

# Комментарий к федеральному закону от 24 апреля 2008 года N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве"

## Введение

Как мы все знаем, 2008 год объявлен в нашей стране Годом семьи. Это инициатива Президента России, о которой он объявил 26 апреля 2007 года в своем Послании Федеральному Собранию.

Органам исполнительной власти субъектов РФ было рекомендовано осуществить ряд мероприятий в рамках проводимого Года семьи и уделить особое внимание вопросам социальной поддержки семей, укрепления авторитета семьи, базовых семейных ценностей. Год семьи, по словам Президента РФ Дмитрия Медведева, является "основой для подготовки долгосрочной государственной политики в этой сфере, которую необходимо проводить комплексно, системно и разумно... Если мы поработаем хорошо, то результаты Года семьи ощутят на себе практически все российские семьи". По его словам, Год семьи - не "единовременная акция", а результат долгосрочной политики государства, направленной на улучшение демографической ситуации, укрепление института семьи в обществе. В связи с этим в законодательстве в последнее время появилось и появляется много новых норм, направленных на совершенствование законодательства о семье с перспективой на обеспечение тем самым стабильности и благополучия в семьях.

Закон об опеке и попечительстве в России появился впервые. Закон состоит из 8 глав и 32 статей (то есть объем достаточно внушительный). Его главная роль в том, что он объединил в себе нормы, которые до его принятия были "разбросаны" по разным источникам права, в том числе "отрывочно" содержались в Гражданском, Семейном и Жилищном кодексе РФ.

Комментируемый федеральный закон вступает в силу с 1 сентября 2008 года и применяется к правоотношениям, возникшим после дня вступления его в силу. Над законопроектом Государственная Дума работала на протяжении трех лет (проект внесли в июне 2005 года), и принят он был только после критики за волокиту со стороны президента Дмитрия Медведева.

В законе сформулированы принципы государственного регулирования в этой области, определены права и обязанности органов опеки и попечительства, правовой статус опекунов и попечителей, упорядочены процедуры установления и прекращения опеки и попечительства.

С принятием нового закона в семейном законодательстве появились важные новшества, которые внесли кардинальные перемены в ранее действовавшие правоотношения:

- упрощен порядок назначения опеки в случаях необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя (предварительная опека);

- введено понятие временной опеки (например, на срок командировки родителей);

- для родителей законодательно предусмотрена возможность назначения опекуна и попечителя над несовершеннолетними по их письменному заявлению с указанием конкретного лица на период, когда по уважительным причинам они не могут исполнять свои родительские обязанности;

- появилась возможность назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу;

- закреплено преимущественное право близких родственников стать опекунами;

- предусмотрена возможность установления опеки или попечительства по возмездному договору об осуществлении опеки или попечительства, заключаемому органом опеки и попечительства;

- и т.п.

## Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Комментируемая статья определяет сферу действия Федерального закона. Закон свидетельствует о прогрессе в области семейного законодательства. Он являет собой первый в России единый документ, который охватывает все вопросы опеки и попечительства, которые ранее содержались в различных законодательных актах и регламентировались Семейным, Гражданским и другими кодексами и законами.

Впервые серьезная инициатива принятия закона была предпринята в конце XIX века, но ее осуществление оказалось невозможным в связи с подготовкой проекта Гражданского Уложения. В

современных условиях принятие специального федерального закона об опеке и попечительстве явилось оптимальным способом совершенствования структуры и содержания института опеки и попечительства.

Сфера действия любого закона определяется тем, на какую группу отношений "нацелены" нормы, содержащиеся в нем. В данном случае речь идет об отношениях, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами.

Основные понятия, необходимые для правильного понимания понятий опеки, попечительства, подопечных, недееспособных граждан содержатся в ст. 2 (см. [КОММЕНТАРИЙ](#) к ст. 2).

Особенностью отношений в области опеки и попечительства является то, что эта область жизнедеятельности человека регулируется нормами различной отраслевой принадлежности и включает в себя регулирование как имущественных, так и личных неимущественных отношений.

Правоотношения в области опеки и попечительства обычно складываются с участием граждан, юридических лиц, в том числе публичных субъектов.

На правовую природу отношений в области опеки и попечительства накладывает свой отпечаток также то, что опека и попечительство решает общегосударственные задачи. Установление и надлежащее осуществление обеспечиваются организационной и контрольной деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Органы власти (например, сами органы опеки и попечительства) вступают в отношения по поводу опеки и попечительства как публичные субъекты, что порождает отношения "власти и подчинения". Например, в отношениях с опекуном, который сдает ежегодный отчет о хранении имущества подопечного, орган опеки и попечительства не выступает как равноправный субъект правоотношений.

Отношения между опекуном и попечителем складываются как между равноправными субъектами, при этом конфликта между интересами того и другого обычно не имеется. Ведь опекун или попечитель, как правило, выступает в качестве законного представителя своего подопечного. Опека и попечительство по сути своей предназначены для восполнения недостающей дееспособности подопечного лица, а также в необходимых случаях для обеспечения иных его интересов, в том числе в сфере воспитания, образования и т.п. В отношении своего подопечного и в его интересах опекун или попечитель выполняет юридические и фактические действия. Фактические действия, например, связанные с повседневным уходом за ребенком, могут сами по себе не иметь юридическое значение, но в совокупности с иными действиями свидетельствовать о заботе и защите интересов подопечного.

Отношения между опекуном и попечителем могут носить безвозмездный характер или осуществляться на условиях встречного предоставления. Они носят срочный характер и требуют по общему правилу личного исполнения со стороны опекуна или попечителя.

Если обратиться к определению сущности опеки и попечительства, то ученые-цивилисты определяют ее как одну из форм "осуществления государственной защиты личности"\*[\(1\)](#), как "способ восполнения дееспособности граждан"\*[\(2\)](#), как "устройство лица, устройство и его судьбы, и судьбы его имущества"\*[\(3\)](#). Сущность опеки и попечительства состоит в закреплении за нуждающимся в социальной заботе гражданином физического лица, осуществляющего широкий круг действий по оказанию помощи, поскольку в обязанности опекуна (попечителя) входит осуществление таких действий, чтобы положение лица не ухудшилось.

Основными задачами органов опеки и попечительства называют обеспечение оптимальных условий жизни социально незащищенных слоев населения, защиту их имущественных и личных неимущественных прав и охраняемых законом интересов\*[\(4\)](#).

2. Комментируемый федеральный закон призван сыграть объединяющую и системообразующую роль в правовом регулировании опеки и попечительства. Разумеется, только данным законом весь институт не исчерпывается. Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства, регулируются также ГК РФ, СК РФ и иными законодательными актами и принимаемыми в соответствии с ним иными федеральными законами и правовыми актами Российской Федерации, а также законами ее субъектов. Иерархия указанных актов является традиционной.

Комментируемый закон призван стать основой для построения правовой базы для эффективного решения вопросов защиты как детей, утративших родительское попечение, так и детей, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении; для сокращения количества детей, изымаемых из семей, путем оказания ребенку и его родителям профессиональной помощи в сложных ситуациях; для сокращения количества детей, воспитывающихся в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей\*[\(5\)](#).

3. Требования комментируемого закона относятся в равной мере и к гражданам Российской Федерации, и к иностранным гражданам, и к лицам без гражданства (апатридам), претендующим на роль опекуна или попечителя или осуществляющим опеку или попечительство.

Иностранцем является физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее гражданство иностранного государства (ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации").

Надлежащими доказательствами принадлежности к иностранному гражданству обычно служат паспорта граждан или заменяющие их документы.

Лицом без гражданства признается физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Лиц без гражданства еще называют апатридами.

4. Положения, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей, применяются к организациям, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане, в том числе к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором.

5. В пункте 2 комментируемой статьи отдельно говорится о правоотношениях с участием организаций, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане. К таким организациям относятся:

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

- учреждения социального обслуживания населения (детские дома-интернаты для детей-инвалидов с умственной отсталостью и физическими недостатками, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты);

- учреждения системы здравоохранения (дома ребенка) и т.д.

К вышеуказанным образовательным организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся:

- детский дом для детей раннего (с 1,5 до 3 лет), дошкольного, школьного возрастов, смешанный);

- детский дом-школа, школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- специальный (коррекционный) детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии;

- специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии.

Деятельность государственных, муниципальных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, регулирует Типовое положение об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 года N 676 (с изменениями).

Для детей и подростков с девиантным (т.е. отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением создана система специальных учебно-воспитательных организаций. К таким организациям относятся:

- специальная общеобразовательная школа;

- специальное профессиональное училище;

- специальная (коррекционная) общеобразовательная школа и специальное (коррекционное) профессиональное училище для детей и подростков с отклонениями в развитии (задержкой психического развития и легкими формами умственной отсталости), совершивших общественно опасные деяния.

Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 420 утверждено Типовое положение, регулирующее образовательную, воспитательную и хозяйственно-экономическую деятельность государственных и муниципальных специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением.

Социально-реабилитационные центры и приюты созданы для несовершеннолетних в возрасте от 3 до 18 лет, обратившихся за помощью самостоятельно, по инициативе родителей (их законных представителей), а также направленные (поступившие) по другим основаниям независимо от места их жительства. Деятельность таких центров и приютов регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2000 г. N 896 "Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации".

Если иное не предусмотрено федеральным законом или договором, положения, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей, применяются к организациям, в которые помещены подопечные.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. Исходя из содержания комментируемой статьи, основными понятиями, которые законодатель использует в законе, являются понятия "опека", "попечительство", "подопечный", "недееспособный гражданин" и "не полностью дееспособный гражданин".

Закон называет две формы устройства детей в семью: опеку и усыновление. Приемная семья и патронатное воспитание формами устройства не являются, а относятся к видам опеки. В литературе не раз приводились высказывания о том, что приемная семья и патронатное воспитание могут быть фактически упразднены с вступлением в силу нового закона\*(6).

Определения опеки и попечительства до вступления в силу комментируемого закона в российском законодательстве отсутствовали.

В статье 32 ГК РФ определяется, что опека устанавливается над малолетними, а также над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства. А статья 33 ГК РФ гласит, что "попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, а также над гражданами, ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами".

В новой редакции ГК РФ, вступившей в силу с 1 сентября 2008 года, содержится ссылка на то, что к отношениям, связанным с опекой и попечительства, применяются нормы комментируемого закона, а также нормативные акты, принятые в соответствии с ним.

2. Опека может быть установлена в двух случаях:

Во-первых, над гражданами, которые являются малолетними. Юридическим термином "малолетние" называют детей от момента рождения и до достижения 14 лет.

Во-вторых, над недееспособными гражданами, признанных таковыми в судебном порядке. Недееспособность должна быть не только физической, она должна быть признана путем принятия судом решения в отношении конкретного гражданина. Недееспособным может быть признано любое лицо независимо от возраста. Например, таковым может стать взрослый человек, лишившийся зрения в результате автомобильной аварии или пенсионер, немощный в силу своего преклонного возраста. Недееспособными признаются граждане, имеющие не только сильно выраженные физические недостатки (утерю жизненно важных органов или функций таких органов), но и граждане с умственными отклонениями и психическими расстройствами (отдельные формы шизофрении, патологические отклонения).

Любое лицо, над которым установлена опека, именуется подопечным.

Установление опеки означает, что все без исключения юридические действия, такие как выдача доверенностей, подписание договоров, направление претензий, совершение сделок в отношении движимого и недвижимого имущества, внесение вкладов в банки и иные кредитные учреждения и т.п., производятся от имени подопечного его опекуном. Такие действия возможны только в интересах подопечного. Опека устанавливается на основании акта уполномоченного органа (образец постановления об установлении опеки над несовершеннолетним, и назначении выплаты денежных средств на содержание несовершеннолетнего см. в [приложении N 14](#)).

Мелкие бытовые сделки, сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, а также распоряжение "мелкими" деньгами вправе совершать малолетние лица до достижения 14 лет (см. п. 2 ст. 28 ГК РФ).

Опекуны несут полную ответственность за своих подопечных собственным имуществом. Только доказав отсутствие своей вины, опекун может избежать имущественной ответственности за ущерб, причиненный подопечным.

"Новейшее понятие об опеке обширнее римского. В него более входит понятие о нравственном и материальном попечении опекуна о питомце, и эта цель опеки стоит на первом плане"\*(7).

3. Попечительство является второй самостоятельной формой устройства.

В отличие от опеки, попечительство распространяется на другие категории граждан:

- на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет;

- граждан, ограниченных судом в дееспособности по причине злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, если тем самым он ставит свою семью в тяжелое материальное положение.

Представляется, что одиноко живущий гражданин, не зависимый в материальном плане от родителей, не имеющий детей, вряд не может быть ограничен в дееспособности. В этом случае злоупотребление алкоголем или наркотиками разрушает здоровье лица, но пагубным образом не влияет на жизнь его близких.

Попечительство отличается от опеки кругом полномочий. Опекун имеет более широкий перечень прав и обязанностей в отношении подопечного.

Попечители, назначенные органом опеки и попечительства, в первую очередь, обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей.

Попечитель в отличие от опекуна не имеет право и (или) не обязан:

- совершать от имени подопечного сделки, за исключением тех, которые по своему характеру могут быть совершены только лично (например, опекун не вправе составить от имени подопечного завещание);

- предъявлять в суд иск о применении последствий недействительности совершенной подопечным сделки, а также о признании действительной той сделки, которая совершена к выгоде подопечного (ст. 171, 172 ГК РФ);

- нести имущественную ответственность за вред, причиненный подопечным (ст. 1073 и 1076 ГК РФ), а также отвечать по сделкам малолетнего (п. 3 ст. 28 ГК РФ).

В отличие от опекуна, попечитель имеет право и (или) обязан:

- давать согласие на совершение подопечным сделок, за исключением тех сделок, которые в соответствии с законом подопечный вправе совершать самостоятельно;

- предъявлять в суд иск о признании совершенной подопечным сделки недействительной и применении последствий недействительности данной сделки (ст. 175, 176 ГК РФ);

- иным образом охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц;

- нести субсидиарную имущественную ответственность в соответствии со ст. 1073 ГК РФ.

Опека и попечительство имеют много общего, ведь и опекун, и попечитель являются законными представителями подопечного. Опекуны и попечители имеют право и обязаны воспитывать подопечного, заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии; самостоятельно определять способы воспитания подопечного с учетом мнения ребенка и рекомендаций органа опеки и попечительства исключительно в интересах ребенка. Оба, и опекун, и попечитель, с учетом мнения ребёнка имеют право выбора образовательного учреждения и формы обучения ребенка до получения им основного общего образования и обязаны обеспечить получение ребенком основного общего образования.

Если какие-либо лица удерживают у себя ребенка без законных на то оснований (в том числе это касается близких родственников ребенка), то опекун и попечитель вправе требовать по суду возврата ребенка.

Обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно. Место жительства ребенка должно совпадать с местом жительства опекуна или попечителя. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим 16 лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.

4. В отличие от опеки и попечительства, патронатное воспитание и приемная семья не названы законодателем в качестве самостоятельных форм устройства детей. Основное правовое отличие опеки (попечительства) от приемной семьи состоит в том, что опека или попечительство возникает из назначения (административного акта), а приемная семья и патронат - из договора.

Так, согласно нормам, установленным главой 21 СК РФ, приемная семья образуется на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью, заключаемого между органом опеки и попечительства и приемными родителями, в соответствии с которым ребенок передается на определенный срок, а на содержание каждого ребенка ежемесячно выплачиваются денежные средства. Патронатному воспитанию и приемной семье законодатель посвятил ст. 14 и ст. 16 комментируемого закона. Однако правового определения этих терминов в законе не содержится. Договорной характер, возмездность правоотношений (но не во всех случаях) - вот основное, что выделяет патронат и приемные семьи как виды опеки и попечительства.

5. Подопечными являются лица, в отношении которых установлена или опека, или попечительство. Моментом установления опеки или попечительства является момент вступления в силу соответствующего решения суда или издания органом опеки и попечительства соответствующего акта.

Исходя из норм закона, под опеку или попечительство передаются дети в случаях, когда установлен факт отсутствия попечения со стороны родителей или лиц их заменяющих (ст. 145 Семейного Кодекса РФ), а именно:

- смерть родителей (объявление родителей умершими, которое производится судом по правовым последствиям приравнивается к смерти);

- лишение их родительских прав;

- ограничение их в родительских правах;

- признание родителей недееспособными;

- болезнь родителей;

- длительное отсутствие родителей;

- уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов;

- отказ родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных организаций, организаций социальной защиты населения и других аналогичных организаций;

- пребывание родителей (родителя) в местах лишения свобод;

- другие случаи отсутствия родительского попечения.

Также основанием установления опеки является рождение ребенка у лица, не достигшего 16 лет (ст. 62 Семейного Кодекса РФ).

6. Согласно ст. 29 ГК РФ недееспособным может быть признан гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. Над таким гражданином устанавливается опека. Правовым основанием установления опеки в этом случае является решение суда (см. п. 2 ст. 285 ГПК РФ).

Дело о признании гражданина недееспособным может быть возбуждено на основании заявления членов семьи такого гражданина, близких родственников, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения (см. п. 2 ст. 281 ГПК РФ). Порядок рассмотрения таких дел имеет свои особенности и регламентируется главой 31 ГПК РФ.

Судебный порядок является гарантией охраны прав граждан, имеющих те или иные степени психического расстройства. Наличие установленного врачом диагноза о наличии болезни в той или иной ее степени проявления не является достаточным для признания недееспособным. Суд должен оценить и медицинские, и правовые аспекты. Для этого он назначает судебно-психиатрическую экспертизу и на основании заключения эксперта анализирует медицинские показатели болезни с правовой точки зрения.

Дело о признании недееспособным рассматривается судом с обязательным участием прокурора и представителя органа опеки и попечительства. В случае необходимости и возможности присутствовать по состоянию здоровья на судебное заседание вызывается и сам гражданин, в отношении которого рассматривается заявление.

Если основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным, отпали, суд признает его дееспособным. На основании решения суда отменяется установленная над ним опека.

7. Понятие "не полностью дееспособный гражданин" является новым для российского права. Оно объединяет в себе две категории лиц:

- лиц в возрасте до 18 лет;

- граждан, ограниченных судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами, которое ставит семью этого гражданина в тяжелое материальное положение.

