать с подопечным во все сделки, кроме таких, как передача ему имущества в дар или в безвозмездное пользование, а также не могут представлять его в сделках или в судебных разбирательствах с супругом либо близкими родственниками опекуна (попечителя).

Если необходимо постоянно управлять недвижимостью или другим имуществом ребенка, то орган опеки и попечительства (согласно ст. 38 ГК) заключает договор доверительного управления с лицом, которое сам назначает (т.н. «доверительный управляющий»). В этом случае опекун или попечитель сохраняет свои полномочия относительно имущества, не переданного в доверительное управление.

В соответствии с п. 5 комментируемой статьи 150 СК РФ опекун (попечитель) исполняет свои обязанности безвозмездно. Однако, в отличие от усыновителя, он может получать определенные суммы на содержание подопечного.

В настоящее время действует Положение о порядке выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством), утв. приказом Минобразования России от 19.08.99 № 199.

Выплата таких средств назначается органом опеки и попечительства для каждого ребенка, родители которого неизвестны или не в состоянии лично его воспитывать, поскольку:

а) лишены родительских прав или ограничены в них;

б) признаны безвестно отсутствующими, недееспособными, ограниченно дееспособными; объявлены умершими;

в) подвержены болезням, препятствующим выполнению родительских обязанностей (в данном случае имеется в виду Перечень заболеваний, при которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью);

г) отбывают наказание в исправительных учреждениях или содержатся под стражей в период следствия;

д) разыскиваются органами внутренних дел в связи с уклонением от уплаты алиментов, отсутствием сведений о месте их нахождения.

Указанные средства орган опеки и попечительства выплачивает опекуну (попечителю) лично или почтой ежемесячно. Выплата прекращается: а) когда подопечный достигает совершеннолетия либо вступает в брак раньше; усыновлен либо передан на воспитание в приемную семью; устроен на полное гособеспечение; трудоустроен либо объявлен полностью дееспособным (эмансипированным); б) когда опекун (попечитель) освобожден либо отстранен от исполнения своих обязанностей.

Денежные средства не назначаются, если родители могут содержать своих детей, но добровольно передают их под опеку и попечительство (например, в связи с длительной командировкой).

За вред, причиненный детьми, опекуны (попечители) отвечают так же, как и родители.

Вывод. Итак, мы выяснили, что в российском законодательстве предусмотрены четыре формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей: усыновление (удочерение), опека (попечительство), приемная семья и детский дом семейного типа как разновидность приемной семьи. В Семейном кодексе (ст. 125 в редакции Федерального закона от 27 июня 1998 г. № 94-ФЗ) усыновление или удочерение (далее – усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Опека (попечительство) над несовершеннолетними детьми, утратившими родительское попечение, - наиболее распространенная форма семейного воспитания. Каждый второй такой ребенок воспитывается опекуном или попечителем [21, с. 41]. Опекуны выполняют все обязанности родителей. Государство со своей стороны гарантирует материальное обеспечение подопечного ребенка путем выплаты средств на его содержание в соответствии с законом. Вопросам опеки и попечительства посвящены статьи 31-40 Гражданского кодекса РФ и статьи 145-150 гл.20 Семейного кодекса РФ.

Цель опеки и попечительства – восполнить недостающую дееспособность определенной категории правоспособных граждан, полностью или частично не обладающих дееспособностью, и защитить их интересы. Опека и попечительство устанавливаются над несовершеннолетними детьми в силу их возраста. Этот правовой институт позволяет осуществлять приобретение и реализацию гражданских прав и обязанностей (за исключением тех, которые носят сугубо личностный характер и не могут быть осуществлены через представителя) недееспособными или не полностью дееспособными детьми с помощью полностью дееспособных людей, действующих в роли опекунов и попечителей.

В соответствии с гражданским законодательством, опека устанавливается над малолетними детьми в возрасте до 14 лет. Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки (ст.32, 33 ГК РФ). По достижении малолетним подопечным 14 лет опека над ним прекращается, а его опекун становится попечителем без дополнительного решения об этом (п.2 ст.40 ГК РФ).

Попечительство устанавливается над несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет (ст.32, 33 ГК РФ). Попечитель не является законным представителем подопечного. Попечитель осуществляет контроль путем дачи согласия (письменного) на совершение тех сделок, которые гражданин не вправе совершать самостоятельно; оказывает содействие в осуществлении подопечным своих прав и исполнении обязанностей; охраняют от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Анализ отношений по установлению, осуществлению и прекращению опеки и попечительства, а также истории соответствующего института законодательства показывает, что в настоящее время назрела необходимость систематизации норм об опеке (попечительстве) и ее видах, преобразования их совокупности в систему. Требуется не только изменить содержание отдельных норм или добавить недостающие, но и придать институту опеки и попечительства новую форму, обеспечивающую его структурное единство.

ГЛАВА 3. Пути совершенствования механизма правового регулирования института опеки и попечительства

3.1 Необходимость принятия правовых мер по регулированию опеки и попечительства

Опека и попечительство как институт законодательства требует аккумуляции разрозненных в настоящее время норм в едином нормативном акте, содержащем принципы и задачи института, включающем в себя все необходимые для комплексного правового регулирования нормы.

Рассмотрим перспективы совершенствования законодательства об опеке и попечительстве как на федеральном, так и на региональном уровнях в качестве меры по совершенствованию правового регулирования форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Возможность принятия специального акта, посвященного опеке и попечительству, не обсуждается в современной юридической литературе. В последний раз подобная инициатива была предпринята в конце XIX в., но ее осуществление оказалось невозможным в связи с подготовкой проекта Гражданского Уложения. Как видно из проектов устава об опеках и попечительствах, а также Гражданского Уложения, авторы второго документа проигнорировали предложения, выработанные авторами первого. Положения, которые оказались в проекте Уложения, концептуально отличались от содержания предыдущего законопроекта.