Не являются "не полностью дееспособными" лица в возрасте до 18 лет, которые вступили в брак (см. ст. 21 ГК РФ) или объявлены полностью дееспособными - эмансипированными (см. ст. 27 ГК РФ). Эмансипированными могут быть признаны лица, которые самостоятельно зарабатывают своим трудом, могут содержать себя, имеют финансовую независимость и уверенность в будущем, при условии достижения 16 лет.

Статья 3. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства

1. Норма, аналогичная той, что содержится в пункте 1 комментируемой статьи, с 1 сентября 2008 года внесена в п. 4 статьи 31 ГК РФ.

С этого времени законодательно определено, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются:

- Гражданским кодексом РФ, который имеет приоритетное значение перед иными нормативно-правовыми актами;

- Семейным кодексом РФ, который более детально определяет особенности отношений по опеке и попечительству по сравнению с иными нормативно-правовыми актами;

- комментируемым законом, содержание которого полностью посвящено регулированию вопросов опеки и попечительства;

- иными нормативно-правовыми актами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

Все перечисленные нормативно-правовые акты регулируют вопросы, связанные с опекой и попечительством, в комплексе. Законодатель позаботился о том, чтобы вступивший в силу с 1 сентября 2008 г. комментируемый закон не противоречил иным правовым актам: Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 49-ФЗ вносит изменения в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве". Изменения и дополнения коснулись Гражданского кодекса РФ (ст.ст. 31, 34, 35, 37, 39, 41, а также ст.ст. 1073, 174), Семейного кодекса РФ (наиболее важные - ст.ст. 70, 84, 122, 123, 145, 148.1, 152, 153, 153.1, 153.2, а также гл. 22 "Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"), Жилищного кодекса РФ (ст. 31, 33, 69).

Ряд нормативно-правовых актов был признан утратившими силу в связи с изменениями от 1 сентября 2008 г. (см. ст. 5 ФЗ от 4 апреля 2008 года N 49-ФЗ).

При этом остальные правовые акты, принятые ранее 1 сентября 2008 года и не противоречащие комментируемому закону, продолжают действовать. Если в каком-либо из этих правовых актов содержится норма, противоречащая вновь принятому закону, то она не подлежит применению.

В целях совершенствования семейного законодательства и создания эффективного механизма реализации права на практике на базе комментируемого закона будут приниматься специально предусмотренные в нем правовые акты. В частности, п. 4 ст. 14 закона предусматривает, что порядок и сроки заключения договора об осуществлении опеки и попечительства определяются Правительством РФ. Согласно п. 5 статьи 6 закона на уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти возложены полномочия по разработке методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству.

2. В качестве примеров нормативно-правовых актов, в той или иной степени связанных с регулированием отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, приведем следующие:

Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. N 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей" устанавливает порядок формирования и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей представляет собой совокупность информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов Российской Федерации (региональный банк данных о детях) и на федеральном уровне (федеральный банк данных о детях), а также особые информационные технологии.

В настоящее время на учете в федеральном банке данных о детях состоят сведения почти о 160 тыс. детей, которые могут быть устроены на воспитание в семьи граждан - под опеку (попечительство), в приемную семью, на усыновление.

Граждане, желающие принять детей на воспитание в свои семьи, вправе обратиться за информацией о детях, оставшихся без попечения родителей, к любому региональному или федеральному оператору государственного банка данных. Обязанности регионального оператора государственного банка данных о детях исполняет орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Целями формирования и использования государственного банка данных о детях являются:

- осуществление учета детей, оставшихся без попечения родителей;
- оказание содействия в устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации;
- создание условий для реализации права граждан, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, на получение полной и достоверной информации о детях, оставшихся без попечения родителей (ст. 3 указанного Закона).

Для эффективной реализации вышеназванного закона принято Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2002 года N 217 "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием", которым утвержден практический механизм реализации закона и Правила ведения государственного банка данных.

В настоящее время федеральным оператором государственного банка данных о детях, оставшихся без родительского попечения является Министерство образования и науки. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ ст. 28 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" дополнена подпунктом 19.1, которым к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования отнесено "формирование и ведение федеральных баз данных в области образования". Поскольку банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, не имеет отношения к области образования, возникает противоречие между новой редакцией закона РФ "Об образовании" и Постановлением Правительства Российской Федерации "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществлении контроля за его формированием и использованием"\*(8).

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 865 "Об утверждении Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей" устанавливает порядок назначения и выплаты "детских" пособий. В частности, пунктом 30 постановления предусмотрено, что для назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью представляются:

- заявление о назначении пособия;
- копия вступившего в законную силу решения суда об усыновлении, либо выписка из решения органа опеки и попечительства об установлении над ребенком опеки (попечительства), либо копия договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью.

Положение о приемной семье, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1996 г. N 829 содержит порядок организации приемной семьи, передачи ребенка (детей) на воспитание в приемную семью, а также подробно освещает вопросы материального обеспечения приемной семьи. В [приложении](#) приводится типовая форма договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью.

Среди международных актов важное место занимает Конвенция о правах ребенка, принятая 20 ноября 1989 г. в Нью-Йорке. Россия в числе прочих стран взяла на себя обязательства по выполнению Конвенции. Конвенция закрепила приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни государства. В соответствии со ст. 1 Конвенции ребенком является лицо, не достигшее 19-летнего возраста, если по национальному законодательству оно не достигает совершеннолетия ранее.

Статья 21 Конвенции предусматривает, что усыновление в другой стране может рассматриваться лишь в качестве альтернативного способа ухода за ребенком, когда он является невозможным в стране происхождения.

Государства-участники Конвенции признали за каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование, и обязались принять необходимые меры для реализации этого права (ст. 26 Конвенции). Статья 27 Конвенции признает право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка. Государства-участники обязались принимать необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, исходя их национальных особенностей и своих возможностей.

3. В настоящее время полномочия по опеке и попечительству от органов местного самоуправления переданы органам государственной власти субъектов РФ. Юристы традиционно считали опеку государственной функцией. Еще в 1966 году А.И. Пергамент писала, что "опека (попечительство) в широком смысле - это обеспечение выполнения государственной функции по воспитанию детей" [\(9\)](#).

В РСФСР органами опеки и попечительства являлись исполнительные комитеты районных, городских, районных в городах, поселковых или сельских Советов народных депутатов, то есть органы государственной власти (см. ст. 120 Кодекса о браке и семье РСФСР). До настоящего времени сохраняется заложенное КоБС РСФСР разделение функций по опеке и попечительству на:

- опеку в отношении несовершеннолетних (органы управления образованием);
- опеку в отношении недееспособных граждан (органы управления здравоохранением);
- попечительство в отношении дееспособных граждан, нуждающихся по состоянию здоровья в попечении (органы управления социальной защитой).

Передача полномочий по опеке и попечительству от органов местного самоуправления переданы органам государственной власти субъектов РФ призвана способствовать своевременному выявлению детей, престарелых граждан и инвалидов, нуждающихся в опеке (попечительстве), и ее установлению, а также обеспечению эффективного контроля и координации деятельности по опеке и попечительству на региональном уровне. Все это способствует реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "в части выработки мер по содействию в устройстве детей-сирот на воспитание в российские семьи, профилактике социального сиротства" [\(10\)](#).

Согласно п. 1 ст. 34 ГК РФ в редакции, вступившей в силу с 1 сентября 2008 года, органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В связи с указанными изменениями пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" дополнен подпунктом 24.2, наделяющим указанные органы вести "организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству".

Передача их органам государственной власти субъектов РФ фактически означает придание полномочиям по опеке и попечительству государственного статуса, что позволяет выстроить в регионах государственную систему органов опеки и попечительства или собственными законами делегировать уже государственные полномочия по опеке и попечительству на муниципальный уровень.

Законодательное закрепление такой передачи полномочий нашло отражение в статьях 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Обе эти статьи изложены в новой редакции. Ранее опека и попечительство относились к числу вопросов местного значения муниципального района и городского округа. Только мелкие муниципальные образования - городские и сельские поселения указанных полномочий не имели.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ был дополнен ст.ст. 15.1. и 16.1., согласно которым органы местного самоуправления муниципального района и городского округа



имеют право на "участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству". Участвовать в осуществлении этих полномочий органы местного самоуправления могут "только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации)".

Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 34 ГК РФ). Подпунктом 24.2 п. 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" указанные органы наделены полномочием на "организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству".

Опека и попечительство исключены из полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования, установленных в ст. 31 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года N 3266-1 "Об образовании".

Практически все субъекты Российской Федерации сразу же после утверждения действующей редакции комментируемого закона приняли ряд поправок в законы и иные нормативные акты, регулирующие организацию и порядок деятельности органов опеки и попечительства.

Анализ изучения законотворческой деятельности в регионах показывает, что основная "нагрузка" в области организации опеки и попечительства распределяется между органами государственной власти следующим образом:

К полномочиям законодательного органа обычно относятся:

- регулирование вопросов организации деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и законных интересов детей в субъекте РФ;
- установление размера оплаты труда приемных родителей и определение льгот, предоставляемых приемной семье;
- установление порядка и размера ежемесячно выплачиваемых денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством);
- установление мер социальной поддержки детей, нуждающихся в защите;
- установление условий и порядка вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным (что влияет на продолжительность нахождения несовершеннолетнего под попечительством);
- регулирование личных неимущественных и имущественных отношений между членами семьи: супругами, родителями, детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей;
- иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

К полномочиям органов исполнительной власти субъекта РФ обычно относятся:

- правовое, организационно-методическое, информационное обеспечение;
- деятельности органов опеки и попечительства;
- контроль за соблюдением органами опеки и попечительства прав и законных интересов детей;
- усыновление иностранными гражданами детей, являющихся гражданами Российской Федерации;
- учет детей, оставшихся без попечения родителей;
- учет лиц, желающих усыновить детей.

В качестве примера можно, в частности, привести Закон Новосибирской области "Об организации деятельности органов опеки и попечительства в Новосибирской области"<sup>(11)</sup>.

В Семейном кодексе РФ с 1 января 2008 года в связи с новым разграничением полномочий между органами власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления в области опеки и попечительства в новой редакции действуют следующие нормы:

- п. 1 ст. 8 "Защита семейных прав осуществляется судом по правилам гражданского судопроизводства, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, государственными органами, в том числе органами опеки и попечительства";
- п. 1 ст. 77 "Немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации";
- п. 2 ст. 77 "При отобрании ребенка орган опеки и попечительства обязан незамедлительно уведомить прокурора, обеспечить временное устройство ребенка и в течение семи дней после вынесения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта об отобрании ребенка обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав";

- п. 2 ст. 121 "Органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4. Отношения, связанные с опекой и попечительством, регулируются законами субъектов Российской Федерации по вопросам, если:

- вопрос прямо отнесен к ведению субъекта РФ комментируемым законом (например, п. 2 ст. 7 комментируемого закона предусматривает право субъектов РФ определять в дополнительные задачи органов опеки и попечительства, помимо уже установленных на федеральном уровне, а п. 2 ст. 8 - дополнять перечень полномочий органов опеки и попечительства путем самостоятельного принятия соответствующих законов);

- вопрос не урегулирован должным образом на федеральном уровне (в частности, ст. 31 комментируемого закона предусматривает меры государственной поддержки на уровне субъектов РФ, но не называет их. Такие меры поддержки могут содержаться не иначе как в законах отдельных субъектов РФ).

В подавляющем большинстве субъектов РФ действуют законы, которые определяют отношения по устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронатное воспитание между органами опеки и попечительства, организациями, передающими детей на патронатное воспитание, гражданами, размер, порядок назначения и выплаты ежемесячных денежных средств на содержание ребенка (детей) в приемной семье, размер оплаты труда приемных родителей, меры социальной поддержки приемной семье на уровне каждого конкретного субъекта.

Например, в Саратовской области действует Закон Саратовской области от 9 ноября 2007 г. N 48-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области", в Красноярском крае - Закон Красноярского края от 28 апреля 2005 года N 14-ЗЗ65 "Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае". Наименования законов, широта и детальная "проработка" отдельных вопросов, регулируемых такими законами на территориях различных субъектов, отличаются друг от друга.

Субъекты РФ вправе самостоятельно распределять отдельные полномочия в области опеки и попечительства между органами исполнительной власти субъекта и органами местного самоуправления. Например, Закон Саратовской области от 28 декабря 2007 года N 297-ЗСО наделяет органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних и несовершеннолетних граждан, "за исключением перечисления денежных выплат опекуну (попечителю) на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку (попечительство), назначения и выплаты единовременного пособия при усыновлении (удочерении) детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей (далее - государственные полномочия)" (ст. 1 указанного закона).

5. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в каждом конкретном субъекте РФ определяется самостоятельно, но в рамках, установленных на федеральном уровне.

В своих Рекомендациях по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации, утвержденных письмом от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06 Минобрнауки РФ предусматривает, что законы субъекта РФ, нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта РФ должны предусматривать:

- определение круга вопросов, относящихся к компетенции органов опеки и попечительства;

- установление категорий несовершеннолетних, в отношении которых органы опеки и попечительства правомочны осуществлять профилактическую работу, принимать решения по защите их прав и законных интересов;

- нормативы организации структуры органа опеки и попечительства, включая установление норматива численности работников органа опеки и попечительства, непосредственно осуществляющих деятельность по защите прав детей;

- порядок организации деятельности органов опеки и попечительства на региональном и муниципальном уровнях;

- порядок взаимодействия органов и учреждений различной ведомственной принадлежности в организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних.

Полномочия и порядок организации деятельности территориального органа опеки и попечительства рекомендовано определить Положением о территориальном органе опеки и попечительства.

Установление норматива численности работников органов опеки и попечительства относится к компетенции органов государственной власти субъекта РФ. В штатном расписании органов опеки и попечительства субъекта Российской Федерации, прежде всего, территориальных

органов опеки и попечительства, непосредственно решающих задачи обеспечения прав несовершеннолетних, рекомендовано предусматривать наличие специалистов с высшим профессиональным (базовым юридическим, педагогическим, психологическим) образованием в количестве, необходимом для выполнения соответствующим органом опеки и попечительства своих полномочий.

Конечно, "органы опеки и попечительства" - это общее название всех органов, обеспечивающих государственную защиту прав детей. Непосредственно с усыновителями, опекунами, приёмными семьями работают специалисты по охране прав детей. При работе с усыновителями, опекунами и приёмными семьями такие специалисты:

- ведут учёт граждан, изъявивших желание стать опекунами или попечителями;
- консультируют кандидатов;
- проводят обследование их жилищных условий и дают заключения;
- готовят документы на детей, передаваемых в семьи;
- готовят распоряжения для передачи ребёнка под опеку;
- готовят документы для назначения опекунского пособия;
- оказывают помощь опекунам и приемным родителям в воспитании, организации отдыха, лечении, трудоустройстве и социальной защите подопечных;
- осуществляют контроль за условиями жизни и состоянием здоровья подопечных и усыновлённых детей и т.п. [\\*\(12\)](#).

Как показывает практика, в настоящее время приемлемым нормативом численности работников территориального органа опеки и попечительства, непосредственно осуществляющих работу по защите прав и интересов детей (специалистов по охране прав детей), позволяющим качественно организовать работу на территории муниципального образования, является 1 штатная единица специалиста по охране прав детей не более чем на 2 тысячи детского населения в городе и не более чем на 1,5 тысячи детского населения в сельской местности. Общая численность таких специалистов органа опеки и попечительства должна составлять не менее трех штатных единиц.

"Рекомендуемый норматив численности работников подразделения государственного органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации, выполняющего функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, составляет не менее 6 работников на 2 тысячи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на региональном учете" [\\*\(13\)](#).

Уполномоченными органами исполнительной власти в субъектах РФ в подавляющем большинстве являются министерства образования. Они имеют исключительные полномочия по осуществлению мероприятий, связанных с финансированием расходных обязательств по выплате единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью; по содержанию детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, по оплате труда приемных родителей. Остальные полномочия органы исполнительной власти вправе делегировать органам местного самоуправления. В качестве примера см. Постановление Правительства Саратовской области от 30 марта 2007 г. N 129-П "Об определении уполномоченного органа исполнительной власти Саратовской области".

А создание единого органа опеки и попечительства способствует наилучшей охране прав граждан и, в конечном итоге, повышению эффективности этой деятельности [\\*\(14\)](#).

6. Нормы международного договора имеют приоритет над национальным законодательством. В случае установления международным договором РФ иных, чем предусмотрены законом, правил применяются правила международного договора. Международный договор вступает в силу на территории России только после его ратификации. Она производится согласно Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации". Ратификация означает, что подлежащий ратификации международный договор вступает в силу для России на основании вступившего в силу федерального закона о его ратификации.

7. По моему мнению, на сегодняшний момент имеется необходимость в том, чтобы на законодательном уровне в кратчайшие сроки:

- четко и подробно сформулировать основные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на замещение должностей в органах опеки и попечительства (см. [КОММЕНТАРИЙ](#) к ст. 6);
- разработать и утвердить форму и перечень документов для отчетности опекунов и попечителей (см. [КОММЕНТАРИЙ](#) к ст. 25);
- конкретизировать требования к претендентам на должность опекуна или попечителя, который в общей форме содержится в комментируемом законе и ГК РФ (см. [КОММЕНТАРИЙ](#) к ст. 10);
- установить единый и, по возможности, детально регламентированный порядок получения согласия органа опеки и попечительства на совершение сделок с имуществом, принадлежащим подопечным на праве собственности либо на основании иных, предусмотренных законом прав;

- установить единый порядок отобрания детей у родителей;
- установить порядок защиты органами опеки и попечительства личных имущественных и неимущественных прав опекаемых в случаях, не связанных с их отчуждением;
- установить порядок осуществления органами опеки и попечительства иной деятельности, не нашедшей достаточной регламентации в действующем законодательстве (см. [КОММЕНТАРИЙ](#) к ст. 19 - 21);
- определить основные гарантии надлежащего исполнения сотрудниками органов опеки и попечительства своих обязанностей, такие как обязательность требований сотрудника органа опеки, социальные гарантии в случае получения профессионального заболевания или гибели во время исполнения должностных обязанностей и т.д.

8. Отдельно стоит остановиться на нормативно-правовых актах, регламентирующих проблему международного усыновления.

На сегодняшний день не выработаны по-настоящему действенные меры, направленные на осуществление надзора в отношении усыновленных детей иностранными гражданами. Во-первых, потому что усыновленный ребенок становится гражданином того государства, гражданами которого являются его усыновители. Во-вторых, потому что официальные власти страны проживания ребенка не обязаны предоставлять в принудительном порядке отчеты, они могут сделать это только добровольно, по собственной инициативе\*(15). Однако у усыновленного ребенка сохраняется и российское гражданство, поэтому наше государство имеет право интересоваться судьбой своего гражданина. Между тем, именно укрепление правового положения органов опеки и попечительства и органов исполнительной власти в реализации правоотношений по усыновлению несовершеннолетних детей иностранными гражданами способствует выработке на практике более эффективного правового механизма охраны и защиты прав несовершеннолетних детей при усыновлении иностранными гражданами.

Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. N 654 "О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением" направлено на совершенствование деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории России.

На Министерство образования и науки РФ возложены полномочия по выдаче разрешений на открытие представительств иностранных государственных органов и организаций по усыновлению (удочерению) детей на территории России и разрешений на осуществление такой деятельности представителями иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также по контролю за их деятельностью.

Иностранные агентства, занимающиеся на территории России вопросами усыновления, должны иметь аккредитацию, то есть официальное разрешение на занятие этой деятельностью.

#### Статья 4. Задачи государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству

1. Перечень задач государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству сформулирован в комментируемой статье как исчерпывающий.

Поставленные задачи государство решает через органы власти всех уровней. Регулирование деятельности в области опеки и попечительства относится к совместным полномочиям Российской Федерации и ее субъектов. Органы местного самоуправления также осуществляют деятельность по защите прав и законных интересов подопечных посредством реализации дополнительных мер поддержки опекунов, попечительства.

Кроме того, государственные задачи в этой области решаются через различного рода организации (организации социальной защиты, приюты, дома инвалидов и т.п.). Граждане, принявшие на себя обязанности опекунов и попечителей также своими действиями способствуют решению общегосударственных задач.

Для решения любой задачи необходима четко продуманная правовая база, детально проработанный механизм ее реализации на практике, достаточные материальные и людские ресурсы и эффективная система контроля. Именно это и подразумевает термин "государственное регулирование".

Органы опеки и попечительства и органы исполнительной власти субъекта РФ имеют исключительные полномочия в области опеки и попечительства. В частности, только эти органы вправе производить учет и устраивать детей, оставшихся без попечения родителей. Органы опеки и попечительства наделяются ресурсами, необходимыми для реализации задач.

2. В качестве первоочередной задачи закон называет обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства.

Выявление детей, оставшихся без попечения родителей, является обязанностью должностных лиц дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений,

лечебных учреждений и иных учреждений, а также иных граждан, располагающих соответствующими сведениями (см. п. 1 ст. 122 СК РФ). В законе установлены сроки сообщения сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, в органы опеки и попечительства - 7 дней с момента, когда стало известно о том, что ребенок может быть передан на воспитание в семью.

Учет детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется путем ведения органом исполнительной власти субъекта РФ системы учета в государственном банке данных. Банк данных представляет собой единый информационный ресурс.

Устройство детей производится без постановки на учет в государственный банк данных о детях, если имеется возможность передать ребенка в семью без такого учета в течение одного месяца.

Механизм ответственности за неисполнение обязанностей по выявлению, учету и устройству нуждающихся в этом граждан, является дополнительной гарантией выполнения поставленной задачи.

Статья 126.1 Семейного кодекса РФ устанавливает недопустимость посреднической деятельности по усыновлению детей. Не допускается любая деятельность других лиц, помимо органов опеки и попечительства и органов исполнительной власти, в целях подбора и передачи детей на усыновление от имени и в интересах лиц, желающих усыновить детей. Допускается деятельность специально уполномоченных иностранными государствами органов или организаций по усыновлению детей, которая осуществляется на территории Российской Федерации в силу международного договора Российской Федерации или на основе принципа взаимности. Никакие органы и организации, занятые в сфере опеки и попечительства, не могут преследовать в своей деятельности коммерческие цели.

3. В качестве второй задачи государственного регулирования в комментируемой статье названа защита прав и законных интересов подопечных.

Каждый ребенок имеет право на защиту своих прав и законных интересов. Самостоятельно осуществлять защиту своих прав и законных интересов может только полностью дееспособное лицо (достигшее совершеннолетия, или эмансипированное, или вступившее в брак ранее достижения 18 лет). Созданный государством правовой механизм предоставляет ребенку любого возраста возможность самостоятельно обратиться в орган опеки и попечительства за защитой нарушенных прав и интересов, а по достижении 14 лет - в суд, если нарушение имеет место со стороны родителей, опекунов или попечителей (п. 2 ст. 56 СК РФ).

Государство наделяет органы опеки и попечительства правом защищать права и интересы детей в случаях отсутствия родительского попечения (п. 1 ст. 121 СК РФ).

Для осуществления защиты детей органы опеки и попечительства, опекуны, попечители и иные лица могут принимать любые не запрещенные законом меры.

**Пример:** Л. оформила на себя опеку над тринадцатилетней Н. Проживали они вдвоем в квартире с подселением. Сосед по квартире начал пить и приводить в квартиру нетрезвых друзей. Это неблагоприятно сказывалось на психологическом состоянии ребенка. Л. обменяла жилье, переехав с ребенком в другой район города, о чем уведомила орган опеки и попечительства. Н. пришлось перевести в другую школу.

Опекуны и попечители, будучи единственными представителями интересов своего подопечного, имеют право обращаться в любую организацию, если это необходимо для защиты подопечного. Обращения о защите прав и интересов подопечного уполномочены рассматривать органы милиции, прокуратуры и судебные органы. В частности, в случае удержания подопечного другими лицами, в том числе его родственниками, с учетом интересов ребенка опекун и попечитель вправе требовать по суду возврата детей, находящихся у них на опеке или попечительстве.

Именно в орган опеки и попечительства Закон РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 обязывает администрацию психиатрического стационара обращаться в случае обнаружения злоупотреблений, допущенных при госпитализации законными представителями несовершеннолетнего в возрасте до 15 лет либо лица, признанного в установленном законом порядке недееспособным. При выявлении факта злоупотреблений (например, следов побоев на теле подопечного в сочетании с полученной от подопечного информацией и т.п.) извещается орган опеки и попечительства по месту жительства подопечного, который обязан провести соответствующую проверку и при необходимости принять меры по защите прав подопечного\*(16).

4. Задача по обеспечению достойного уровня жизни подопечных реализуется посредством создания механизма финансовой и иной материальной поддержки подопечных. С одной стороны, государство за счет собственных средств полностью финансирует содержание детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующих учреждениях. Нахождение на полном государственном обеспечении имеет место, когда ребенок пребывает в государственных или муниципальных организациях для детей-сирот и для детей, оставшихся без попечения родителей, в семье опекуна (попечителя) либо приемных родителей. В таких случаях государство

предоставляет ребенку бесплатное питание, бесплатный комплект одежды и обуви, бесплатное общежитие и бесплатное медицинское обслуживание или возмещает их полную стоимость. Подробные положения об этом содержатся в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".

На полном государственном обеспечении находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, и находящиеся в специализированных организациях, таких как:

- образовательные организации, в которых содержатся (обучаются и/или воспитываются) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;
- организации социального обслуживания населения (детские дома-интернаты для детей-инвалидов с умственной отсталостью и физическими недостатками, социально-реабилитационные центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, социальные приюты);
- организации системы здравоохранения (дома ребенка) и т.д.

С другой стороны, если государственное обеспечение в таких организациях является неполным, или же ребенок передан под опеку или попечительство, ему назначается государственное пособие и оказываются иные меры государственной поддержки. (Подробнее о мерах государственной поддержки см. [комментарий](#) к ст. 31 закона).

На содержание ребенка опекуну или попечителю ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленных Правительством РФ (см. п. 5 ст. 150 СК РФ).

Указанные выше меры направлены на то, чтобы ребенок мог гармонично развиваться как личность: полноценно питаться, иметь возможность посещать кружки, музыкальные или спортивные школы, знакомиться с произведениями искусства и литературы, приобщаться к творчеству, отдыхать в лагерях или санаториях и т.п.

В качестве примера того, что именно бывший подопечный обладает субъективным правом на получение сумм задолженности по выплате опекунских пособий, после наступления его совершеннолетия, приведем Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18 февраля 2003 г. N 58-Г03-3.

Главой Администрации Хабаровского края было принято постановление, которым установлены минимальные нормативы бюджетной обеспеченности расходов на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством) граждан, для южных районов края в размере 1300 рублей в месяц, для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в размере 1450 рублей в месяц на одного опекаемого.

Гражданка П. обратилась в суд с жалобой на неправомерные действия Губернатора и Правительства Хабаровского края, так как указанное выше постановление нарушает права опекаемого ею ребенка Н., установленные федеральным законодательством. Она указала, что нормы бюджетной обеспеченности, установленные оспариваемым постановлением, значительно меньше полной фактической стоимости набора продуктов питания, одежды, обуви, мягкого инвентаря, установленных на федеральном уровне. Согласно произведенным ею расчетам стоимость денежного пособия в настоящее время составляет от 3900 до 4500 рублей.

Постановлением Правительства РФ от 20.06.92 г. N 409 установлены нормы питания, обеспечения одеждой, обувью, мягким инвентарем и необходимым оборудованием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Выплаты денежных средств на указанные цели выплачиваются опекунам и попечителям исходя из установленных натуральных норм по фактическим ценам данного региона.

Расчет стоимости необходимых расходов на содержание ребенка по состоянию на январь 2002 г. исходя из установленных норм, составляет не менее 3 900 руб. При таких условиях суд пришел к выводу о незаконности установления размера ежемесячного пособия на одного ребенка в сумме 1 300 руб.

5. Полномочия опекунов, попечителей и органов опеки и попечительства являются чрезвычайно широкими. Полномочия характеризуют правовой статус лица и представляют собой перечень прав и обязанностей. Полномочиям органов опеки и попечительства отдельно посвящена ст. 8 комментируемого закона, полномочиям опекунов и попечителей - ст. 15 закона и нормы гражданского законодательства, в частности, ст. 36 ГК РФ, ст. 150 СК РФ и многие другие.

Для обеспечения исполнения возложенных на них полномочий важным являются меры стимулирования и контроля.

6. Государственная задача по обеспечению поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, выражается в проведении ряда мероприятий, таких как:

- строительство новых и ремонт действующих корпусов, зданий и иных мест размещения "детских" организаций;
- совершенствование сети медицинских, лечебно-профилактических, образовательных и спортивных организаций для детей, оставшихся без попечения родителей;

- непрерывное финансовое обеспечение расходной части бюджета, направляемой на выплаты государственных пособий на содержание детей, а также содержание детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующих организациях;
- проведение информационно-массовых мероприятий;
- ведение государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и контроль за его формированием и использованием;
- предоставление жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, после достижения ими совершеннолетия;
- работа с неблагополучными семьями;
- организация профилактической и реабилитационной работы с ребенком и его семьей на начальной стадии возникновения семейных проблем;
- организация работы по профилактике отказа родителей от ребенка;
- организация информационно-просветительской и коррекционной работы с родителями и иными законными представителями детей, направленной на повышение их сознательности, компетентности, оказание им соответствующей психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи;
- организация комплексного социально-психологического сопровождения семьи и ребенка в целях оказания помощи семье в воспитании ребенка и осуществления эффективного контроля за условиями его жизни и воспитания, и т.п.

Своеобразной мерой государственной поддержки, свидетельствующей о большой заинтересованности государства в решении проблем опеки и попечительства, является проведение ряда мероприятий в рамках Года семьи в России. Это инициатива Президента России, о которой он объявил 26 апреля 2007 г. в своем Послании Федеральному Собранию. Органам исполнительной власти субъектов РФ было рекомендовано уделить особое внимание вопросам социальной поддержки семей, укрепления авторитета семьи, базовых семейных ценностей.

Комитет по проведению в РФ Года семьи подготовил план, включающий более 50 мероприятий, связанных с памятливыми "семейными" датами, праздниками, конкурсами и выставками. Также запланировано проведение экспертизы и мониторинга правоприменительной практики в области семейной политики, исследований в области экономики, психологии и права, результатом которых должно стать совершенствование семейного законодательства.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 14 июня 2007 г. N 761 "О проведении в Российской Федерации Года семьи" Правительством РФ принято распоряжение от 12 октября 2007 г. N 1405-р. Оно утвердило план основных мероприятий по проведению в 2008 г. в Российской Федерации Года семьи. В частности, проводятся видеоконференции по вопросам сохранения здоровья детей, конкурсы, семейные корпоративные спартакиады, межрегиональные, региональные фестивали, смотры, социологические исследования и т.п.

Тем не менее, наиболее серьезными практическими проблемами, с которыми в настоящее время сталкиваются органы опеки и попечительства, специалисты называют:

- недостаточную численность специалистов по охране детства в органах опеки и попечительства (один специалист на 10 - 15 тысяч детского населения не может выполнить такой объем работы);
- отсутствие системы учреждений, необходимых для выполнения функций по опеке и попечительству, например, учреждений проводящих психологическую экспертизу для разрешения в суде споров, связанных с воспитанием детей, учреждений, осуществляющих отбор, подготовку опекунов и усыновителей, передачу детей в замещающие семьи и их последующее психолого-педагогическое сопровождение;
- недостаточную квалификацию специалистов по охране детства, которые должны иметь подготовку в области права, педагогики, психологии и социальной работы, однако ни одно высшее учебное заведение не готовит таких специалистов;
- "пробелы" законодательства о порядке осуществления деятельности органами опеки и попечительства;
- незаинтересованность специалистов органов опеки и попечительства в результатах своего труда<sup>\*(17)</sup>.

Статья 5. Основные принципы государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству

1. Комментируемая статья носит декларативный характер. В ней установлены принципы государственного регулирования деятельности в области опеки и попечительства.

Таких принципов три. Прямо или косвенно они касаются всех субъектов правоотношений в указанной области: как органов опеки и попечительства, их работников, так и опекунов, попечителей, их подопечных, граждан, которые только намереваются стать опекунами или попечителями, а также детей, недееспособных граждан, ограниченно дееспособных граждан, в отношении которых опека или попечительство могут или должны быть установлены.

Первый из таких принципов - принцип свободного принятия гражданином обязанностей по опеке или попечительству и свободного отказа от исполнения опекуном или попечителем своих обязанностей. Этот принцип означает добровольность принятия и исполнения гражданином обязанностей. Он находит яркое отражение в статьях комментируемого закона:

- о назначении опекунов или попечителей (в частности, п. 2 ст. 11 - "Опекун или попечитель назначается с их согласия или по их заявлению в письменной форме...");

- о предварительной опеке и попечительстве (п. 3 ст. 12 - "В целях своевременного установления предварительных опеки или попечительства орган опеки или попечительства обращается с предложениями: к гражданам, которые выразили желание быть опекунами или попечителями...");

- о прекращении опеки и попечительства (п. 3 ст. 29 - "Опекун, попечитель могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей по их просьбе"), и т.п.

Принцип добровольности действует с момента, когда лицо только намеревается стать опекуном или попечителем, подает об этом соответствующее заявление в орган опеки, а также в течение всего периода исполнения обязанностей опекуна или попечителя.

Каких-либо ограничений по срокам предварительного предупреждения о снятии с себя обязанностей по опеке или попечительству закон не содержит. Освобождение опекуна от обязанностей по его инициативе является одним из оснований для прекращения опеки или попечительства (см. [комментарий](#) к ст. 29 закона).

2. Второй принцип - принцип контроля за деятельностью по опеке и попечительству - призван гарантировать права граждан и организаций в области опеки и попечительства. Этот принцип находит воплощение в деятельности различных органов исполнительной власти как на уровне субъектов РФ, так и на уровне Российской Федерации в целом.

Органы прокуратуры осуществляют надзорную функцию и много внимания уделяют проблемам несовершеннолетних. Судебные органы контроль также не осуществляют, но способствуют формированию положительной практики в сфере опеки и попечительства, помогают восстановлению и защите нарушенных прав.

3. Принцип обеспечения защиты прав и законных интересов подопечных означает, что любой из подопечных граждан, равно как и любое другое лицо, которому стало известно о нарушении или попытке нарушения прав или законных интересов несовершеннолетнего, недееспособного или ограниченно дееспособного гражданина, вправе обратиться в орган опеки и попечительства или уполномоченный правоохранительный орган власти. В частности, акты органов опеки и попечительства, которые заинтересованное лицо считает незаконными, могут быть обжалованы в судебном порядке (см. п. 3 ст. 8, п. 7 ст. 29 закона). Защита нарушенного права возможна как в судебном, так и в административном порядке.

Государственное регулирование деятельности по опеке и попечительству носит разносторонний характер. Правоохранительные органы власти также нацелены на защиту прав и законных интересов подопечных.

Пример из практики.

Российское законодательство предусматривает, что при передаче в приемную семью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на каждого ребенка выплачивается пособие в размере 8 тысяч рублей плюс районный коэффициент.

В мае 2008 года прокуратура Кузбасса на основании проверки установила, что распоряжения главы города о назначении пособий не исполнялись: общая сумма невыплаченных средств в пользу детей-сирот, устроенных в семьи граждан в качестве усыновленных, приемных, опекаемых, составила более 330 тысяч рублей. Тем самым гарантированная государством мера материальной поддержки материнства, отцовства и детства игнорировалась, право оставшихся без родительского попечения несовершеннолетних на государственную материальную поддержку нарушалось. Чтобы защитить права, прокуратура подала иски в суд. После этого денежные средства были выплачены в добровольном порядке еще до судебных разбирательств <sup>(18)</sup>.

4. Перечисленные выше принципы носят отраслевой характер. Законодательство и правоотношения в области государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству подчиняются конституционным принципам, таким как неприкосновенность права частной собственности (см. ст. 17, 18, 19, 20 закона), свобода передвижения и выбора места жительства (см. ст. 9, п. 5 ст. 15 закона), неприкосновенность частной жизни (п. 3-4 ст. 10 закона) и т.п.

## **Глава 2. Органы опеки и попечительства, их задачи и полномочия**

### **Статья 6. Органы опеки и попечительства**

1. Комментируемая статья определяет общие условия и порядок организации деятельности органов опеки и попечительства.