Одним из приоритетных направлений государственной политики, определяющей в настоящее время административные и экономические реформы, является забота о формировании здорового поколения, гармонично развивающегося общества.

Совершенствование государственности объективно предполагает необходимость коренных изменений в системе российского права, в том числе в части модернизации правового института опеки и попечительства, значимость которого определяется потребностью восполнения недостающей или отсутствующей дееспособности у некоторых категорий граждан, защиту их прав и интересов.

Конституция РФ предусматривает государственную поддержку детства (п.2 ст.7), защиту детства и семьи государством (п.1 ст.38). При этом Конституция как основной закон определяет формирование соответствующей нормативной базы.

Государственная семейная политика в целом должна найти отражение в целом ряде законов, регулирующих данную сферу (жилищное законодательство, семейное законодательство, уголовное и административном законодательство, блок, связанный с налоговым, трудовым законодательством и законодательством о соцобеспечении).

В этом направлении сделаны нужные шаги - принятие Федерального закона от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее - Закон о попечительстве) также обусловлено развитием конституционных положений и определяет пути реформирования законодательства о защите законных прав и интересов граждан в данной сфере общественных отношений [5].

Достаточно символичным является факт, что один из самых важных актов в области защиты прав и законных интересов отдельных категорий лиц, в первую очередь несовершеннолетних, принят в год, объявленный в России годом семьи [14].

Институт опеки и попечительства в российском законодательстве прошел сложный путь становления и развития и в современных условиях требует качественно нового правового регулирования.

Гражданское законодательство в 90-х годах восприняло в своих нормах основные положения об опеке и попечительстве, которые до этого момента оставались по большей части институтом семейного права.

Между тем опека и попечительство - комплексный институт, он несет в себе нормы не только частных (гражданского и семейного), но и публичных отраслей (прежде всего административного) права, что обусловлено необходимостью обеспечения нуждающихся в этом граждан всеми видами охраны их прав и законных интересов (в первую очередь их личных и имущественных прав).

Принятие Закона о попечительстве вызвало необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство (Гражданский (часть первая), Жилищный и Семейный кодексы РФ).

Применение Закона о попечительстве предполагает обращение к соответствующим законам. При этом некоторые нормы Закона полностью (или в части) воспроизводят положения указанных нормативных актов, приобретая тем самым прямое действие. Часть регулируемых вопросов предполагает решение через принятие Правительством РФ соответствующих постановлений.

На основании Федерального закона № 48-ФЗ уже внесены изменения, в Гражданский кодекс РФ. Он дополнен положением, согласно которому к отношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства и не урегулированным ГК РФ, применяются положения Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и иные принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты Российской Федерации (пп. «б» п. 1 ст. 1 Федерального закона № 49-ФЗ).

Статья ГК РФ, устанавливающая требования к опекунам и попечителям, дополнена положением, в соответствии с которым не могут быть назначены опекунами и попечителями граждане, имеющие на момент установления опеки или попечительства судимость за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан (пп. «а» п. 4 ст. 1 Федерального закона № 49-ФЗ).

Изменена норма ГК РФ, устанавливающая возможность освобождения опекуна (попечителя) от исполнения им своих обязанностей по его просьбе, - теперь такое освобождение от обязанностей опекуна или попечителя возможно вне зависимости от наличия уважительности причин (подп. «б» п. 6 ст. 1 Федерального закона № 49-ФЗ). Конкретизированы положения ГК РФ, касающиеся установления патронажа над совершеннолетними дееспособными гражданами (п. 7 ст. 1 Федерального закона № 49-ФЗ).

Также внесены изменения в Семейный кодекс РФ. Он в свою очередь дополнен новой главой «Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Уточнено правовое положение детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, права и обязанности таких организаций. Предусмотрено право этих организаций осуществлять временную передачу детей в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. При этом временная передача детей не является формой устройства ребенка в семью и осуществляется на основании распоряжения администрации такой организации в интересах ребенка в целях обеспечения его воспитания и гармоничного развития (на период каникул, выходных или нерабочих праздничных дней) (п. 23 ст. 2 Федерального закона № 49-ФЗ).

Конкретизированы положения ст. 145 Семейного кодекса РФ о порядке установления опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей. Установлено, что устройство ребенка под опеку или попечительство осуществляется с учетом его мнения. Назначение опекуна ребенку, достигшему возраста десяти лет, осуществляется с его согласия. Передача братьев и сестер под опеку или попечительство разным лицам не допускается, за исключением случаев, если такая передача отвечает интересам детей (пп. «в» п. 14 ст. 2 Федерального закона № 49-ФЗ).

Семейный кодекс РФ также дополнен ст. 148.1, в которой закреплены права и обязанности опекуна или попечителя ребенка (п. 17 ст. 2 Федерального закона № 49-ФЗ). Уточнены понятия «приемная семья» и «приемные родители» (п. п. 19, 20 ст. 2 Федерального закона № 49-ФЗ). Вводятся новые статьи, регламентирующие содержание договора о приемной семье и порядок прекращения такого договора (п. 21 ст. 2 Федерального закона № 49-ФЗ).

Усилия государства, начиная с 2006 года, направлены на обеспечение более эффективной политики по укреплению российской семьи, поддержке детей, оказавшихся в социально опасном положении, их воспитанию в семейном окружении, а также по формированию позитивного отношения общества к усыновлению (удочерению) и иным формам семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Итоги 2007 года подтвердили правильность государственной стратегии, направленной на развитие семейных форм устройства детей, введение эффективных региональных систем мотивации и стимулирования граждан по принятию в семьи детей-сирот, их поддержке за счет федерального бюджета в виде выплаты единовременных пособий при устройстве ребенка в семью, компенсации затрат на пособия детей в приемной и опекунской семьях, заработной платы приемным родителям.