В древнеримском праве упоминались опекунские власти - магистраты, которым вверено заведование опеками и попечительствами, т.е. участие в назначении опекунов и попечителей и надзор за их деятельностью, контроль за отчуждениями и принятиями платежей, устранение подозрительных опекунов, и т.д. При Юстиниане в Риме и Константинополе опекунскими властями являлись *praefectus urbi*; в провинциях опекунскими властями были *praesides* и их легаты, которые заведовали опеками над богатыми лицами, и муниципальные магистраты, которым подлежало заведование опеками над лицами, имущество которых не превышало 500 солидов\*(19).

С 1 сентября 2008 г. органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта РФ. Для осуществления эффективной работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних предусматривается создание государственным органом опеки и попечительства субъекта РФ своих территориальных органов (управлений, отделов), действующих на территории одного или нескольких муниципальных образований. Управления и отделы юридическими лицами не являются, соответственно, вправе действовать только как представители от имени "основного" государственного органа.

На государственный орган опеки и попечительства субъекта РФ возлагаются общие полномочия по организации и методическому сопровождению работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, осуществлению координации и контроля за деятельностью территориальных органов опеки и попечительства, а также полномочия по ведению регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Полномочия и порядок организации деятельности территориального органа опеки и попечительства определяются Положением о территориальном органе опеки и попечительства. Примерную форму положения об организации работы по опеке и попечительству см. в [приложении N 3](#).

Правовую основу деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних составляет ряд законодательных актов РФ, в том числе Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, федеральные законы от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", от 16 апреля 2001 г. N 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В соответствии со ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов с 1 января 2008 г. наделяются правом на участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству.

Взаимодействие органов опеки и попечительства с органами местного самоуправления в указанной сфере может осуществляться на основании заключаемого между ними соглашения о сотрудничестве.

2. Представляется, что п. 3 комментируемой статьи нацелен на то, чтобы соединить профилактическую работу в семье с ежедневной работой органов опеки и попечительства и выстроить единый процесс защиты прав ребенка, начиная от сохранения ребенка в семье.

В своей работе органы опеки и попечительства взаимодействуют с медицинскими, образовательными, социальными, благотворительными и иными организациями, а также с органами власти и местного самоуправления.

Организации, которые действуют в целях воспитания, организации досуга детей, оставшихся без попечения родителей, - это дворцы и дома культуры; школы, в том числе спортивные, по видам искусств; станции, в том числе юных техников, юных натуралистов, юных туристов и другие.

Перечисленные организации взаимодействуют с органами опеки и попечительства как по отдельным вопросам работы с ребенком и семьей до устройства, в процессе передачи ребенка в семью, а также после устройства ребенка. В частности, с целью подбора и подготовки семей организациями может осуществляться проведение тренингов, лекций для родителей. Однако подбирать ребенка для семьи и семьи для ребенка организация не сможет.

Указанные организации могут проводить работу по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, семей, находящихся в социально опасном положении, работу по проведению профессиональной экспертизы потребностей ребенка, его родителей и потенциальных замещающих семей и подготовке заключений по этим вопросам, по подготовке кандидатов в усыновители, опекуны или попечители, или приемные родители, по профессиональному сопровождению детей при передаче их на различные формы семейного воспитания, собирать и обрабатывать статистические данные.

Важным аспектом деятельности по семейному устройству детей является психолого-педагогическая подготовка лиц, желающих принять ребенка в свою семью. Такая подготовка позволяет снизить риск возникновения проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье, в том числе возврата детей из семьи.

Вот уже несколько лет подряд в России проводятся Всероссийские конкурсы учреждений дополнительного образования детей. Такие конкурсы проводятся в целях повышения роли образовательных учреждений дополнительного образования детей в воспитании, обучении и творческом развитии личности ребенка, совершенствования и развития системы дополнительного образования детей в Российской Федерации.

Распространению положительного опыта способствуют общественные мероприятия, такие как, скажем, Всероссийский конкурс инновационных моделей семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Конкурс проводится Национальным фондом защиты детей от жестокого обращения, Федеральным агентством по образованию при поддержке Департамента воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки РФ. Его целью является выявление лучших региональных комплексных проектов (программ) организации семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разработанных на основе инновационных моделей семейных форм устройства, а также распространение положительного опыта по развитию семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Конкурс должен выявить важнейшие проблемы, связанные с семейным устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, помочь в выработке эффективных механизмов семейного устройства детей-сирот, находящихся в образовательных учреждениях, а также повысить уровень научно-методического обеспечения деятельности по развитию семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Участниками Конкурса являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству над детьми, организации семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подготовке семей для принятия на воспитание детей, их профессиональному сопровождению\*(20).

Органы опеки и попечительства могут сотрудничать с общественными организациями, например, с фондами, по вопросам, связанным с оказанием всесторонней помощи подопечным, опекунам, попечителям. В частности, в рамках программы оказания медицинской помощи детям-сиротам из детских домов и домов ребенка в Российской детской клинической больнице создана служба по организации лечения и реабилитации в РДКБ детей-сирот, имеющих физические ограничения, которые нуждаются в высокопрофессиональной медицинской помощи\*(21).

3. Очевидно, что для построения эффективной схемы взаимоотношений органа опеки и попечительства с иными органами и организациями должны быть приняты нормативные акты, которые "наполнят" содержанием декларативные нормы комментируемой статьи. Представляется, что законодательно необходимо обозначить правовой статус, права и обязанности действующих организаций с тем, чтобы на правовом уровне определить критерии их возможной заинтересованности в проведении работы в рассматриваемой области.

К организациям, с которыми могут взаимодействовать органы опеки и попечительства, могут относиться организации различной ведомственной принадлежности, частные организации, в том числе:

- образовательные учреждения для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи;
- образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;
- территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- центры психолого-педагогической помощи населению;
- центры экстренной психологической помощи;
- дома ребенка и др.

В структуре такой организации может иметься несколько служб или подразделений. В реабилитационную службу входят психологи, врачи, воспитатели, педагоги. Сотрудники службы защиты прав детей занимаются всеми юридическими делами ребенка, начиная от определения статуса ребенка, заканчивая решением квартирного вопроса. Служба социального патронажа занимается проблемами родной семьи ребенка, а служба по устройству берет на себя вопросы поиска, отбора и подготовки людей, желающих взять ребенка в семью.

По данным статистики в 2006 году в России функционировало 1770 учреждений для детей-сирот, в которых воспитывалось 123 тыс. детей. По сравнению с 2005 г. число детских домов и школ-интернатов для детей-сирот уменьшилось на 26 учреждений, или на 2%. К 2010 году, по данным органов исполнительной власти субъектов федерации, за счет развития семейных форм устройства детей планируется сократить количество учреждений для детей-сирот и воспитывающихся в них детей в 1,3 раза: число учреждений - на 400, число детей в них - примерно на 35 тыс. человек\*(22).

Взаимодействие с учреждением органа опеки и попечительства осуществляется на основании соглашения о сотрудничестве, заключаемого между органом опеки и попечительства и соответствующей организацией.

4. Порой общественные организации осуществляют серьезную работу по решению проблемы обеспечения права ребенка на семью, не подменяя государственные органы, а оказывая эффективную помощь. Общественные организации являются исполнителями многих всероссийских мероприятий.

Так, например, в 2007 году впервые прошел Всероссийский конкурс лучших инновационных моделей семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, который при учредительстве Министерства проводил Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения. На конкурсе в номинации "Информационная кампания по пропаганде семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" I место заняла совместная работа автономных некоммерческих организаций "Агентство социальной информации" и "Студио-Диалог" из Москвы.

5. В настоящее время федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным контролировать деятельность органов опеки и попечительства и издавать методические рекомендации по вопросам этой деятельности, является Министерство образования и науки Российской Федерации.

Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) было образовано 9 марта 2004 года Указом Президента Российской Федерации N 314.

В составе Минобрнауки РФ функционирует Департамент воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей, который является структурным подразделением министерства. В число основных полномочий Департамента входит разработка предложений по формированию государственной политики в сфере опеки и попечительства, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения социально-педагогической поддержки и социальной защиты детей; формирование и использование федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, нормативно-правовое регулирование по вопросам опеки и попечительства над детьми\*(23).

Департамент воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей возглавляет Директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Министром образования и науки Российской Федерации.

На уровне субъектов РФ контроль за деятельностью органов опеки и попечительства также ведется. К примеру, в Курской области на обсуждение выдвинут законопроект о создании областного Совета по опеке и попечительству, семейной и демографической политике. Члены Совета будут проверять работу органов опеки и попечительства в муниципальных районах и городах, деятельность учреждений, в которых воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. В компетенцию Совета также войдут вопросы профилактики социального сиротства в области, а также развития семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей\*(24).

#### Статья 7. Задачи органов опеки и попечительства

1. Комментируемая статья устанавливает задачи, которые ставятся перед органами опеки и попечительства и которые служат ориентиром для текущей деятельности и для долгосрочного планирования работы этих органов и их должностных лиц. Именно через органы опеки и попечительства государство осуществляет многие масштабные задачи, установленные ст. 4 комментируемого закона. В соответствии с поставленными задачами органы опеки и попечительства формируют конкретные направления своей практической деятельности. О выполнении поставленных задач свидетельствуют конечные результаты, которые могут выражаться в цифрах, статистических данных в каждом отдельном районе, городе, субъекте РФ и в целом по стране.

Полномочия органов опеки и попечительства, предусмотренные статьей 8 комментируемого закона, позволяют им действовать в рамках поставленных задач.

В Письме Министерства образования и науки РФ от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06 "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних" основными задачами территориального органа опеки и попечительства названы:

- "реализация единой государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи государства, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории муниципального образования;

- защита личных и имущественных прав и интересов несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи государства;

- обеспечение приоритета семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактика социального сиротства;

- создание необходимых условий для содержания, воспитания, обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, нуждающихся в помощи государства, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (п. 6 указанного письма).

2. Особое место в организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних занимает защита прав детей и иных граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве или находящихся под опекой или попечительством.

Деятельность по защите права ребенка жить и воспитываться в семье предполагает следующие основные направления:

- профилактику социального сиротства;

- развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей\*(25).

В рамках своих задач органы опеки и попечительства должны обеспечить возможности каждого ребенка жить и воспитываться в семье, предусмотренной статьей 54 СК РФ. Устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей, в учреждение должно рассматриваться в качестве временной меры, не исключающей продолжения поиска возможностей его семейного устройства.

В рамках этой задачи органы опеки и попечительства обязаны обеспечить поиск и подбор граждан, желающих стать опекунами или попечителями, приемными родителями, обследование условий жизни претендентов на роль опекуна или попечителя, назначение опекунов и попечителей, а в необходимых случаях - заключение договора об установлении опеки или попечительства.

Очень часто специалистам органа опеки и попечительства приходится принимать серьезные судьбоносные решения, требующие не только формального подхода, но и оценки последствий реализации такого решения с точки зрения целесообразности, здравого смысла, а иногда даже и морали.

Чем же следует руководствоваться органам опеки и попечительства в своей деятельности помимо правовых норм? В каждом конкретном случае при рассмотрении взаимоотношений ребенка с его родителями (законными представителями) должен выработываться индивидуальный подход. Должны учитываться возраст, пол, язык общения, культурная принадлежность, особенности личности ребенка.

Защита ребенка от насилия и эксплуатации, пренебрежения его интересами возможна не иначе как при условии признания важности и уникальности воспитания ребенка в родной семье. В первую очередь органы опеки должны стремиться использовать все возможности для оставления ребенка в родной семье или же возврата ребенка в родную семью, и только после того, как очевидна несостоятельность таких попыток, - изымать ребенка из привычной для него среды обитания. Приоритет обычно отдается устройству в семью родственников или знакомых, с которыми ребенок общался, поддерживал хорошие отношения.

Очень важным является учет мнения самого ребенка, выраженного в доступной для него форме.

Целям защиты интересов детей служит также конфиденциальность информации о самом ребенке, его кровной семье, приемном родителе, патронатном воспитателе.

Мероприятия по поиску и подбору граждан, желающих стать опекунами или попечителями, приемными родителями должны осуществляться как территориальными органами опеки и попечительства, так и исполнительным субъекта РФ, выполняющим функции регионального оператора. Действуя в целях своевременного устройства ребенка на воспитание в семью, органы опеки и попечительства должны руководствоваться требованиями ст. 8 Федерального закона "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей".

Для защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей и передаваемых на воспитание в семьи, органами опеки и попечительства проводится психолого-педагогическая подготовка лиц, желающих принять ребенка в свою семью. Такая подготовка необходима для снижения риска возникновения в дальнейшем проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье. Он позволяет снизить процент случаев возвращения или изъятия детей из семьи, что само по себе является пагубным для психического состояния ребенка.

В целях защиты прав и законных интересов детей, переданных на воспитание в семьи граждан, органы опеки и попечительства обеспечивают осуществление контроля за адаптацией детей в замещающей семье, а также психолого-педагогического и медико-социального сопровождения такой семьи.

Пожалуй, одним из приоритетных и долгосрочных направлений деятельности в сфере защиты права ребенка является сокращение числа детей, воспитывающихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также уменьшение количества этих организаций.

В качестве показателей эффективности работы органов опеки и попечительства могут рассматриваться:

- сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, и их доли в общей численности детей;
- сокращение численности впервые выявленных детей, оставшихся без попечения родителей;
- сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в соответствующих организациях;
- увеличение численности детей, устраиваемых на воспитание в семьи;
- сокращение сроков пребывания детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующих организациях до устройства в семью;
- уменьшение количества организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- рост количества граждан РФ, желающих принять ребенка на воспитание в свои семьи;
- уменьшение численности детей, родители которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, численности родителей, лишенных родительских прав, ограниченных в родительских правах;
- увеличение численности детей, возвращенных в родную семью;
- уменьшение численности родителей (иных законных представителей), не исполняющих обязанности по воспитанию, обучению и содержанию своих детей.

3. Значительный объем работы органов опеки и попечительства связан с обеспечением надзора за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены подопечные. Надзор предполагает постоянное наблюдение за условиями жизни и воспитания детей в замещающей семье, а также периодические проверки. Чаще всего такой работой занимаются специалисты необходимого профиля - педагоги-психологи, социальные педагоги, юристы.

Регулярный надзор позволяет свести к минимуму количество случаев жестокого обращения с детьми, злоупотребления опекуна или попечителя своими правами в отношении имущества подопечного, случаев физического или психологического насилия над подопечным.

Показателями эффективной работы по выполнению этой задачи, соответственно, служат:

- уменьшение количества случаев жестокого обращения с детьми;
- уменьшение численности выявленных детей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни и здоровью или препятствующей их воспитанию, детей и семей, находящихся в социально опасном положении;
- уменьшение численности детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей;
- и т.п.

4. Контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в соответствующие организации - еще одна важная задача органов опеки и попечительства.

В частности, для выполнения этой задачи органы опеки и попечительства имеют исключительное полномочие выдавать разрешения на совершение сделок с имуществом подопечных (см. пп. 6 п. 1 ст. 8 закона и [комментарий](#) к ней), а также полномочие заключать договоры доверительного управления имуществом подопечных (см. пп. 7 п. 1 ст. 8 закона и комментарий к ней).

5. Задачи органов опеки и попечительства могут быть расширены иными нормативно-правовыми актами. Так, в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации закреплена обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с детьми и с другими категориями несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства. Органы опеки и попечительства большое внимание уделяют профилактике социального сиротства.

"Социальными" сиротами называют детей, оставшихся без попечения родителей по социальным причинам, т.е. по причине лишения родительских прав или ограничения в родительских правах или отказа родителей от исполнения обязанностей по воспитанию своих детей. По данным государственной статистики процент социального сиротства высок - до 80% детей, оставшихся без попечения родителей, являются "социальными сиротами".

Деятельность органа опеки и попечительства по профилактике социального сиротства должна осуществляться в рамках плана мероприятий по защите прав и интересов ребенка, разрабатываемого и утверждаемого самим этим органом. Органы опеки и попечительства работают с неблагополучными семьями, пытаются своевременно выявить и скорректировать проблемы на ранней стадии семейного неблагополучия с тем, чтобы сохранить ребенку его родную семью. Очевидно, что решение любых важных задач требует достаточного и регулярного финансирования. Органам опеки и попечительства нужна серьезная материальная база: нужна

дифференцированная сеть учреждений, осуществляющих психологическую, педагогическую, социальную, медицинскую, правовую деятельность.

6. Задачи органов опеки и попечительства в законах различных субъектов РФ формулируются различным образом, в целом отражая суть положений комментируемой статьи.

В частности, в ст. 4 Закона Ивановской области от 26 октября 2005 г. N 148-ОЗ "Об органах опеки и попечительства и патронате над несовершеннолетними в Ивановской области" (с изменениями) в качестве основных задач органов опеки и попечительства в Ивановской области названы:

- реализация единой государственной политики по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет; совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными; совершеннолетних дееспособных лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности;

- выявление, учет и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- защита личных имущественных и неимущественных прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет;

- защита личных имущественных и неимущественных прав и законных интересов совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

- обеспечение приоритета семейных форм воспитания (опека и попечительство, усыновление, приемная семья, патронат) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактика социального сиротства;

- создание необходимых условий для содержания, воспитания, обучения, социальной поддержки, охраны здоровья несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, вне зависимости от формы устройства, обучения и воспитания;

- осуществление контроля за содержанием лиц, признанных решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными, совершеннолетних дееспособных лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности;

- осуществление надзора за деятельностью опекунов и попечителей по месту жительства подопечных, патронатных воспитателей, приемных родителей.

#### Статья 8. Полномочия органов опеки и попечительства

1. Комментируемая статья посвящена освещению вопроса о содержании полномочий органов опеки и попечительства. Во многих других статьях комментируемого Федерального закона содержатся упоминания на отдельные права или обязанности этих органов. Например, п. 1 ст. 21 дает органу опеки и попечительства исключительное право давать разрешения опекуну или попечителю на совершение ряда сделок по распоряжению имуществом подопечного. Эта норма перекликается с пп. 6 п. 1 комментируемой статьи.

Из пункта 1 ст. 25, определяющего порядок сдачи отчета опекуна и попечителя, следует полномочие органа опеки и попечительства ежегодно принимать такой отчет. Эта норма конкретизирует содержание полномочия, указанного в пп. 4 п. 1 комментируемой статьи.

2. Перечень полномочий органов опеки и попечительства, содержащийся в ст. 8, исчерпывающим не является.

Во многих законодательных актах также можно найти указания на полномочия этих органов, в том числе дублирующие положения комментируемой статьи.

В СК РФ права и обязанности органов опеки и попечительства содержатся п. 1 ст. 77 (на отобрание ребенка у родителей, опекунов или попечителей), п. 1 ст. 78 (на участие при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей), п. 1 ст. 121 (на защиту прав и интересов детей в установленных статьей случаях, ведение учета детей, оставшихся без родительского попечения) и многих других статьях. В ГК РФ можно обратить внимание на п. 3 ст. 34 о праве органа опеки и попечительства осуществлять надзор за деятельностью опекунов и попечителей, п. 1 ст. 35 о праве назначать опекуна или попечителя по месту жительства будущих подопечных, п. 1 ст. 38 о праве заключать договор доверительного управления имуществом подопечного и т.п.

Субъектам Российской Федерации предоставлено право самостоятельно предусматривать и возлагать на органы опеки и попечительства иные полномочия наряду с указанными выше. В частности, органам опеки и попечительства может быть делегирована часть полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ в рамках, установленных законодателем.

В качестве примера приведем цитату из Закона г. Москвы от 4 июня 1997 г. N 16 "Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве".

"...Органы опеки и попечительства:

1) организуют и осуществляют выявление и учет детей, нуждающихся в государственной защите, могут заключать договор о социальном патронате, организуют и проводят работу по социальному патронату, ведут учет детей, в отношении которых установлен социальный патронат;

2) проводят работу по профилактике социального сиротства, жестокого обращения с детьми;

3) дают заключение в суд об обоснованности и соответствии усыновления (удочерения) интересам ребенка, отмене усыновления (удочерения), участвуют в заседаниях суда по вопросу усыновления (удочерения);

4) осуществляют защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет;

5) подбирают лиц, изъявивших желание и удовлетворяющих требованиям, предъявляемым к выполнению обязанностей опекуна, попечителя, патронатного воспитателя, готовят материалы, необходимые для назначения опекуна, попечителя, а также об освобождении или отстранении опекуна, попечителя от выполнения возложенных на него обязанностей, заключают договор о патронатном воспитании (социальном патронате) и осуществляют функции опекуна, попечителя;

6) ведут учет лиц, в отношении которых установлены опека или попечительство, переданных на патронатное воспитание;

7) в установленном законом порядке осуществляют защиту личных и имущественных прав и интересов подопечных в случае использования опекуном (попечителем) опеки (попечительства) в корыстных целях, а также в случае оставления подопечного без надзора и необходимой помощи;

8) готовят материалы о назначении денежных средств на содержание подопечного в порядке и размере, установленном Правительством Российской Федерации и Правительством Москвы;

9) участвуют в заседаниях судов по делам подопечных в случаях, предусмотренных законодательством;

10) осуществляют надзор за деятельностью опекунов и попечителей, патронатных воспитателей, оказывают им помощь в организации медицинского наблюдения и трудоустройства подопечных;

11) проводят обследование и готовят заключение об условиях жизни и воспитания ребенка;

12) обеспечивают временное устройство нуждающихся в опеке или попечительстве несовершеннолетних лиц, а также сохранность их имущества;

13) осуществляют подготовку документов и устройство детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и несовершеннолетних, не имеющих нормальных условий для воспитания в семье, под опеку (попечительство) граждан, в приемную семью, на патронатное воспитание, усыновление, а при отсутствии такой возможности - в воспитательное учреждение, лечебное учреждение или учреждение социальной защиты населения;

14) ведут учет граждан Российской Федерации, проживающих на территории данного муниципального образования, способных к выполнению обязанностей усыновителя;

15) в установленном порядке готовят материалы, необходимые для усыновления (удочерения) детей, находящихся на территории данного муниципального образования, а также ведут учет детей, в отношении которых произведено усыновление (удочерение);

16) осуществляют подбор лиц, способных к выполнению обязанностей приемных родителей, патронатных воспитателей, дают заключение о возможности быть приемными родителями, патронатными воспитателями, готовят проект договора о создании приемной семьи;

17) проводят подготовку граждан, изъявивших желание взять ребенка на воспитание в семью;

18) оказывают помощь опекунам и попечителям, приемным родителям, патронатным воспитателям в воспитании и организации отдыха подопечных;

19) дают заключение о возможности раздельного проживания попечителя с подопечным;

20) дают заключение о возможности объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипированным);

21) разрешают спорные вопросы между родителями о воспитании детей в пределах своей компетенции;

22) возбуждают в судах дела о лишении родительских прав, ограничении родительских прав, о признании брака недействительным в случаях, предусмотренных Семейным кодексом Российской Федерации, об отмене усыновления и другие дела в защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних; дают заключения по данным вопросам;

23) дают заключения и участвуют в заседаниях судов по делам, связанным с воспитанием детей и защитой их личных и имущественных прав;

24) проводят обследование условий жизни ребенка, а также лица, претендующего на его воспитание, представляют заключение в суд по спорам, связанным с воспитанием детей;

25) участвуют в исполнении решений судов о передаче или отобрании детей в порядке, установленном Семейным кодексом Российской Федерации;

26) готовят документы для вынесения разрешения вступить в брак лицам, не достигшим совершеннолетия;

27) привлекают общественность к работе органов опеки и попечительства;

28) рассматривают предложения, заявления и жалобы граждан по вопросам опеки и попечительства и принимают по ним необходимые меры;

29) предоставляют сведения о каждом ребенке, оставшемся без попечения родителей и не устроенном на воспитание в семью в соответствии с законодательством Российской Федерации, в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в срок, установленный Семейным кодексом Российской Федерации"\*(26).

Исходя из приведенной выше цитаты, можно сделать вывод о том, что органы опеки и попечительства имеют широкие полномочия, которые могут дополняться по усмотрению субъектов РФ. Имеющиеся между различными субъектами РФ и муниципальными образования значительные различия в части социально-экономических, демографических, климатогеографических и иных условий, по нашему мнению, не позволяют выработать универсальных решений для всей территории РФ.

Передача с 1 января 2008 г. полномочий по опеке и попечительству органам государственной власти субъектов Федерации требует принятия региональных законов об осуществлении опеки и попечительства.

3. В п. 3 комментируемой статьи предусмотрена особая юридическая форма принятия решений органами опеки и попечительства - издание актов.

В частности, указанными органами могут приниматься акты о назначении опекуна или попечителя, в том числе о временном их назначении, акты о прекращении опеки или попечительства, акты обследования жилищных условий лица, претендующего на роль опекуна или попечителя, акты обследования жилищных условий подопечного и т.п.

Акты могут носить не только "положительный", т.е. правоустанавливающий характер, но и иметь своим содержанием отказ в совершении какого-либо действия или наступлении какого-либо события. Например, акт об отказе в назначении опекуном или попечителем не порождает у претендента на роль опекуна или попечителя прав или обязанностей, а просто констатирует невозможность реализации этим гражданином прав в отношении потенциального подопечного.

Акты органов опеки и попечительства, которые упоминаются в статье, носят адресный характер, то есть касаются конкретного лица или группы лиц.

Принятие актов зачастую является основанием для совершения юридически значимых действий. Например, органы опеки или попечительства на основании акта о назначении опекуном или попечителем могут заключать договоры об установлении опеки или попечительства (см. п. 2 ст. 14 комментируемого закона).

Акты органов опеки попечительства могут издаваться в различных письменных формах: в форме заключений, постановлений, распоряжений, решений, актов и т.п. В качестве примера см. [приложение N 4](#) (Акт обследования жилищно-бытовых и материальных условий семьи несовершеннолетнего), [приложение N 11](#) (форма заключения органа опеки и попечительства о возможности заявителя быть опекуном), [приложение N 12](#) (образец постановления органа опеки и попечительства о прекращении опеки над несовершеннолетним).

4. Отдельно остановимся на том, что акты органа опеки и попечительства обычно подписываются руководителем такого органа. Обычно порядок подготовки, визирования, утверждения, подписания и согласования документов устанавливается внутренними (локальными) актами каждого конкретного органа опеки.

Однако обязательного подписания вышестоящего руководителя требуют акты:

- о признании ребенка нуждающимся в защите (в соответствии со статьей 6 настоящего Закона);

- о направлении ребенка в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- о назначении опеки (попечительства);

- о разрешении на отчуждение, обмен жилой площади, совершение всех сделок, влекущих отказ от принадлежащих ребенку прав или изменение объема указанных прав; о разрешении совершения несовершеннолетними сделок, требующих нотариального удостоверения или регистрации;

- о разрешении лицам, находящимся под опекой (попечительством), вступить в брак до достижения брачного возраста;



- о признании несовершеннолетнего эмансипированным; об оказании материальной и иной необходимой помощи ребенку; иные правовые акты в соответствии с действующим законодательством.

От имени органа опеки и попечительства, представляющего тот или иной субъект Российской Федерации, руководитель этого органа обязательно подписывается в договорах о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, об учреждении доверительного управления имуществом ребенка и т.п.

Статья 9. Обязанности органа опеки и попечительства при перемене места жительства подопечного

1. Распределение обязанностей между органами опеки и попечительства производится по территориальному принципу. "Привязка" осуществляется применительно к месту жительства подопечного. Каждый орган опеки и попечительства имеет собственную "территорию", на которую он распространяет свои полномочия.

По общему правилу, полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного имеет тот орган опеки и попечительства, который установил опеку или попечительство. Акт о назначении опекуна или попечителя выносится там, где проживает лицо, нуждающееся в опеке или попечительстве.

Местом жительства опекуна или попечителя признается жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ.

Переменой места жительства не является временный (краткосрочный) отъезд в туристическую поездку, на дачу, в гости к родственникам или знакомым. Другими словами, исходя из смысла закона о месте своего временного пребывания с подопечным, в том числе в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, туристской базе, больнице, другом подобном учреждении, а также жилом помещении, не являющимся местом жительства гражданина, опекун или попечитель извещать орган опеки и попечительства не обязан.

Проживание будущего опекуна или попечителя и его будущего подопечного по адресам, находящимся в подведомственности разных органов опеки и попечительства, может породить проблему выбора места установления опеки и попечительства. Например, когда при наличии заслуживающих внимания обстоятельств опекун или попечитель уже привез в свой дом ребенка, так как сам не имеет возможности долго находиться в доме будущего подопечного.

2. Извещение составляется в обязательной письменной форме. Эта форма является произвольной. Однако оно должно обязательно содержать сведения об адресе нового места жительства. Опекун или попечитель вправе подать извещение лично или через уполномоченного представителя, или же направить почтой.

Извещение о перемене места жительства подопечного является для органа опеки и попечительства, установившего опеку или попечительство, основанием для направления дела подопечного в орган опеки и попечительства по его новому месту жительства. Заметим, что опекун или попечитель обязан направлять извещение в орган опеки по прежнему месту жительства. Извещение имеет уведомительный, а не разрешительный характер.

Закон РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" говорит о возможности каждого гражданина самостоятельно выбирать место своего жительства и связывает с переменой места жительства необходимость постановки на регистрационный учет. Согласно ст. 7 указанного закона в случае изменения места жительства гражданина он должен сняться с регистрационного учета по месту жительства. Гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением по установленной форме. При этом регистрация гражданина РФ по месту пребывания производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства (ст. 5 закона).

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что при перемене постоянного места жительства опекуна или попечителя и его подопечного, которое влечет необходимость смены регистрации по месту жительства, опекун или попечитель обязаны подать соответствующее извещение в орган опеки и попечительства.

Дата снятия с учета по прежнему месту жительства и постановки на учет по новому месту жительства, которая содержится в документах о регистрации лица, в ряде случаев может иметь правовое значение для определения полномочий того или иного органа опеки и попечительства. Например, когда опекун или попечитель уклонился от своей обязанности направить извещение, переехав в другой город.

3. Из нормы статьи следует, что извещение о перемене места жительства должно быть направлено опекуном или попечителем заблаговременно, но четкого указания на срок не содержится. Представляется, что, в любом случае, извещение следует подавать до даты отъезда.

Зато четкий срок установлен для направления личного дела подопечного в иной орган опеки - три дня со дня получения от опекуна или попечителя извещения. В личном деле подопечного хранится вся документация по опеке или попечительству.

4. Полномочия органа опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного возлагаются на данный орган опеки и попечительства со дня получения личного дела подопечного.

5. Для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой или попечительством, Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" установлены дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение.

Дети, оставшиеся без попечения родителей, имевшие закрепленное жилое помещение, сохраняют на него право на весь период пребывания в образовательном учреждении или в учреждении социального обслуживания, в учреждениях всех видов профобразования, на все время прохождения службы в рядах Вооруженных сил РФ, а также на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после пребывания в образовательном учреждении и учреждении социального обслуживания населения, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных сил РФ, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства в течение 3 месяцев равноценным ранее занимаемому ими (или их родителями) жилым помещением не ниже установленных социальных норм.

Регистрационный учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется как по месту жительства (т.е. месту закрепления за ними жилой площади), так и по месту временного пребывания (т.е. в учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, семья опекуна или попечителя, приемной семье).\*(27)

Снятие этих детей с регистрационного учета по месту жительства или по месту пребывания осуществляется только с согласия органов опеки и попечительства.

### **Глава 3. Правовой статус опекунов и попечителей**

Статья 10. Порядок определения лиц, имеющих право быть опекунами или попечителями

1. В комментируемой статье предусмотрен порядок определения лиц, имеющих право быть опекунами или попечителями. Требования, предъявляемые к опекунам и попечителям, в статье прямо не перечислены: норма п. 1 является отсылочной. Анализ норм Гражданского кодекса РФ и Семейного кодекса РФ позволяет выделить следующие требования к кандидатам:

- совершеннолетие лица, то есть достижение 18 лет (см. п. 2 ст. 35 ГК РФ);
- наличие полной гражданской дееспособности лица (отсутствие вступивших в силу решений суда о признании гражданина недееспособным в порядке ст. 29 ГК РФ или об ограничении дееспособности гражданина в порядке ст. 30 ГК РФ);
- отсутствие в отношении кандидата вступившего в законную силу решения суда о лишении его родительских прав независимо от времени его вынесения (см. п. 2 ст. 35 ГК РФ);
- отсутствие на момент установления опеки или попечительства судимости за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан (см. п. 2 ст. 35 ГК РФ в редакции, действующей с 1 сентября 2008 года);
- наличие согласия быть опекуном или попечителем над конкретным лицом.

Кроме того, согласно ст. 35 ГК РФ условиями для назначения лица опекуном или попечителем являются положительные нравственные и иные личные качества, способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношения, существующие между ним и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве, а если это возможно, и желание подопечного.

Перечисленные критерии используются во всех случаях, за исключением тех, когда исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на уполномоченные организации.

Способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, означает состояние здоровья и возраст лица, позволяющие полноценно совершать как фактические, так и юридические действия в пользу подопечного.

Закон не уточняет, какие именно нравственные и иные личные качества кандидата имеются в виду. Очевидно, что орган опеки и попечительства должен руководствоваться общепринятыми нормами морали, оценивая качества кандидата. В частности, невозможным в силу закона является назначение опекунами или попечителями лиц, ранее судимых за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан, но если лицо имеет судимость за иные виды умышленных преступлений или за преступление, совершенное по неосторожности, в том числе против жизни или здоровья, то орган опеки должен учесть наличие судимости при оценке личных качеств кандидата.

Согласно ст. 14 УК РФ преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законодательством под угрозой наказания. Преступлением, совершенным умышленно, признается деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом.

Прямой умысел предполагает, что лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. Косвенный умысел означает, что лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично\*(28).

К умышленным преступлениям против жизни и здоровья относятся: убийство (ст. 105 УК РФ), убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106 УК РФ), убийство, совершенное в состоянии аффекта (ст. 107 УК РФ), убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 107 УК РФ), доведение до самоубийства (ст. 110 УК РФ), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ), причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта (ст. 113 УК РФ), причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 114 УК РФ), умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115 УК РФ), побои (ст. 116 УК РФ), истязание (ст. 117 УК РФ), угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК РФ), принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации (ст. 120 УК РФ), заражение венерической болезнью (ст. 121 УК РФ), заражение ВИЧ-инфекцией (ст. 121 УК РФ), незаконное производство аборта (ст. 122 УК РФ), неоказание помощи больному (ст. 124 УК РФ), оставление в опасности (ст. 125 УК РФ).

С точки зрения общечеловеческих ценностей вряд ли может иметь положительные нравственные качества лицо, злоупотребляющее спиртными напитками и наркотическими средствами, или же лицо, постоянно не работающее и не имеющее постоянного источника доходов.

Органы опеки и попечительства также могут принимать во внимание наличие или отсутствие административных и дисциплинарных взысканий, наличие поощрений, наград, знаков отличия, наличие или отсутствие опыта воспитания детей, работы с детьми (например, учителю или воспитателю детского сада всегда проще находить общий язык с детьми) и т.п.

Отношения опекуна или попечителя с подопечным во многом зависят от желания и готовности опекуна или попечителя заботиться о нем. Опекун и попечитель не могут быть назначены помимо их воли. Особое внимание орган опеки и попечительства должен обращать на личность кандидата в случаях, когда тот ранее отстранялся от обязанностей опекуна или попечителя или если он являлся усыновителем и усыновление отменили по его вине, либо когда у него были отобраны по суду собственные дети. Такие лица вряд ли могут "исправиться" и стать хорошими опекунами или попечителями.

Закон не устанавливает приоритета родственных связей, однако они наиболее предпочтительны для опекунов или попечителей и их подопечных. Благоприятные условия для жизни и воспитания подопечного также во многом зависят от его отношений с членами семьи опекуна или попечителя, в том числе его супруга, детей, иных близких, особенно лиц, совместно проживающих с ним. При этом согласие или несогласие перечисленных лиц на опеку или попечительство правового значения не имеет. По возможности должно учитываться желание подопечного на установление над ним опеки или попечительства конкретным лицом. Когда речь идет о попечительстве, кандидатура попечителя должна в принципе устраивать подопечного. Напротив, решающего значения согласие не имеет значения при установлении опеки над лицами, признанными судом недееспособными, а также малолетними детьми. В соответствии со ст. 57 СК РФ мнение ребенка, достигшего возраста 10 лет, по любому касающемуся его вопросу должно быть обязательно учтено, в том числе оно должно быть учтено и органом опеки и попечительства.