Так, число детей, оставшихся без попечения родителей, принимаемых в приемные семьи, в 2007 году по сравнению с 2006 годом увеличилось почти в 2,5 раза.

Более чем в 40 субъектах Российской Федерации замещающие семьи с тремя и более детьми приравнены к многодетным семьям с распространением на них соответствующих льгот. Во многих регионах активное развитие получает инновационная форма – патронатное воспитание.

Показатели по семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, включены в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Аргументом в пользу принятия необходимых мер правового регулирования института опеки и попечительства должно служить и состояние практики действия регионального законодательства. Многие 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 («законы об опеке»), 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.

Следует учесть и еще одно обстоятельство. Единые акты, посвященные правовому регулированию определенной сферы общественных отношений (Законы РФ «О банках и банковской деятельности», «Об инвестиционной деятельности», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О товарных биржах и биржевой деятельности» и проч.), всегда удобны в применении. Соображения удобства, безусловно, не могут являться основными для принятия закона, но тем не менее должны учитываться. Одна из задач принятия федерального закона - собрать воедино, систематизировать положения об опеке и попечительстве, безусловно, не дублируя уже имеющиеся.

Итак, всеми названными причинами в совокупности объясняется, по моему мнению, необходимость принятия необходимых мер правового регулирования института опеки и попечительства.

Стратегия формирования института правового регулирования опеки и попечительства представляется следующей:

1. Практика работы органов опеки и попечительства, учреждений образования, здравоохранения, социальных служб не в полной мере обеспечивает достижение эффективного результата профилактики социального сиротства на ранних стадиях семейного неблагополучия. Несмотря на некоторые позитивные изменения и совершенствование технологий профилактической и реабилитационной работы с семьями «группы риска», деструктивные процессы в их жизнедеятельности и, как следствие, лишение родительских прав остаются в числе основных причин возникновения новых социальных сирот. Так, из 123 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявленных в 2007 году, численность детей, оставшихся без попечения родителей, в результате лишения родительских прав, составило более 65 тысяч.

2. Не выработана комплексная система мер стимулирования усыновления детей, оставшихся без попечения родителей, как наиболее отвечающей их интересам формы семейного устройства.

3. Наблюдается тенденция увеличения числа детей, повторно возвращаемых в учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей. Нередко погоня за статистическими показателями по сокращению интернатных учреждений приводит к тому, что их воспитанники устраиваются не в семьи, а переводятся в иные учреждения.

4. Распространены нарушения жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей: отказ в постановке на учет, предоставление непригодного для проживания жилья и другие.

5. Система интернатного воспитания не обеспечивает полноценную интеграцию в общество выпускников указанных учреждений.

6. Анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить несколько специальных проблем в сфере охраны прав и интересов несовершеннолетних, решению которых не способствует в полной мере действующая система законодательства. К ним относятся: профилактика социального сиротства; своевременное выявление детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей; подбор надлежащих опекунов, попечителей, социально-правовое, медицинское, педагогическое сопровождение опекунских семей; организация и повышение уровня воспитания и профилактики правонарушений в интернатных учреждениях; отсутствие должной постинтернатной, постпенитенциарной социальной адаптации и реабилитации несовершеннолетних.

В целях обеспечения эффективных мер по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, мы рекомендуем:

**1. Комитету Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей** **подготовить проекты федеральных законов о внесении изменений:**

1.1. **В Семейный кодекс Российской Федерации в части** установления ограничений усыновления, опеки или попечительства в отношении лиц, имеющих или имевших ранее судимость за совершение отдельных видов умышленных преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации;

1.2. **В Уголовный кодекс Российской Федерации в части** ужесточения ответственности за незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку или попечительство, в том числе в отношении иностранных усыновителей.

1.3. **В Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в части:**

1.3.1. закрепления положения об установлении переходного периода до 1 сентября 2026 года, в который законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено, в том числе, совместное осуществление отдельных действий по опеке и попечительству приемными родителями, патронатными воспитателями и уполномоченной организацией органа опеки попечительства в том объеме, который предусмотрен заключенным до 1 сентября 2008 года договором о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, либо договором о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании) соответственно; сохранение за образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, полномочий органов по опеке и попечительству – в том объеме, который в соответствии с указанными договорами они имеют на день вступления Федерального закона «Об опеке и попечительстве» в силу;

1.3.2. обязательного проведения предварительной проверки сведений о личности опекуна или попечителя, подбираемых для несовершеннолетних, и не являющихся их родственниками (часть 2 статьи 12).

1.4. **В Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части:**

1.4.1. уточнения условий предоставления лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также обучающимся, которые в период обучения потеряли единственного или обоих родителей, дополнительных мер государственной поддержки при обучении в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования;

1.4.2. уточнения положения данного Закона об обеспечениидополнительных гарантий права на труд детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа;

1.4.3.распространения права на «бесплатное медицинское обслуживание» на усыновленных детей, ранее являвшихся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей;

1.4.4. уточнения понятия «дети, оставшиеся без попечения родителей» в целях изменения статуса ребенка, переданного на воспитание в замещающую семью и совершенствования государственной статистики, отражающей устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

1.5. **В Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Жилищный кодекс Российской Федерации** **в части** условий реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, на жилое помещение**:**

1.5.1. раскрытия понятия «закрепленное жилое помещение», «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не имеющие закрепленного жилого помещения» и включения в число последних лиц, утративших жилое помещение в результате сноса дома, пожара, признания его не пригодным для проживания;

1.5.2. установления ответственности за сохранение и предоставление жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа;

1.5.3. освобождения детей, оставшихся без попечения родителей, от внесения платы за жилое помещение, закрепленное за ними;

1.5.4. закрепления возможности предоставления жилья по договорам социального найма детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по последнему месту их жительства или по месту регистрации их рождения.

1.6. **В Федеральный закон от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» в части** закрепленияположения, в соответствии с которым регистрация рождения ребенка, оставленного в родильном доме матерью, сведенья о которой документально не подтверждены, производится аналогично регистрации рождения найденного (подкинутого) ребенка.

1.7. **В Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в части** уточнения редакции статьи 12.1, определяющей право на получения единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью.

1.8. **В Федеральный закон от 21 июля 1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части** закрепления положения в соответствии, с которым регистрация сделок по отчуждению жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, осуществляется на основании согласия органа опеки и попечительства.

1.9. **В Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении»** в части установления права на пенсию по случаю потери кормильца для детей, родители которых не были установлены или признаны безвестно отсутствующими.

1.10. Обратиться к Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах с предложением о проведении окружных совещаний по вопросам обеспечения жильем, трудоустройства, постинтернатного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

**2. Комитету Государственной Думы по бюджету и налогам** ускорить работу над проектом федерального закона № 497981-4 **«**О внесении изменений в статьи 270 и 286 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части предоставления налогоплательщику права уменьшать налоговую базу при исчислении налога на прибыль при условии перечисления средств общественным организациям, занимающимся благотворительной деятельностью).

3. Комитету Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ускорить работу над проектом федерального закона № 485737-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения порядка отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью).

**4. Правительству Российской Федерации:**

4.1. Ускорить разработку и принятие нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»:

4.1.1.о порядке и случаях осуществления образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями полномочий органов опеки и попечительства по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством (часть 4 статьи 6);

4.1.2. о наделении соответствующего органа исполнительной власти полномочиями по контролю за деятельностью органов опеки и попечительства и разработке методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству (часть 5 статьи 6);

4.1.3. о порядке подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах (пункт 10 часть 1 статьи 8);

4.1.4. о перечне документов, предоставляемых гражданином, подавшим заявление о назначении его опекуном или попечителем, а также сроках предоставления таких документов (часть 1 статьи10);

4.1.5. о порядке и сроках заключения договора об осуществлении опеки или попечительства (часть 4 статьи 14);

4.1.6. о предельном размере вознаграждения по договору об осуществлении опеки или попечительства за счет доходов от имущества подопечного (часть 2 статьи 16);

4.1.7. о сроках, в которые орган опеки и попечительства обязан осуществлять проверку условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей (часть 2 статьи 24);

4.1.8. о правилах ведения личных дел подопечных и формы отчета опекуна или попечителя (часть 5 статьи 25).

4.2. Внести изменения в типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. № 676 в части организации службы семейного устройства и сопровождения замещающих семей, а также службы постинтернатного сопровождения выпускников интернатных учреждений.

4.3. Внести изменения в Положение «О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 654) в части уточнения понятия «специально уполномоченные иностранными государствами органы или организации по усыновлению детей», а также определения перечня граждан, которые не могут быть сотрудниками представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации;

4.4. Ускорить начало процедуры ратификации Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления, заключенную в Гааге 29 мая 1993 года, подписанную Российской Федерацией 07.09.2000 г. в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 26.06.2000 г. № 241-рп.

4.5. Разработать целевую программу обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

**5. Верховному Суду Российской Федерации** обобщить судебную практику о применении законодательства в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа.

**6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

6.1. Ускорить работу по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

6.2. Разработать систему мер по сокращению числа детей-сирот в учреждениях, прежде всего в домах ребенка, за счет развития альтернативных форм их устройства в семьи граждан; обеспечить поэтапное перепрофилирование учреждений в службы сопровождения замещающих семей или иные востребованные учреждения и службы.

6.3. Создать систему независимой проверки соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях, и учреждениях разных ведомств, с привлечением институтов гражданского сообщества.

6.4. Создать межведомственную систему профилактики социального сиротства, основанную на раннем выявлении детского и семейного неблагополучия, технологиях раннего вмешательства в семью в целях сохранения семьи для ребенка; определить порядок взаимодействия в рамках указанной системы органов и учреждений различной ведомственной принадлежности.

6.5. Обеспечить повышение профессионального качества работы органов опеки и попечительства, поиск решений для сокращения числа случаев лишения родительских прав.

6.6. Развивать систему кризисных служб и центров для беременных и кормящих женщин, оказавшихся в ситуации, угрожающей матери и ребенку, для защиты женщин и детей от жестокого обращения и насилия.

6.7. Усилить меры, направленные на осуществление более тщательного отбора кандидатов в усыновители; урегулировать порядок предоставления информации, находящейся в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, гражданам, желающим усыновить (удочерить) детей; улучшить качество информации о детях.

6.8. Обеспечить создание и развитие служб постинтернатного сопровождения выпускников учреждений интернатного типа.

6.9. Увеличить субвенции муниципальным бюджетам на предоставление жилых помещений по договорам социального найма нуждающимся детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа.

6.10. Стимулировать деятельность общественных организаций, занимающихся восстановлением и поддержкой кровных семей, устройством детей, оставшихся без попечения родителей, в российские семьи, работой с учреждениями интернатного типа.

6.11. Разработать систему общественного контроля (наблюдательных, экспертных Советов и иных форм) за процессом развития семейных форм устройства детей-сирот, включая иностранное усыновление.

6.12. Способствовать формированию в общественном сознании устойчивого позитивного отношения к теме семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (размещение в региональных СМИ социальной рекламы, организация встреч первых лиц регионов с замещающими семьями и т.п.).

6.13. Развивать и поддерживать волонтерское движение по оказанию помощи семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

3.2 Соотношение федерального законодательства об опеке и попечительстве с законодательством субъектов РФ

Современное законодательство субъектов РФ («региональное») в сфере опеки и попечительства регулирует в соответствии с п. 1 ст. 31 ГК РФ лишь отношения по поводу опеки (попечительства) над несовершеннолетними. Как было ранее показано в работе, региональное законодательство в последние два года стремительными темпами вводит новые формы устройства детей, смежные с опекой. Внедряется не только патронат, предусматриваются и иные, также неизвестные действующему федеральному законодательству формы устройства - социальные гостиницы, семейная группа, семейно-воспитательные группы; шефские, гостевые семьи, детские дома патронатного воспитания.