Согласно ст. 146 СК РФ не могут быть назначены опекуном или попечителем:

- лица, лишенные родительских прав;

- больные хроническим алкоголизмом или наркоманией, что подтверждено справкой из медицинского учреждения или заключением врачебной комиссии;
- лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов или попечителей (отстранение и назначение производится вынесением органом опеки и попечительства соответствующего акта);
- лица, ограниченные в родительских правах, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда;
- бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине, что подтверждается вступившим в силу решением суда, в мотивировочной части которого указаны причины отмены усыновления;
- лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять обязанности по воспитанию ребенка.

В настоящее время действует утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью. К таким заболеваниям отнесены:

- 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 1-й и 2-й групп, исключающие трудоспособность.

Приказом Минздрава РФ от 10 сентября 1996 г. N 332 утверждено Положение о медицинском освидетельствовании граждан, желающих стать усыновителем, опекуном (попечителем) или приемным родителем, а также унифицированная форма медицинского заключения по результатам такого освидетельствования.

Конкретный порядок направления на медицинское освидетельствование лиц - кандидатов в усыновители, опекуны, попечители, приемные родители утверждается органами управления здравоохранением субъектов РФ. Бланк "Медицинского заключения" выдается кандидату на руки в органах опеки и попечительства при его обращении с просьбой о взятии под опеку или попечительство, или в семью на воспитание. После заполнения и оформления в установленном порядке в учреждении здравоохранения "Медицинское заключение" возвращается в органы опеки и попечительства.

Положение регламентирует деятельность государственных учреждений системы Минздрава России, осуществляющих освидетельствование кандидатов в усыновители, опекуны (попечители) или приемные родители. К государственным учреждениям относятся территориальные амбулаторно-поликлинические учреждения (отделения), специализированные диспансеры (отделения) системы Министерства здравоохранения РФ.

Для прохождения освидетельствования кандидат в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители должен обратиться в государственное учреждение здравоохранения по месту своего жительства. Учреждение здравоохранения проводит освидетельствование состояния здоровья обратившегося.

Медицинское заключение подготавливается на основании осмотра, а также данных из медицинской карты амбулаторного больного. Заключение специалиста, осуществляющего освидетельствование, подтверждается подписью руководителя медицинского учреждения и гербовой печатью. В медицинскую карту амбулаторного больного вносится запись о том, что кандидат прошел освидетельствование, без указания его цели.

Готовое медицинское заключение выдается на руки лицу, обратившемуся в установленном порядке.

Заявитель самостоятельно представляет заключение в орган опеки и попечительства. Результаты медицинского освидетельствования действительны в течение трех месяцев. Если указанный срок истекает, а заявитель не успевает получить конкретное решение органа опеки и попечительства, ему придется проходить освидетельствование повторно.

Унифицированную форму медицинского заключения для кандидата в опекуны или попечители см. в [приложении N 1](#).

Порядок прохождения освидетельствования для кандидатов в усыновители, опекуны, попечители, приемные родители является единым. Временно назначаемым опекуну или попечителю проходить освидетельствование не требуется (см. ст. 13 и [комментарий](#) к ней).

2. В пункте 2 комментируемой статьи перечислены источники информации о кандидате, в том числе:

- от самого гражданина, подавшего заявление о назначении его опекуном или попечителем;
- из органов внутренних дел;
- из органов записи актов гражданского состояния;
- из медицинских организаций;
- из иных организаций.

Запрашивать информацию, не касающуюся способности кандидата исполнять обязанности опекуна или попечителя, законом запрещено.

Правительство РФ должно в ближайшее время утвердить единый перечень документов, предоставляемых гражданином, подавшим заявление о назначении его опекуном или попечителем, и сроки их предоставления.

3. Обращаться за интересующей информацией может как сам кандидат, так и орган опеки и попечительства. Взимать оплату, в том числе в виде государственных пошлин и налоговых сборов, за предоставление информации для целей определения лиц, имеющих право быть опекунами или попечителями, органы и организации не вправе.

4. В случае, если заявление о назначении опекуном или попечителем в отношении одного лица поступило от нескольких лиц одновременно, то принимается во внимание преимущественное право ближайших родственников нуждающегося в опеке или попечительстве лица. Такое преимущественное право имеют бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры совершеннолетнего подопечного, а также бабушки и дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного. Время и очередность подачи заявлений или представления полной информации о себе кандидатами в опекуны или попечители для принятия решения органом опеки правового значения не имеет.

5. Сведения о личности кандидатов в опекуны или попечители, полученные органом опеки и попечительства, относятся к персональным данным.

Согласно Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" персональными данными является любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация. Согласно п. 5 ст. 14 указанного закона право субъекта персональных данных на доступ к своим персональным данным имеется у любого лица.

Возможность доступа ограничивается в только в случаях, если:

- обработка персональных данных осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;
- обработка персональных данных осуществляется органами, осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством РФ случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;
- предоставление персональных данных нарушает конституционные права и свободы других лиц.

6. В предусмотренных законом случаях возможна "множественность" на стороне опекунов (попечителей) или подопечных. Это означает, что одно лицо может быть опекуном или попечителем одновременно нескольких лиц, а один подопечный может иметь одновременно нескольких опекунов или попечителей.

"Множественность" предусматривается законом в виде исключения в случаях, предусмотренных в п.п. 6-10 комментируемой статьи.

Закон позволяет органу опеки и попечительства назначить одно и то же лицо опекуном или попечителем нескольких подопечных в случае, когда в опеке нуждаются несовершеннолетние братья и сестры, если такая передача отвечает интересам этих детей (исходя из п. 6 комментируемой статьи). Может учитываться также взаимная привязанность детей друг к другу, когда родными братьями или сестрами дети не являются.

Причины, по которым опекуном или попечителем не может быть назначено другое лицо, должны быть четко сформулированы в акте. Указанным актом должны быть распределены обязанности между опекунами или попечителями в отношении их подопечного.

7. Примерная форма заявления кандидата в опекуны (попечители) содержится в [приложении N 16](#). Перечень документов, которые обычно прикладываются к такому заявлению, см. в [комментарии](#) к ст. 11.

## Статья 11. Назначение опекунов и попечителей

1. Как писал известный государственный деятель и правовед Победоносцев К.С., "поводом к учреждению опеки служит состояние, требующее опеки по закону. Малолетство само по себе очевидно; но состояние душевного недуга требует врачебного удостоверения и признания (interdictio) по приговору суда. Опекун назначается или по закону, или по выбору суда, или по завещанию (tutela legitima, dativa, testamentaria). Четвертый из римских способов - назначение по договору (t. pactitia) - ныне вышел из употребления"\*(29).

В комментируемой статье основания установления опеки и попечительства определены путем ссылки на гражданское законодательство, зато четко установлен порядок назначения опекунов и попечителей.

Опекуны назначаются малолетним гражданам (в возрасте до 14 лет) и признанным судом недееспособными. Попечители назначаются несовершеннолетним гражданам в возрасте от 14 до 18 лет и гражданам, ограниченным судом в дееспособности. Подробнее см. [комментарий](#) к ст. 2.

Основания для назначения опекуна или попечителя несовершеннолетним лицам содержатся в ст. 145 Семейного Кодекса РФ: это факт отсутствия попечения со стороны родителей или лиц их заменяющих. Отсутствие попечения со стороны родителей или лиц их заменяющих возможно в случаях:

- смерти родителей;
- объявления родителей умершими, которое производится судом, по правовым последствиям приравнивается к смерти;
- лишения родителей родительских прав;
- ограничения родителей в родительских правах;
- признания родителей недееспособными;
- болезни родителей;
- длительного отсутствия родителей;
- уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов;
- отказа родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений;
- пребывания родителей (родителя) в местах лишения свободы.

Еще одним особым основанием для назначения опекуна является рождение ребенка у лиц, не достигших 16 лет (п. 2 ст. 62 СК РФ).

2. Опекун или попечитель назначается органом опеки и попечительства в установленный законом срок - 1 месяц с момента, когда указанному органу стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над лицом. Аналогичным образом срок определяется в п. 3 ст. 122 СК РФ.

Обязанности опекуна или попечителя гражданин может принять на себя не иначе как на добровольной основе. В зависимости от стороны, от которой исходит инициатива по установлению отношений опеки или попечительства - инициатором может быть сам потенциальный опекун или попечитель или орган опеки и попечительства - различают два способа выразить "добрую волю": дача согласия или составление заявления в письменной форме. Лица, желающие взять ребенка под опеку и попечительство, могут подать в орган опеки и попечительства по месту своего жительства заявление с просьбой дать заключение о возможности быть опекунами или попечителями.

К заявлению, как правило, прилагаются:

- справка с места работы с указанием должности и размера заработной платы либо копия декларации о доходах, заверенная в установленном порядке;
- характеристика с места работы;
- автобиография;
- документ, подтверждающий наличие жилья у лица (лиц), желающего взять ребенка на воспитание в приемную семью (это может быть копия финансово-лицевого счета с места жительства и выписка из домовой книги (поквартирной) книги для нанимателей жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде либо документ, подтверждающий право собственности на жилое помещение);
- копия свидетельства о заключении брака (если лицо состоит в браке);
- медицинская справка ЛПУ о состоянии здоровья лица (лиц), желающего взять ребенка на воспитание в приемную семью.

Помимо представленных документов, при принятии решения должны учитываться нравственные качества заявителя, его способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, его отношения с будущим подопечным, а по возможности и желание подопечного, взаимоотношения опекуна или попечителя с его семьей, отношение членов семьи к установлению опеки или попечительству.

Лицо, обращающиеся по вопросу получения заключения о возможности быть опекуном или попечителем, должно предъявить паспорт, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ,

другой заменяющий документ. Орган опеки и попечительства составляет акт по результатам обследования условий жизни лица, желающего взять ребенка под опеку или попечительство.

На основании заявления и акта обследования условий жизни орган опеки и попечительства и иных документов орган опеки и попечительства принимает окончательное решение. Форма заключения органа опеки и попечительства содержится в [приложении N 11](#).

3. Территориальную подведомственность органа опеки и попечительства закон определяет достаточно четко: мероприятия по установлению опеки и попечительства проводит орган по месту жительства лица, нуждающегося в установлении.

В исключительных случаях опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства по месту жительства опекуна или попечителя. В этих исключительных случаях заслуживающими внимания обстоятельствами могут являться длительное проживание ребенка у опекуна или попечителя, когда сам опекун или попечитель не может длительное время находиться в доме будущего подопечного, реже - наличие у будущего опекуна или попечителя малолетних детей, которых он не может оставить без присмотра, временное ухудшение здоровья будущего опекуна или попечителя, которое препятствует его приезду по месту жительства ребенка, и т.п.

Если опека или попечительство оформлены по месту жительства опекуна или попечителя, то он получает все необходимые документы по месту принятия акта о назначении. Но потом личное дело подопечного, в котором хранится вся документация по опеке и попечительству, направляется по месту жительства подопечного.

4. Максимальный срок, в течение которого ребенок, лишившийся родителей, может оставаться без опеки (попечительства), составляет 1 месяц. Представляется, что этого срока вполне достаточно для глубокого и всестороннего исследования всех обстоятельств и принятия решения о назначении опекуном или попечителем.

Моментом, с которого начинается исчисление срока для назначения опекуна или попечителя, является:

- установление факта отсутствия попечения со стороны родителей или родственников несовершеннолетнего (письменным основанием обычно является акт обследования условий жизни ребенка, составленный органом опеки и попечительства);

- смерть родителей или единственного родителя;

- вступление в силу решения суда о лишении или ограничении родительских прав (п. 1 ст. 122 СК РФ);

- получение органом опеки и попечительства вступившего в законную силу решения суда о признании опекуна или попечителя недееспособным или ограниченно дееспособным (п. 2 ст. 34 ГК РФ).

При самостоятельном обращении будущего опекуна или попечителя в орган опеки и попечительства с просьбой о назначении его опекуном или попечителем днем начала истечения срока считается день подачи заявления.

Если месяц истек, а лицу, нуждающемуся в опеке или попечительстве, опекун или попечитель не назначен, то орган опеки и попечительства временно берет эти функции на себя. На то время, пока решается вопрос о выборе формы его постоянного устройства, ребенок временно может быть помещен в приют или реабилитационный центр. Временный характер исполнения обязанностей опекуна и попечителя означает, что администрация учреждения, в которое ребенок помещен временно, не может выполнять функции законного представителя несовершеннолетнего. Все это время подопечный находится на полном государственном обеспечении.

5. Если гражданин был признан недееспособным или ограничен в дееспособности, суд обязан в течение 3 дней со времени вступления в законную силу решения сообщить об этом органу опеки и попечительства. Для назначения опекуна или попечителя органу опеки и попечительства опять же дается срок один месяц.

6. Акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя является основанием возникновения отношений между опекуном или попечителем и подопечным. Типовой формы такого акта не имеется, однако представляется, что в качестве обязательных реквизитов такого акта будут являться сведения о подопечном, сведения об опекуне или попечителе, указание на срок действия полномочий опекуна или попечителя. В частности, указание на срок может быть указано следующим образом: "до достижения подопечным (Ф.И.О.) совершеннолетия" (т.е. указанием на событие), "до 10 октября 2011 года" (т.е. указанием на конкретную дату) и т.п.

Акт органа опеки и попечительства о назначении или об отказе в назначении опекуна или попечителя может быть оспорен заинтересованными лицами в судебном порядке.

После принятия акта о назначении орган опеки и попечительства выдает опекуну или попечителю один экземпляр этого акта и опекунское удостоверение. Именно опекунское удостоверение является документом, подтверждающим права опекунов и попечителей как законных представителей своих подопечных. По предъявлении опекунского удостоверения

опекуны и попечители имеют право на получение специальных денежных выплат, а их подопечным гарантируется ряд льгот, в том числе образовательных и жилищных.

## Статья 12. Предварительные опека и попечительство

1. Комментируемая статья посвящена предварительной опеке и попечительству. Правоотношения, которые устанавливаются между опекуном и попечителем, с одной стороны, подопечным, с другой стороны, и органом опеки и попечительства - с третьей, являются новыми для российского законодательства. До 1 сентября 2008 года такой вид опеки и попечительства не существовал, поэтому практика применения предварительной опеки или попечительства еще не сложилась.

Под предварительной опекой и попечительством понимается опека и попечительство, которые устанавливаются на определенный промежуток времени, в случае, если требуется неотложно назначить опекуна или попечителя в интересах недееспособного или не полностью дееспособного гражданина.

Основываясь на норме комментируемой статьи, можно выделить следующие отличительные особенности предварительной опеки или попечительства:

- временный характер (при этом минимальный и максимальный срок не устанавливаются);
- применяется по усмотрению органа опеки и попечительства и зависит от конкретных обстоятельств (при которых нецелесообразно помещать ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей);
- минимальный набор документов, необходимых органу опеки и попечительства для принятия (документ, удостоверяющий личность, акт обследования органом опеки и попечительства условий жизни будущего опекуна или попечителя);
- объем полномочий временно назначенных опекуна или попечителя не дает ему права распоряжаться имуществом подопечного от его имени, в том числе давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом;
- предварительная опека или попечительства могут "перерасти" в опеку или попечительство, которые являются бессрочными.

2. Представляется, что предварительная опека и попечительство призваны восполнить "пробел" в тех случаях, когда органом опеки и попечительства производится отобрание ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью.

Согласно ст. 77 СК РФ при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе на основании акта органа исполнительной власти субъекта РФ немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится. При отобрании ребенка незамедлительно уведомляется прокурор.

С учетом сложившейся ситуации, в подобных случаях помещение ребенка в детское учреждение может сильно травмировать его психику. Предварительная опека и попечительство позволяет избежать этого: ребенка вправе взять на время к себе его близкие родственники или знакомые, причем без длительного сбора и оформления многочисленных документов.

Для того чтобы взять ребенка к себе, претендентам во временные опекуны или попечители необходимы только паспорт и подготовленный органом опеки и попечительства акт обследования жилищных условий таких претендентов.

В законе установлен срок, в течение которого орган опеки должен обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав, если на то имеются правовые основания. Этот срок составляет 7 дней с момента вынесения органом исполнительной власти субъекта РФ акта об отобрании ребенка.

3. Требования к временно назначаемым опекунам или попечителям установлены такие же, как и для прочих опекунов и попечителей: это должен быть совершеннолетний дееспособный гражданин (см. общие требования к опекунам и попечителям в [комментарии](#) к ст. 13).

Личные данные, в том числе о месте работы, имущественном положении, наличии судимости или долгов, не известные органу опеки и попечительства, для назначения "на время" правового значения не имеют.

4. Права и обязанности временно назначенных опекунов и попечителей совпадают по своему содержанию с правами и обязанностями, предусмотренными в ст. 15 комментируемого закона (см. [комментарий](#) к ст. 15). Исключением является только право подопечного распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом).

5. Предварительные опека или попечительство могут быть прекращены, во-первых, по общим основаниям, которые перечислены в ст. 29 закона (см. [комментарий](#) к ней), во-вторых, в особом случае, если до истечения 1 месяца со дня принятия акта о временном назначении опекуна или попечителя орган опеки не назначит опекуна или попечителя в общем порядке. Срок



прерывается в день принятия органа опеки и попечительства акта о назначении опекуна или попечителя.

В исключительных случаях срок может быть увеличен до 2 месяцев при наличии исключительных обстоятельств. Например, когда срок объективно оказался слишком коротким, чтобы временно назначенный опекун или попечитель смог собрать все документы, необходимые для назначения опекуном или попечителем на постоянный срок.

Статья 13. Назначение опекунов или попечителей в отношении несовершеннолетних граждан по заявлению их родителей, а также по заявлению самих несовершеннолетних граждан

1. Комментируемая статья является новеллой российского законодательства: до 1 сентября 2008 года ни несовершеннолетние граждане, ни родители несовершеннолетних граждан не могли прямо заявить о назначении ребенку опекуна или попечителя.

Особенностью правоотношений, которые регулирует комментируемая статья, является то, что по общему правилу опека или попечительство устанавливается по инициативе (по письменному заявлению) самого опекуна или попечителя или с его согласия на предложение органа опеки или попечительства (см. [комментарий](#) к ст. 11).

В данной же статье перечислено несколько случаев, когда предложение об установлении опеки или попечительства исходит от родителей, а также самих несовершеннолетних граждан. Итак, опекун или попечитель может назначаться по предложению названных лиц в трех следующих случаях:

- во-первых, когда родители несовершеннолетнего ребенка по уважительным причинам не смогут исполнять свои родительские обязанности в течение конкретно определенного периода времени, с указанием конкретного лица (п. 1 статьи);

- во-вторых, когда единственный родитель несовершеннолетнего ребенка желает определить на случай своей смерти опекуна или попечителя ребенку (п. 2 статьи);

- в-третьих, когда несовершеннолетний гражданин, достигший возраста 14 лет, письменно заявляет о назначении ему в качестве попечителя конкретного лица (п. 3 статьи).