Разнообразие предусматриваемых субъектами РФ форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а также разнообразие возможных видов опеки вполне допустимо с позиции учета специфики традиций, национально-культурных особенностей, а также экономического положения конкретного региона. Известно, что многие народности вообще не допускают призрение детей или стариков вне семьи и в современной сложной экономической ситуации продолжают свои вековые традиции. Недаром положения о патронатной семье, о воспитании детей за плату обнаружены в основном в законодательстве административно-территориальных субъектов и в законодательстве только четырех из двадцати одной республики (национально-государственного образования).

А.Д. Джабраилова, анализируя обычное право дагестанцев и лезгин, отмечала, что в досоветский период у народов Дагестана обязанности воспитания осиротевших детей возлагались на родственников мужа по отцовской линии. «Отказ от опеки по адату допускался, но осуждался обществом» [19, с. 26]. Такое осуждение, оказывается, способно выступить куда более эффективным стимулятором принятия опеки, чем плата, пособия, льготы и иные меры социального характера. Сходные традиции имеют место, например, и в жизни бурят. К.Д. Басаева отмечает, что в бурятском быту «одиночки, не имеющие семей, бездетные вдовы и вдовцы, сироты не оставались без присмотра или приюта, а жили с ближними или даже дальними более или менее обеспеченными родственниками» [4, с. 39]. Эти традиции сохранены у многих народов и сейчас. Нет сомнений в том, что подобную специфику отношений по осуществлению социальной заботы, складывающихся в регионах России, необходимо законодательно учесть, а названные традиции нужно изучать и пропагандировать.

При определении компетенции субъектов РФ в данной сфере нам представляется целесообразным использование принципа централизации. Как отмечается в литературе, в настоящее время российский конституционализм приближается к централизованной модели, «что обусловлено, в определенной мере, особенностью развития правовой культуры России на современном этапе» [70, с. 45]. При учете региональной специфики следует иметь в виду, что, к сожалению, акты нормотворчества субъектов РФ далеко не всегда по содержанию соответствуют федеральному законодательству. Однако есть и еще более важное обстоятельство - в законах субъектов РФ в анализируемой сфере, как правило, присутствуют гражданско-правовые по природе нормы. Такое положение неслучайно. Оно свидетельствует о том, что необходимые для опеки и попечительства правовые нормы появляются именно там, где нужда в них особенно велика - на местах, в регионах. При этом региональный законодатель подчас интуитивно пытается урегулировать отношения по устройству детей при помощи такого инструмента, как гражданско-правовой договор.

Эта проблема требует незамедлительного разрешения. Нужно как можно скорее унифицировать на уровне федерального законодательства подход к правовому статусу лиц, принимающих ребенка на воспитание. Такая унификация должна заключаться в легальном закреплении опеки (попечительства) как родового понятия и допущении существования отдельных видов опеки.

При таком подходе субъект Федерации будет вправе установить для своего региона особенности того или иного вида опеки (попечительства) над детьми. Однако при этом необходимо учитывать, что отношения представительства могут быть урегулированы только федеральным законодательством. Поэтому региональное правовое регулирование возможно лишь применительно к отношениям «орган опеки и попечительства - опекун (попечитель)».

Вторая сфера, в которой допустимо правотворчество субъектов РФ, - это система органов опеки и попечительства. Сейчас, когда Конституция РФ провозгласила самостоятельность местного самоуправления и в то же время установила, что определение общих принципов организации системы органов местного самоуправления относится к вопросам совместного ведения субъектов РФ и Федерации, строить систему органов опеки и попечительства должен, безусловно, сам субъект РФ.

Представляется, что орган опеки и попечительства по месту жительства подопечного все же должен быть единым, что, по нашему мнению, следует также из содержания положений ГК РФ. Такой подход не исключает временной передачи отдельных полномочий органом опеки и попечительства другим органам или лицам, а также возможности утверждения тех или иных решений органа опеки и попечительства в судебном порядке.

В федеральный закон «Об опеке и попечительстве» могут быть включены следующие положения: «Перечень органов опеки и попечительства, а также распределение между ними функций по опеке и попечительству над различными категориями подопечных определяются законом субъекта Российской Федерации. В уставе или ином акте, регламентирующем деятельность соответствующего органа местного самоуправления, должно быть прямо указано на наличие у него статуса органа опеки и попечительства. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что орган опеки и попечительства вправе передать отдельные свои полномочия другим органам или лицам».

Заключение

Подводя краткие итоги рассмотрению темы. Опека и попечительство - это комплексный раздел семейного и гражданского права, включающий все виды попечения над гражданами, которые нуждаются в особых формах охраны своих прав и интересов, и имеющий целью защиту их личных и имущественных прав. Данный правовой институт охватывает широкий круг вопросов, связанных как с семейным, так и гражданским законодательством.

Можно с уверенность сказать, что проблемы и сложности, связанные с воспитанием детей, оставшихся без попечения родителей, существовали на всех исторических этапах становления этого института и были присущи практически всем правовым системам. Это связано как со сложностью самого института усыновления, опеки и попечительства, приемной семьи, так и с внутренней политикой каждого конкретного государства на определенном этапе его развития, а также существующим уровнем развития законодательной техники, накопленном и обобщенном опыте решения практических задач в области воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

В работе были исследованы следующие положения: история становления и развития самого института опеки и попечительства в России, а также его современного состояния; современное состояние законодательства об опеке и попечительстве в Российской Федерации; основные направления развития теории и практики в этой сфере; правовое регулирование, значение и содержание институтов опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей; также проблемы, касающиеся опеки и попечительства в Российской Федерации и его регулирования семейным законодательством.

Можно сделать выводы, что наиболее значимыми событиями за всю историю существования института усыновления (удочерения) в России стали:

- законодательное закрепление приоритета устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью;

- в отношении усыновления детей – российских граждан иностранными гражданами и лицами без гражданства – признание и законодательное закрепление приоритета устройства их в семьи российских граждан;

- возобновление судебного порядка рассмотрения и разрешения дел об установлении усыновления в Российской Федерации.

Оригинальность отечественного института опеки и попечительства состоит в том, что большая часть его норм расположена одновременно в двух отраслях законодательства - гражданском и семейном.

Отдельные нормы из законодательства о местном самоуправлении, присутствующие в институте опеки и попечительства, не могут «притянуть» данный институт и к муниципальному праву по понятным причинам, основная из которых - назначение института.

Поэтому нормы законодательства о местном самоуправлении могут устанавливать лишь порядок создания органов опеки и попечительства, порядок распределения полномочий органов опеки и попечительства между различными органами местного самоуправления, возможность делегирования этих полномочий на постоянной или временной основе другим органам или лицам, а также дополнительные способы и формы контроля за деятельностью органов опеки и попечительства. И, напротив, эти нормы не могут затрагивать вопросы объема полномочий органа опеки и попечительства в отношении опекунов (попечителей) и их подопечных, определять порядок установления и прекращения опеки и попечительства, определять формы контроля органов опеки и попечительства за деятельностью опекунов и попечителей. Такое ограничение вмешательства норм законодательства о местном самоуправлении в правовое регулирование опеки и попечительства также продиктовано задачами института и предметом его регулирования.

Несмотря на провозглашение социально ориентированной экономики в Российской Федерации отмечается снижение финансирования детских образовательных программ, программ реабилитации инвалидов и детей с отклонениями в умственном и психическом развитии. Остро стоит жилищная проблема. Снижение эффективности детского здравоохранения, неуклонная коммерциализация медицинских услуг также оставляют все меньше надежд для родителей, в том числе и усыновителей, вылечить больного ребенка. Очевидно, этим отчасти и объясняются крайне низкие показатели количества усыновленных детей гражданами РФ в российских регионах.

Опека и попечительство как институт законодательства требует аккумуляции разрозненных в настоящее время норм в едином нормативном акте, содержащем принципы и задачи института, включающем в себя все необходимые для комплексного правового регулирования нормы.

Одним из приоритетных направлений государственной политики, определяющей в настоящее время административные и экономические реформы, является забота о формировании здорового поколения, гармонично развивающегося общества.

Совершенствование государственности объективно предполагает необходимость коренных изменений в системе российского права, в том числе в части модернизации правового института опеки и попечительства, значимость которого определяется потребностью восполнения недостающей или отсутствующей дееспособности у некоторых категорий граждан, защиту их прав и интересов.

В нашей работе был предложен ряд конкретных предложений по изменению и совершенствованию действующего законодательства.

Реализация данных изменения возможна при содействии:

1. **Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей;**

2. **Комитету Государственной Думы по бюджету и налогам**;

3. Комитету Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;

**4. Правительству Российской Федерации;**

**5. Верховному Суду Российской Федерации;**

**6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Эта проблема требует незамедлительного разрешения. Нужно как можно скорее унифицировать на уровне федерального законодательства подход к правовому статусу лиц, принимающих ребенка на воспитание. Такая унификация должна заключаться в легальном закреплении опеки (попечительства) как родового понятия и допущении существования отдельных видов опеки.

Список ИСПОЛЬЗОВАННЫХ источников

Нормативные и судебные акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.93г. // Российская газета.-1994.-1января.
2. Семейный Кодекс Российской Федерации от 29.12.95г. (вступил в силу с 01.03.96г.) // СЗ РФ. – 1996. – №1. –ст.16.
3. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.96г. №63-ФЗ в редакции ФЗ от 14.03.2002г. №29-ФЗ (вступил в силу с 01.01.96г.) // СЗ РФ. – 1996. – №25. –ст.2954.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.02г. №138-ФЗ // Российская газета. –2002. – 20 ноября
5. Федеральный Закон от 24.11.97г. №134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - №43. - ст.4904.
6. Федеральный закон от 27.06.98г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Семейный Кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – №26. –ст.3014
7. Закон Российской Федерации от 15.11.97г. №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»//СЗ РФ. – 2002. – №18. – ст. 1724.
8. Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 «О концепции национальной без опасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 2. –ст. 170.
9. Указ Президента РФ от 14 июня 2007 № 761 «О проведении в Российской Федерации года семьи» // СЗ РФ. – 2007. – № 25. –ст. 3009.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.07.95 №676 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей»//СЗ РФ.- 1995. – №28. –ст.2693.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 1.05.96г. № 542 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью»//СЗ РФ. – 1996. – №19. –ст.2304.
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 3.08.96г. № 919 «О порядке организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей»//СЗ РФ. – 1996. – №33. –ст.3995.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.00г. №267 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по вопросам усыновления (удочерения) иностранными гражданами детей, являющихся гражданами Российской Федерации»//СЗ РФ. – 2000. – №14. –ст.1500.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.00г. №268 « О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением»//СЗ РФ. – 2000. – №14. –ст.1501.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.00г. № 275 «Об утверждении Правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществление контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями РФ детей, являющихся гражданами РФ и усыновленных российскими гражданами или лицами без гражданства»//СЗ РФ. – 2000. – №15. –ст.1590.
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.01г. №719 «Об утверждении Порядка предоставления отпуска работникам, усыновившим ребенка»//СЗ РФ. – 2001. – №43. –ст.4101.
17. Постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 19.09.97г. №1728-IIГД «О неотложных мерах по повышению государственного контроля за усыновлением»//СЗ РФ. – 1997. – №39. –ст.4501.
18. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 4.07.97г. № 9 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об установлении усыновления»//Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.- 1997. – №9.
19. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам.// «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации». – 2001. – №1. – ст. 22.
20. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.03г. // «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации». – 2003. – №11
21. Приказ Министерства здравоохранения и медицинской промышленности и Министерства образования РФ от 25.12.95г. №369/641 «О медицинском освидетельствовании детей, передаваемых на воспитание в семью» // Российские вести. - 1996. – 24 апреля. – №77.
22. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 10.09.96г. №332 об утверждении Положения «О медицинском освидетельствовании гражданина(ки), желающих стать усыновителем, опекуном (попечителем) или приемным родителем» // Российские вести. – 1996. – 17 октября.– №197.
23. Приказ Министерства образования РФ от 26.08.99 №214 «О нарушении законодательства об усыновлении детей-сирот и детей. Оставшихся без попечения родителей»// Вестник образования. - 1999. – 01 августа. – №11
24. Приказ Министерства образования РФ от 20.07.01г. №2750 «Об утверждении Типовой формы заключения о возможности быть кандидатом в усыновители и Типовой формы заявления о согласии родителей на усыновление (удочерение)»//Российская газета. – 2001. – 12 сентября. – № 7.
25. Обзор судебной практики за III квартал 2000 года (по гражданским делам) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2001. – 12 апрель. – №4