Объединяет вышеназванные случаи то обстоятельство, что в заявлении заинтересованного лица четко должны быть указаны фамилия, имя, отчество и данные о лице, которое предлагается в качестве будущего опекуна или попечителя. Предполагается, что указанное в заявлении лицо заблаговременно должно быть согласно на роль опекуна или попечителя.

2. Первый вид опеки или попечительства носит исключительно временный характер. Представляется, что уважительными причинами для родителей, которые на время отказываются от исполнения своих родительских обязанностей, может быть их командировка в другой город или за границу, когда в интересах ребенка родителям нецелесообразно брать его с собой, или же лишение свободы.

Если родители (родитель) уклоняются от исполнения родительских обязанностей в принципе, то в этом случае на основании ст. 69 СК РФ они могут быть лишены родительских прав, а ребенок может быть передан под постоянную опеку или попечительство, под опеку или попечительство на время или же усыновлен.

3. Второй вид направлен на то, чтобы единственный родитель несовершеннолетнего мог быть спокоен за благополучие своего ребенка в случае своей смерти. В частности, представляется, что в качестве опекуна или попечителя "на всякий случай" целесообразно указывать родственников или близких, которые имеют хорошие отношения с ребенком и в принципе согласны взять его на воспитание при соответствующем стечении обстоятельств.

К заявлению родителя предъявляются особые требования: во-первых, подпись родителя должна быть удостоверена, во-вторых, на заявлении должна стоять дата составления заявления.

Удостоверить подпись можно одним из способов, указанных в комментируемой статье:

- в органе опеки и попечительства;

- у нотариуса;

- для военнослужащих и других лиц, находящихся на излечении в госпиталях, санаториях и других военно-лечебных учреждениях, - у начальника такого учреждения, его заместителя по медицинской части, старшего или дежурного врача;

- для военнослужащих, а в пунктах дислокации воинских частей, соединений, учреждений и военно-учебных заведений, где нет нотариальных контор и других органов, совершающих нотариальные действия, также доверенности рабочих и служащих, членов их семей и членов семей военнослужащих, - у командира (начальника) этих частей, соединения, учреждения или заведения;

- для лиц, находящихся в местах лишения свободы, - у начальника соответствующего места лишения свободы;

- для совершеннолетних дееспособных граждан, находящихся в учреждениях социальной защиты населения, - в администрации этого учреждения или руководителя (его заместителя) соответствующего органа социальной защиты населения.

Порядок удостоверения подписи на таком заявлении аналогичен общему порядку и условиям удостоверения доверенности, изложенному в ст. 185 ГК РФ.

Соответствующее распоряжение родитель может сделать в заявлении, поданном в орган опеки и попечительства по месту жительства ребенка. Заявление родителя об определении на случай своей смерти ребенку опекуна или попечителя должно быть собственноручно подписано родителем с указанием даты составления этого заявления.

На практике родителю удобнее всего обратиться с необходимым набором документов в орган опеки и попечительства, где помогут правильно составить соответствующее заявление, или к нотариусу для того, чтобы тот составил проект заявления, изготовил его и удостоверил подпись обратившегося лица.

Поданное заявление может быть отменено или изменено только самим родителем, подавшим его. Изменение может касаться личности возможного опекуна или попечителя.

И, наконец, несовершеннолетний, достигший возраста 14 лет, может самостоятельно подать заявление о назначении ему опекуна или попечителя. Именно с такого возраста ребенок согласно гражданскому законодательству приобретает ограниченную дееспособность и право самостоятельно представлять свои интересы в отдельных правоотношениях (например, при совершении мелких сделок и т.п.).

О требованиях, предъявляемых к личности опекуна или попечителя, см. [комментарий](#) к ст. 10. Исходя из того, что в статье прямо указывается на необходимость соблюдения указанных требований, орган опеки и попечительства должен не только принять заявление о назначении опекуном или попечителем лица, указанного родителем или родителями несовершеннолетнего гражданина либо самим достигшим возраста 14 лет несовершеннолетним гражданином, но и провести процедуру проверки сведений о будущем (потенциальном) опекуне или попечителе.

4. Акт об отказе в назначении опекуном или попечителем лица должен отвечать общим требованиям, предъявляемым к решениям органа опеки и попечительства, которые указаны в [комментарии](#) к ст. 11. В случае несогласия с решением органа опеки и попечительства о назначении или об отказе в назначении опекуна или попечителя заинтересованные лица вправе оспорить его в судебном порядке.

Статья 14. Установление опеки или попечительства по договору об осуществлении опеки или попечительства

1. Комментируемая статья выделяет два вида установления опеки и попечительства - во-первых, опека или попечительство по договору о приемной семье и, во-вторых, опека или попечительство по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Договоры о патронате (патронатном воспитании) регулируются нормативными актами субъектов Российской Федерации.

2. Приемная семья представляет собой форму устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью).

Основные нормы права о приемной семье содержатся в разделе 21 "Приемная семья" Семейного кодекса РФ и в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. N 1590-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".

Приемная семья образуется на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью (п. 1 ст. 151 СК РФ). Договор о передаче ребенка (детей) заключается между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью). Основные условия передачи детей в приемные семьи, в том числе и условия заключения договоров о приемной семье регулируются на федеральном уровне Положением о приемной семье, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17.07.1996 г. N 829.

На воспитание в приемную семью могут быть переданы дети, оставшиеся без попечения родителей, то есть:

- дети-сироты;
- дети, родители которых неизвестны;
- дети, родители, которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, признаны в судебном порядке недееспособными, безвестно отсутствующими, осуждены;
- дети, родители которых по состоянию здоровья не могут лично осуществлять их воспитание и содержание;

- дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся в воспитательных, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социальной защиты населения или других аналогичных учреждениях.

Приемными родителями (родителем) могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением:

- лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными;
- лиц, лишенных по суду родительских прав или ограниченных судом в родительских правах;
- лиц, отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей;
- бывших усыновителей, если усыновление отменено по их вине;
- лиц, имеющих заболевания, при наличии которых нельзя взять ребенка (детей) в приемную семью.

В целом к приемным родителям предъявляются те же требования, как и к другим опекунам и попечителям. Правда, для патронатных воспитателей такие требования более мягкие.

Как правило, не могут принимать детей приемные семьи, общее число детей в которых, включая родных и усыновленных, восемь и более человек. На практике приемными родителями часто являются родители, в семье у которых уже есть собственные родные дети.

### **Пример.**

В 2005 году приемная семья П., проживающая в городе Москва, решила взять на воспитание ребенка из приюта города Сердобска Пензенской области. Медицинское освидетельствование будущие приемные родители прошли по месту своего жительства. Ребенок же был освидетельствован в г. Сердобске. Процедура передачи и условия передачи ребенка в приемную семью осуществлялась при взаимодействии органов опеки и попечительства администраций соответствующих районов города Москвы и Пензенской области.

Договор с приемной семьей заключен как трехсторонний - между администрациями обеих субъектов РФ и приемными родителями. При этом в договоре предусматривались условия, касающиеся всех сторон договора. На пензенскую администрацию договором возложены обязанности, равным образом касающиеся передачи на воспитание и принятия обратно ребенка по истечении срока договора, а на московскую администрацию - касающиеся надзора за условиями проживания ребенка. Условия заключенного договора полностью отвечали требованиям, изложенным в Письме Министерства образования РФ от 29 октября 2001 г. N 1293/28-5 "Об оформлении трудовых отношений органов опеки и попечительства с приемными родителями".

Права и обязанности приемных родителей указываются в договоре о приемной семье. Форму договора о передаче детей на воспитание в приемную семью (на примере Саратовской области) см. в [приложении N 7](#). Последние изменения законодательства отражает приведенная в [приложении N 10](#) форма дополнительного соглашения к договору о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью.

В договоре в качестве основных обязанностей приемных родителей (родителя) предусмотрены следующие:

- обязанность воспитывать ребенка, находящегося под опекой (попечительством);
- обязанность заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии;
- право самостоятельно определять способы воспитания ребенка, с учетом мнения ребенка и рекомендаций органа опеки и попечительства, а также при соблюдении требований, предусмотренных Семейным кодексом РФ, в частности, помещать детей в образовательные учреждения на общих основаниях;
- обязанность защищать его права и интересы приемного ребенка, в том числе в суде, на основании законного представительства.

Главным отличием устройства детей в приемную семью от усыновления является возникновение наследственных правоотношений. Усыновленные дети приравниваются в наследственных правах к родным детям. Дети, в отношении которых установлены опека или попечительство по договору о приемной семье, наследственных прав на имущество родителей не имеют. Они могут наследовать лишь на общих условиях с иными лицами, не являющимися членами семьи наследодателя (по завещанию).

Лица, желающие взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью, подают в орган опеки и попечительства по месту своего жительства заявление с просьбой дать заключение о возможности быть приемными родителями.

В момент подачи заявления ими должен быть предъявлен паспорт, а в случаях предусмотренных законодательством РФ, другой заменяющий документ, и приложены следующие документы:

- справка с места работы с указанием должности и размера заработной платы либо копия декларации о доходах, заверенная в установленном порядке;
- характеристика с места работы;
- автобиография;
- документ, подтверждающий наличие жилья у лица (лиц), желающего взять ребенка на воспитание в приемную семью (это может быть свидетельство о праве собственности на жилое помещение или копия финансово-лицевого счета с места жительства с выпиской из домовой книги для нанимателей жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде);
- копия свидетельства о заключении брака (если состоят в браке);
- медицинская справка ЛПУ о состоянии здоровья лица (лиц), желающего взять ребенка на воспитание в приемную семью.

Орган опеки и попечительства обследует условия жизни лиц (лица), желающих взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью (под опеку или попечительство), на основании которого составляет акт обследования и готовит заключение о возможности стать приемными родителями. В [приложении N 6](#) приведена примерная форма акта обследования материально-бытовых условий проживания лиц.

При подготовке заключения принимаются во внимание личные качества людей, желающих взять на воспитание ребенка в семью их способность к выполнению обязанностей по воспитанию детей, взаимоотношения с другими членами семьи, проживающих совместно с ними. Передача ребенка в приемную семью, достигшего возраста 10 лет осуществляется только с его согласия.

Разъединение братьев и сестер не допускается, за исключением случаев, когда это отвечает их интересам (п. 2 ст. 154 СК РФ).

3. Патронат впервые появился в России в 1994 году, когда на базе Детского дома N 19 города Москвы под эгидой Министерства Образования РФ начала работать первая экспериментальная площадка по устройству детей в патронатные семьи. В развитых странах, таких как Англия, США, аналогичная форма устройства детей (так называемая "foster care") позволяет свести к минимуму или вообще упразднить детские дома.

В настоящее время патронат применяется во многих субъектах Российской Федерации, куда относятся:

- Алтайский край;
- Архангельская область;
- Брянская область;
- Владимирская область;
- Волгоградская область;
- Ивановская область;
- Иркутская область;
- Калининградская область;
- Калужская область;
- Костромская область;
- Краснодарский край;
- Красноярский край;
- Курганская область;
- Курская область;
- Москва;
- Московская область;
- Мурманская область;
- Нижегородская область;
- Новгородская область;
- Оренбургская область;
- Пермский край;
- Приморский край;
- Псковская область;
- Республика Адыгея;
- Республика Башкортостан;
- Республика Дагестан;
- Республика Калмыкия;
- Республика Карелия;
- Республика Марий Эл;
- Республика Чувашия;
- Рязанская область;

Самарская область;  
Сахалинская область;  
Смоленская область;  
Ставропольский край;  
Тамбовская область;  
Тверская область;  
Томская область;  
Тюменская область;  
Удмуртская Республика;  
Ханты-Мансийский автономный округ;  
Читинская область;  
Ярославская область.

В этих субъектах РФ в настоящее время действуют законы, поддерживающие патронат. Жители вышеперечисленных субъектов РФ могут обращаться региональные органы управления образованием по месту жительства по вопросам установления патронатного воспитания.

Готовятся аналогичные законы и ведется экспериментальная работа в Новосибирской, Омской, Ростовской, Челябинской и иных областях.

Требования к патронатным воспитателям не такие строгие: возраст или опыт воспитания детей серьезными критериями для отбора не являются. На условиях патронатного воспитания взять ребенка могут и одинокие женщины, и пожилые супружеские пары, и люди, не имевшие опыта воспитания детей и нуждающиеся в специальных знаниях. Многие службы не строго относятся к требованию о наличии минимальной жилой площади, а смотрят на возможность обустройства личного пространства для ребенка.

"Ценность" патронатного воспитания состоит в том, что оно позволяет устроить в семью любых детей, в том числе и тех, кто находится в детском доме, несмотря на наличие опекунов и попечителей, например, родителей, отбывающих наказание в местах лишения свободы и при этом не лишены родительских прав.

Перечислим действующие сейчас законы о патронате:

- Закон Алтайского края от 06 марта 2000 г. N 15-ЗС "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан";
- Закон Архангельской области от 26 мая 2004 г. N 233-30-ОЗ "О патронате над несовершеннолетними";
- Закон Брянской области от 30 декабря 2005 г. N 116-З "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан";
- Закон Владимирской области от 30 декабря 1997 г. N 70-ОЗ "Об оплате труда приемных родителей, патронатных воспитателей";
- Закон Волгоградской области от 16 октября 2006 г. N 1290-ОД "О патронатном воспитании в Волгоградской области";
- Закон г. Москвы от 4 июня 1997 г. N 16 "Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве";
- Закон Ивановской области от 26 октября 2005 г. N 148-ОЗ "Об органах опеки и попечительства и патронате над несовершеннолетними в Ивановской области";
- Закон Иркутской области от 28 мая 2004 г. N 28-ОЗ "О патронатной форме устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области";
- Закон Калужской области от 15 июня 2005 г. N 106-ОЗ "О патронатном воспитании";
- Закон Костромской области от 11 января 2007 г. N 107-4-ЗКО "О патронате (патронатном воспитании) на территории Костромской области";
- Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. N 890-КЗ "О патронатной форме воспитания и жизнеустройства в Краснодарском крае (О патронате)";
- Закон Красноярского края от 28 апреля 2005 г. N 14-3365 "Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае";
- Закон Курганской области от 2 июля 2001 г. N 55 "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат";
- Закон Курской области от 5 декабря 2005 г. N 88-ЗКО "О патронатном воспитании";
- Закон Московской области от 5 июля 2003 г. N 77/2003 "О патронате";
- Закон Мурманской области от 29 мая 2006 г. N 759-01-ЗМО "О патронате";
- Закон Нижегородской области от 31 декабря 2004 г. N 173-З "О патронатном воспитании";
- Закон Оренбургской области от 19 ноября 2001 г. N 364/340-II-ОЗ "О патронатном воспитании";
- Закон Пермской области от 6 октября 2000 г. N 1129-164 "О патронатном воспитании";
- Закон Приморского края от 10 мая 2006 г. N 357-КЗ "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в Приморском крае";

- Закон Псковской области от 6 февраля 2006 г. N 529-ОЗ "О патронатном воспитании в Псковской области";
- Закон Республики Башкортостан от 11 июля 2006 г. N 342-З "О патронатном воспитании в Республике Башкортостан";
- Закон Республики Карелия от 1 ноября 2002 г. N 626-ЗРК "О патронатном воспитании";
- Закон Рязанской области от 3 апреля 2006 г. N 46-ОЗ "О патронатном воспитании";
- Закон Сахалинской области от 14 октября 2005 г. N 71-ЗО "О патронатном воспитании";
- Закон Смоленской области от 29 сентября 2005 г. N 86-З "О патронатном воспитании в Смоленской области";
- Закон Ставропольского края от 27 июня 2006 г. N 42-КЗ "О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей";
- Закон Тверской области 28 декабря 2006 г. N 149-ЗО "О патронате";
- Закон Томской области от 8 июня 2005 г. N 89-ОЗ "О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей";
- Закон Удмуртской Республики от 18 декабря 2006 г. N 62-РЗ "О патронатном воспитании";
- Закон Ханты-Мансийского АО - Югры от 19 июля 2006 г. N 84-ОЗ "О формах устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, размерах денежных средств на содержание ребенка, об оплате труда приемных родителей, патронатных воспитателей, воспитателей детских домов семейного типа, о единовременных пособиях при передаче ребенка на воспитание в семью, устройстве на патронатное воспитание в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре";
- Закон Читинской области от 24 сентября 2003 г. N 493-ЗЧО "О патронате";
- Закон Чувашской Республики от 5 октября 2006 г. N 43 "О патронатной форме устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Чувашской Республике".

Один из первых в Российской Федерации законов о патронате был принят в городе Москве. Там созданы уполномоченные службы - специализированные учреждения для подготовки патронатных воспитателей, передачи детей в замещающие семьи и сопровождения этих семей. Однако число детей, переданных на патронатное воспитание, составляет в Москве составляет примерно 1% от общей численности детей-сирот, в Псковской области - 3%, Курганской области - 4,6%, Новгородской области - 5,2%\*(30). Ситуация с патронатным воспитанием в Самарской области, Республике Башкортостан может служить достойным примером успешной реализации законодательства о патронате. К тому же по статистике, около 25% патронатных воспитателей усыновляют своего ребенка.

Принципиальным отличием патроната от таких форм устройства как усыновление, приемная семья, опека, является наличие разграничения прав и обязанностей по защите прав и интересов этого ребенка между родителями (если они не ограничены или не лишены родительских прав), органом опеки и попечительства и патронатным воспитателем.

Патронатная семья не является в полной мере законным представителем ребенка. Объем полномочий патронатного воспитателя по законному представительству интересов детей устанавливается в договоре о патронатном воспитании, исходя из содержания статей 26, 28, 37 ГК РФ. Объем полномочий сторон определяется исходя из потребностей ребенка и возможностей семьи.

Патронатный воспитатель, прежде всего, отвечает за обеспечение безопасности ребенка, сохранение его жизни и здоровья. Вопросы о выборе формы обучения ребенка, о его плановом лечении, о плановой операции, о летнем отдыхе могут решаться как самостоятельно воспитателем, так и совместно с профессиональной службой по устройству детей.