Научная литература

1. Аналитический материал по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей // Вестник образования. – 2001. – №16. – С. 23-54.
2. Антокольская М.В. Семейное право. – М., 2002. – 469с
3. Арутюнян Г. Правовое регулирование усыновления в Российской Федерации // Гражданское право. – 2002. – №3. –С.85-105.

Басаева К.Д. Семья и брак у бурят. – Улан-Удэ, 1991. –139с.

1. Беспалов Ю. Усыновление как способ защиты прав ребенка //Российская юстиция. – 1997. – №7. –С.85-86.
2. Бондова М. Для какой цели необходим государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей //Закон и право. – 2002. – №1. –С.63-64
3. Борисова Е.А. Установление усыновления (удочерения) в судебном порядке //Вестник Московского университета. Серия 11. Право.-1998.- №3.-С.25-31
4. Валявина Е.Ю. / Гражданское право: Учебник. Ч. III / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 1998. –568с.
5. Вагацума С., Ариидзуми Т. Гражданское право Японии (в двух книгах). Кн. 1. – М., 1983. – 425с.
6. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. Издание второе / ответственный редактор профессор В.Б. Ляндрес. – М.: «Контракт», 2007. – 350с.
7. Волкова Н.Д. Состояние законности при усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации // Прокурорская и следственная практика. – 2000. – №3-4.-С.15-27
8. Глухарева В. Г. Процессуальные особенности рассмотрения дел об установлении усыновления (удочерения) // Арбитражный и гражданский процесс. – 2001. – №3. –С.95-96
9. Глухарева В.Г. История развития института установления усыновления (удочерения) в России // История государства и права. – 2001. – №1. –С. 244-245
10. Гойхбарг А.Г. Сравнительное семейное право.- М., 1925.- 230 с.
11. Гражданский кодекс Квебека. Серия: Современное зарубежное и между народное частное право. – М., 1999. – 322с.
12. Гражданское и торговое право капиталистических государств. Ч. II: Учеб ник / Под ред. Р.Л. Нарышкиной. – М., 1984. – 434 с.
13. Гришаев С.П. Семейное право в вопросах и ответах. – М., 2008. – 350с.
14. Гулидов П.В. Объективные предпосылки изменения российского законодательства об опеке и попечительстве // Журнал российского права. – 2006. – № 6. –С. 21-24

Джабраилова А.Д. Охрана прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без родительского попечения, органами опеки и попечительства (на материалах ДАССР): Дис. канд. юрид. наук. – М., 1987.- 28 с.

1. Дзугаева А.З. Правовое регулирование усыновления детей»//Юридический мир. – 1997. – №8. –С.48-49

Ежегодный государственный доклад «О положении детей в России (2004)». – М., 2005. –41с.

1. Ершова Н.М. Опека и попечительство. – М., 1971. – 264с.
2. Ершова Н.М. Вопросы семьи в гражданском праве. – М., 1977. – 147с.
3. Ершова Н.М. Опека, попечительство, усыновление. – М., 1984.- 10с.
4. Ершова Н.М. Проблемы гражданско-правового регулирования личных и имущественных отношений в сфере семьи: Дис. докт. юрид. наук. – М., 1979. – 127с.
5. Завражнов В. Усыновление иностранцами детей – российских граждан//Российская Юстиция.- 2001.- №7.-С7-19
6. Законодательство зарубежных стран об отношениях родителей и детей. – М., 1990. – 120 с.
7. Ивлев Г.П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. – М.: Изд-во Юрайт, 2003. – 211с.

Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. – 2001. – № 9. –С. 37-42.

1. Кирилловых А.А. Опека и попечительство под охраной закона // Законодательство и экономика. – 2008. – № 9. –С.48- 50
2. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный). - 2-е изд., испр. и доп. с использованием судебно-арбитражной практики / Рук. авт. колл. и отв. ред. О.Н. Садиков. – М., 2002. –299с.
3. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. И.М. Кузнецова. – М., 1996. – 449с.
4. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (постатейный) / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Ю.А. Дмитриева. – М.: «Деловой двор», 2008. – 350 с.
5. Комментарий к Федеральному закону РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» / В. Лахматова // Бюджетные организации: акты и комментарии для бухгалтера.- 2008. - № 6. - С. 44 – 70.
6. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный). - 2-е изд., испр. и доп. с использованием судебно-арбитражной практики / Рук. авт. колл. и отв. ред. О.Н. Садиков. – М., 2002. –99с.
7. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. И.М. Кузнецова. – М., 1996. –449с.
8. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. П.В. Крашенинникова, П.И. Седугина. – М., 1997. – 244с.
9. Королев Ю.А. Оценка эффективности норм в сфере семейных отношений // Журнал российского права. – 1998. – №8.-С.34-37
10. Королев Ю.А. Усыновление: проблемы решенные и нерешенные // Адвокат. – 2006. – №2.-С.7-12
11. Косова О. Усыновление пасынков и падчериц: процедурные вопросы.// Российская юстиция. – 2001. – №2. – С. 55 – 56.
12. Красницкая Г.С. Вы решили усыновить ребенка. – М.: Дрофа, 2001 – 260с.
13. Красницкая Г.С. Усыновление детей: вопросы и ответы. – М.: Дрофа, 2001. – 160с
14. Крашенинников П.В., Седугин П.Н. Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации. - Издание 2-е. – М.: Норма, 2001. – 230с.
15. Кузнецова И.М. Новое в порядке усыновления детей//Журнал российского права. – 1997. – №1. –С.35-42.
16. Кустова В.В. Актуальные проблемы установления усыновления в российском праве//Журнал российского права. – 2002. – №7.-С.34-37
17. Курявцев И.М. Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации. - Издание 2-е. – М.: Юристъ, 2002. – 140с.
18. Михеева Л.Ю. Общие положения об опеке и попечительстве [Электронный ресурс] / Михеева Л.Ю. — Электрон. дан. — Режим доступа: http://www.lawmix.ru/comm.php?id=4676
19. Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика / под ред. д.ю.н., проф. Р.П. Мананковой. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 123с.
20. Мицкевич А.В. Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества // Проблемы современного гражданского права. – М., 2000. –С.26-27.
21. Муратова С.А. Семейное право: Учебное пособие: нормативные акты. – М.: Юриспруденция, 2001. – 450с
22. Нечаева А.М. Семейное право: Курс лекций. - Издание 2-е. – М.: Юристъ, 2002. – 163с.
23. Невзгодина Е.Л. Вопросы судебной практики по делам об установлении усыновления // Российский судья. – 2006. – №8. – С. 11 - 13.
24. Нечаева А. Тайна усыновления //Закон. – 1998. – №3 – С. 45 - 48.
25. Ошанин М. О призрении покинутых детей. – Ярославль, 1912. –95с.
26. Пергамент А.И. Опека и попечительство. – М., 1966. –140с.
27. Положение детей-сирот //Вестник образования. – 1999. – №8. –С.55- 56

Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. – М., 2000. –706с.

1. Пудалов В. Попечительство и благотворительность в Российской империи: Инновационная образовательная сеть «Эврика». — Электрон. дан. — Режим доступа: http://test.eurekanet.ru/ewww2007/info/567.html
2. Пчелинцева Л.М. Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации. Издание. - 2-е. – М.: Изд-во Норма, 2002. – 263с.
3. Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. – М. Изд-во Норма, 2001. – 370с.
4. Ревенко О.А. Правовые вопросы усыновления в РФ //Юридическая газета. – 2001. – №12. – С. 64 - 66.
5. Рясенцев В.А. Семейное право. – М., 1971. –11с.
6. Свердлов Г.М. Основные вопросы советского семейного права: Дис. докт. юрид. наук. – М., 2006. –81с.
7. Сергеева М. В. России 4 министерства занимаются беспризорниками, но они не смогли даже сосчитать бездомных детей. — Электрон. дан. — 2002. – Режим доступа: http://old.strana.ru/stories/02/01/14/2336/101776.html
8. Скловский К.И. Представительство в гражданском праве и процессе (вопросы теории: сущность, содержание, структура): Дис. канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1981. –65с.
9. Скуратов Ю.И., Лебедев В.М. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (Особ. часть). – М., 1996. – 351с.
10. Смирнова И. Дети России: список нормативных актов по правам ребенка //Правозащитник. – 1999. – №1. –С.67- 68
11. Сорокин С. Конвенция ООН «О правах ребенка» //Российская юстиция. – 1999. – №6. – С. 53 – 55.
12. Стенографическая запись заседания Организационного комитета по проведению в 2008 г. в Российской Федерации года семьи // Семейное и жилищное право. – 2007. – № 5.-С.2-3
13. Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования//Журнал российского права. – 1999. – № 11.-С.27-29
14. Черняк А. Материалы круглого стола на тему: О совершенствовании федерального законодательства об усыновлении детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей //Российская Федерация сегодня. – 2000. – №7.- С. 11 - 13.
15. Чучаев А., Рожнов А. Нарушение тайны усыновления//Законность. – 2002. – №3. – С. 23 - 27.
16. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). – М., 1995. –С. 456 - 457
17. Шульга Р.Ю. Современные тенденции развития регионального законодательства по защите прав детей-сирот: реальность и перспективы. //Юрист. – 2000. – №8. – С. 32 - 37.

# ПриложениЯ

# Приложение А

# Перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью

# (утв. постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996 г. № 542)

Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 195 установлено, что настоящий Перечень распространяется на лиц, осуществляющих воспитательную деятельность в детских домах семейного типа

О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приемными родителями,

см. приказ Минздрава РФ от 10 сентября 1996 г. № 332

Туберкулез (активный и хронический) всех форм локализации у больных I, II, V групп диспансерного учета;

Заболевания внутренних органов, нервной системы, опорно-двигательного аппарата в стадии декомпенсации;

Злокачественные онкологические заболевания всех локализаций;

Наркомания, токсикомания, алкоголизм;

Инфекционные заболевания до снятия с диспансерного учета;

Психические заболевания, при которых больные признаны в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными;

Все заболевания и травмы, приведшие к инвалидности I и II группы, исключающие трудоспособность.