По своей сути для патронатных воспитателей заключаемый договор о патронатном воспитании является трудовым договором. Отношения, возникающие при помещении ребенка на патронатное воспитание, между органами опеки и попечительства, с одной стороны, и патронатными воспитателями, с другой стороны, сходны с отношениями работодателей и надомных работников (см. главу 49 ТК РФ). Патронатный воспитатель получает заработную плату и пособие на содержание ребенка в размере и порядке, установленном законом конкретного субъекта РФ. Патронатным воспитателям предоставляется оплачиваемый отпуск, назначается испытательный срок, вносится запись в трудовую книжку. Отсутствие регламентации распорядка дня, рабочего времени и круглосуточный характер работы характерны для трудовых договоров с работниками, работающими на дому.

В законах многих субъектов РФ установлено, что остаются в компетенции уполномоченной организации и не могут быть возложены на патронатного воспитателя полномочия по:

- защите имущественных прав несовершеннолетнего (за исключением права распоряжаться причитающимися несовершеннолетнему денежными средствами на текущее его содержание);
- представлению интересов ребенка в суде при рассмотрении судом дел о лишении (ограничении) родителей родительских прав;

- решению вопроса о выезде ребенка за пределы РФ.

Устройство ребенка на патронат не влечет за собой возникновения между патронатным воспитателем и ребенком, переданным на патронат, алиментных и наследственных правоотношений. Права ребенка, переданного на патронат, определяются в договоре о патронатном воспитании в соответствии с действующим законодательством. Ребенок, переданный на патронатное воспитание в семью, сохраняет за собой все права и льготы, уставленные для воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для получения возможности стать патронатным воспитателем претендент должен обратиться с соответствующим заявлением в орган опеки и попечительства. К заявлению должны быть приложены документы, достаточные для рассмотрения заявления по существу. Конкретный перечень документов предусматривается законами субъектов РФ. В частности, согласно ст. 5 Закона Красноярского края от 28 апреля 2005 г. N 14-3365 "Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае" (с изменениями) для получения заключения о возможности осуществления патронатного воспитания кандидатом в патронатные воспитатели подается заявление с приложением:

- копии документа, удостоверяющего личность;
- автобиографии;
- копии документа об образовании;
- сведений о составе семьи, доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности;
- копии свидетельства о браке, если кандидат в патронатные воспитатели состоит в браке);
- медицинского заключения государственного или муниципального ЛПУ по результатам освидетельствования кандидата в патронатные воспитатели;
- письменного согласия всех совершеннолетних членов семьи кандидата в патронатные воспитатели;
- документа о наличии и размерах жилья кандидата в патронатные воспитатели;
- справки об отсутствии судимости у кандидата в патронатные воспитатели;
- справки об отсутствии судимости у членов семьи кандидата в патронатные воспитатели.

При необходимости кандидат в патронатные воспитатели должен предъявить подлинники документов, представленных в копиях.

В статье 6 Закона Костромской области от 11 января 2007 г. N 107-4-ЗКО "О патронате (патронатном воспитании) на территории Костромской области" указано, что лица, желающие стать патронатными воспитателями, подают заявление с приложением:

- копии паспорта или иного документа, удостоверяющего личность;
- справки установленного образца из органов внутренних дел об отсутствии судимости;
- краткой автобиографии;
- копии документа об образовании;
- копии трудовой книжки;
- характеристики с места работы или с места жительства;
- копии финансового лицевого счета и выписки из домовой (поквартирной) книги с места жительства или копии документа, подтверждающего право собственности на жилое помещение;
- копии свидетельства о браке, если кандидат состоит в браке;
- медицинского заключения государственного или муниципального ЛПУ о состоянии здоровья лица, желающего стать патронатным воспитателем, в том числе справки об отсутствии у совместно проживающих членов семьи инфекционных заболеваний;
- письменного согласия совершеннолетних членов семьи, проживающих совместно с кандидатом в патронатные воспитатели.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что перечень документов для кандидатов в патронатные воспитатели в разных субъектах РФ неодинаков. Из подаваемых документов орган опеки и попечительства должен получить сведения о личности, материальном, семейном и жилищном положении кандидата в патронатные воспитатели, о его образовании, а также убедиться в том, что проживающие с ним члены семьи не возражают против патроната.

4. Необходимыми правовыми документами для установления опеки или попечительства на условиях, указанных в комментируемой статье, являются акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, исполняющих свои обязанности возмездно, и договор об осуществлении опеки или попечительства.

Договор заключается на основании акта. Наличие акта о назначении опекуна или попечителя на условиях возмездности означает, что заключение соответствующего договора для органа опеки и попечительства является обязательным в силу закона. Обязанность заключить договор возникает с момента принятия акта. Согласно п. 4 ст. 445 ГК РФ, если орган опеки и попечительства, для которого заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, патронатный опекун или попечитель вправе обратиться в суд с требованием о понуждении

заключить договор. Орган опеки и попечительства, необоснованно уклоняющийся от заключения договора, должна возместить патронатному опекуну или попечителю причиненные этим убытки.

Уклонение от заключения договора может выражаться в затягивании установленных законом сроков по причинам отпуска специалистов, отсутствия утвержденной формы договора, необоснованном устном отказе и т.п.

5. Дата принятия акта является моментом начала исчисления срока опеки или попечительства по договору. Право опекуна или попечителя на вознаграждение возникает с момента заключения договора об осуществлении опеки или попечительства. Как правило, договор начинает действовать с момента его подписания, но в принципе дата начала действия договора может быть установлена по усмотрению сторон.

6. В пункте 4 комментируемой статьи содержится ссылка на Постановление Правительства, устанавливающего порядок и сроки заключения договора об осуществлении опеки и попечительства (о приемной и патронатной семье). В настоящее время такое постановление Правительством РФ еще не утверждено.

Однако обязательные условия, которые должны содержаться в договоре о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью, имеются в семейном законодательстве.

Согласно ст. 152 СК РФ такой договор должен предусматривать условия содержания, воспитания и образования ребенка (детей), права и обязанности приемных родителей, обязанности по отношению к приемной семье органа опеки и попечительства, а также основания и последствия прекращения такого договора.

Размер оплаты труда приемных родителей и льготы, предоставляемые приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Договор прекращается с истечением срока своего действия. Расторжение договора возможно досрочно по инициативе приемных родителей при наличии уважительных причин (например, отсутствия взаимопонимания с ребенком и других) или по инициативе органа опеки и попечительства в случае возникновения в приемной семье неблагоприятных для ребенка условий, или в случае возвращения ребенка родителям, или в случае усыновления ребенка.

#### Статья 15. Права и обязанности опекунов и попечителей

1. Комментируемая статья со ссылкой на гражданское и семейное законодательство определяет основные права и обязанности опекунов и попечителей. Семейный кодекс РФ содержит ст. 150 "Права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка", Гражданский кодекс РФ - статьи 36-38 о правах и обязанностях опекунов и попечителей.

Объем прав опекунов и попечителей является разным, что обусловлено различным правовым статусом подопечных.

В статье прямо указываются лишь некоторые из этих прав и обязанностей опекунов и попечителей:

- выступать в защиту прав и законных интересов подопечных в любых отношениях без специального полномочия (для опекунов), в случаях, предусмотренных федеральным законом (для попечителей);
- оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении своих обязанностей (для попечителей);
- охранять от злоупотреблений со стороны третьих лиц (для попечителей);
- извещать органы опеки и попечительства о перемене места жительства подопечных.

Юридические действия по защите прав и охраняемых законом интересов подопечных, о которых говорится в п. 1, находят свое выражение в том, что опекуны и попечители имеют право и обязаны:

- обращаться в лечебные, учебные и иные учреждения с целью получения подопечными медицинских, образовательных и прочих услуг как на безвозмездной, так и на возмездной основе;
- защищать жилищные права подопечного путем подачи исков о его вселении, о выселении лиц, не имеющих права проживать в жилом помещении подопечного, подачи заявления о предоставлении подопечному жилого помещения и пр.;
- подавать заявления о выплате причитающихся подопечному государственных пособий и пенсий;
- подавать иски о взыскании алиментов с лиц, обязанных по закону содержать подопечного;
- принимать меры по защите прав собственности подопечного, в том числе подавать иски об истребовании его имущества из чужого незаконного владения, о признании права собственности, применять меры самозащиты;
- предъявлять требования о возмещении вреда, причиненного здоровью подопечного или его имуществу, о компенсации морального вреда, причиненного подопечному;



- обращаться с заявлением ко всем другим гражданам, организациям, органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам в случаях нарушения прав подопечного или при угрозе такого нарушения;

- требовать по суду возврата ребенка, находящегося под опекой или попечительством, от любых лиц, удерживающих у себя ребенка без законных оснований, в том числе от близких родственников ребенка.

Обязанности опекунов и попечителей несовершеннолетних любого возраста полностью совпадают с родительскими. При этом опекун или попечитель не вправе препятствовать общению ребенка с его родителями и другими близкими родственниками, за исключением случаев, когда такое общение не отвечает интересам ребенка.

Права и обязанности, перечисленные в нормах комментируемой статьи, могут быть дополнены следующими правомочиями, которые следуют из гражданского законодательства:

- проживать совместно со своими подопечными (раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим 16 лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства);

- заботиться о содержании подопечных (о их питании, одежде и т.п.);

- обеспечивать подопечного уходом и лечением;

- заботиться о здоровье и воспитании ребенка, о его психическом, духовном и нравственном развитии;

- обеспечить получение ребенком основного общего образования;

- заботиться об общении ребенка с его родственниками и регулировать порядок общения (см. ст. 36 ГК РФ).

Перечень прав и обязанностей опекунов и попечителей не является исчерпывающим. С учетом этого в законе также содержатся ограничения прав опекунов и попечителей. В частности, опекун, попечитель не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование. Это правило также касается супругов и близких родственников опекунов и попечителей (см. ст. 19 и [комментарий](#) к ней).

2. В акте о назначении опекуна или попечителя или в договоре об осуществлении опеки или попечительства орган опеки и попечительства может указать отдельные действия, которые опекун или попечитель совершать не вправе. В качестве примера см. [приложение N 7](#).

Опекун или попечитель продолжают осуществлять свои права и обязанности в отношении подопечного при временном отсутствии подопечного в месте жительства.

3. Действующее законодательство предусматривает отдельные льготы лицам, имеющим статус опекуна или попечителя, что призвано отвечать интересам подопечных. Так, опекунам и попечителям предоставляется отсрочка от срочной службы в Вооружённых Силах РФ в связи с опекой или попечительством.

С 1 января 2008 года отсрочка предоставляется гражданам, являющимся опекуном или попечителем несовершеннолетнего родного брата или несовершеннолетней родной сестры при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан (пп. "б" п. 1 ст. 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе").

Не возникает право на отсрочку в том случае, если у опекаемого или подопечного есть иные, кроме призванного, лица, обязанные его содержать.

Опекун или попечитель, претендующий на отсрочку, обязан предоставить призывной комиссии подлинники документа, устанавливающего опеку или попечительство, собственное свидетельство о рождении, справку о составе семьи и свидетельство о рождении брата или сестры. Документы, подтверждающие отсутствие иных лиц, обязанных содержать несовершеннолетних опекаемых и подопечных, затребует военный комиссариат. После вынесения решения о предоставлении отсрочки по указанному основанию призванный обязан ежегодно представлять в военный комиссариат справку о составе семьи.

Статья 16. Безвозмездное и возмездное исполнение обязанностей по опеке и попечительству

1. Комментируемая статья устанавливает общие условия, регулирующие порядок выплаты возмещения лицам, являющимся опекунами и попечителями, за выполнение ими обязанностей по опеке и попечительству.

Безвозмездное исполнение обязанностей по опеке и попечительству основано на принципе добровольности принятия и выполнения полномочий в отношении подопечного.

Возмездность подразумевает предоставление опекуну или попечителю вознаграждения в денежной форме или иных благ, в том числе права безвозмездно пользоваться жилым помещением или иным имуществом подопечного в своих интересах.

Выполнение соответствующих обязанностей производится на безвозмездной основе в следующих случаях:

- в случае усыновления (удочерения) ребенка;

- в случае установления опеки или попечительства над ребенком, ограниченно дееспособным или недееспособным гражданином, в том числе предварительной опеки или попечительства (на время), если не заключен соответствующий договор.

В случаях, которые перечислены в ст. 14 комментируемого закона, выполнение обязанностей опекуна или попечителя производится гражданами на условиях выплаты им вознаграждения, а именно:

- в случае заключения с опекуном или попечителем договора о приемной семье;
- в случае заключения с опекуном или попечителем договора о патронатной семье.

2. Размеры вознаграждений опекунам и попечителям законом не установлены. Минимальный размер вознаграждения или порядок его определения устанавливается законами и иными нормативными актами субъектов РФ, а максимальный - постановлением Правительства Российской Федерации. В настоящее время максимальный (предельный) размер пока не утвержден. Установление предельной суммы вознаграждения направлено на то, чтобы исключить возможность злоупотреблений.

Так, согласно ст. 14 Закона Красноярского края от 28 апреля 2005 г. N 14-3365 "Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае" "патронатному воспитателю в соответствии с договором об устройстве ребенка в семью патронатного воспитателя ежемесячно выплачивается сумма в размере 1150 рублей с учетом налога на доходы физических лиц за каждого ребенка из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, взятого в семью".

Закон г. Москвы от 4 июня 1997 г. N 16 "Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве" в ст. 9 устанавливает, что заработная плата приемного родителя устанавливается в размере 3,5 минимального размера оплаты труда в расчете на одного ребенка, переданного на воспитание в приемную семью. Оплата труда патронатного воспитателя производится в размере не менее 3,5 и не более 5,5 минимального размера оплаты труда в расчете на каждого ребенка, переданного ему на воспитание, в зависимости от сложности задач, возлагаемых на патронатного воспитателя договором о патронатном воспитании. Оплата труда патронатного воспитателя для работы по социальному патронату производится в размере не менее 3,5 и не более 4,5 минимального размера оплаты труда в зависимости от сложности задач, возлагаемых на патронатного воспитателя договором о патронатном воспитании, и в расчете на 40-часовую рабочую неделю.

В Москве также действует Порядок оплаты труда приемных родителей, утвержденный Постановлением Правительства Москвы от 27 декабря 2006 г. N 1038-ПП.

В Московской области патронатному воспитателю, заключившему гражданско-правовой договор о социальном патронате, ежемесячно выплачивается вознаграждение в размере 1000 рублей за каждого ребенка, а патронатному воспитателю, заключившему гражданско-правовой договор о патронатном воспитании или договор о постинтернатном патронате, ежемесячно выплачивается вознаграждение в размере 2500 рублей за каждого ребенка или каждое лицо из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет.

Законом Волгоградской области от 16 октября 2006 г. N 1290-ОД "О патронатном воспитании в Волгоградской области" оплата труда патронатного воспитателя устанавливается не ниже 14 разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников государственных учреждений Волгоградской области из расчета одна ставка на троих детей. При передаче в семью патронатного воспитателя менее троих детей оплата труда патронатному воспитателю производится из расчета 1/3 ставки указанной выше заработной платы, за каждого принятого в семью ребенка (ст. 13).

В отдельных субъектах РФ могут предусматриваться дополнительные денежные вознаграждения для опекунов и попечителей детей, не достигших трехлетнего возраста, или подростков старше 15 лет, детей-инвалидов, детей, имеющих отклонения в психическом и (или) физическом развитии и т.п.

3. Оплата труда опекунов и попечителей в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ или бюджета муниципального образования.

На указанные цели из соответствующего бюджета производится отчисление денежных средств организации, передающей ребенка на патронатное воспитание. За счет этих ассигнований производится выплата указанного денежного вознаграждения патронатным воспитателям. Так, денежные средства на содержание ребенка, переданного на патронатное воспитание, предусматриваются в бюджете Московской области или бюджете муниципального образования в зависимости от формы собственности учреждения по патронату.

Выплаты конечным получателям может производиться на их личные счета. Получаемые опекунами и попечителями средства предназначаются на приобретение питания, одежды, обуви, предметов хозяйственного обихода, учебных пособий, игрушек, посещение культурно-массовых мероприятий подопечными.

4. Предоставление опекуну или попечителю возможности проживать в жилом помещении, принадлежащем подопечному, является правомочием органа опеки и попечительства. При принятии решения о предоставлении такой возможности орган опеки должен исходить из наличия исключительных обстоятельств, по которым опекун или попечитель не может предоставить подопечному свое жилье. Например, когда в случае судебного спора о принадлежности жилья в результате расторжения брака опекуна с его супругом опекун вынужден временно переехать на съемное жилье. Удаленность места жительства опекуна или попечителя от места жительства подопечного с учетом иных заслуживающих внимания обстоятельств может служить еще одним основанием безвозмездного пользования опекуном или попечителем жилым помещением подопечного.

5. Примерная форма договора об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях содержится в [приложении N 7](#).

В качестве обязательных условий, которые должны содержаться в договоре об осуществлении опеки или попечительства, в законе названы состав имущества подопечного, в отношении которого разрешено безвозмездное пользование, и срок пользования имуществом подопечного.

В течение срока действия договора орган опеки и попечительства ведет постоянный надзор за тем, чтобы права подопечного не нарушались вследствие предоставления опекуну права пользования имуществом подопечного (см. ст. 24 и [комментарий](#) к ней).

#### **Глава 4. Правовой режим имущества подопечных**

Статья 17. Имущественные права подопечных

1. Комментируемая статья является первой в главе "Правовой режим имущества подопечных". Ее местоположение влияет и на ее содержание: статья в общей форме аккумулирует в себе основные принципы "раздельного" правового режима имущества опекунов и попечителей с одной стороны, и их подопечных - с другой.

Под имуществом в гражданском законодательстве понимаются любые материальные вещи, в том числе денежные средства и ценные бумаги.

Имущество может быть движимым и недвижимым. Перечень недвижимого имущества содержится в п.п. 1 и 2 ст. 130 ГК РФ. Имущество может принадлежать лицу на праве собственности или временного пользования, может быть передано во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление третьим лицам.

Имуществом опекунов и попечителей является имущество, которое они приобрели и приобретут в будущем независимо от своего статуса, т.е. от факта установления опеки или попечительства.

Имуществом подопечных является имущество, приобретенное ими, полученное от третьих лиц или государства, в том числе:

- суммы алиментов;
- суммы пенсий;
- суммы пособий;
- суммы иных социальных выплат, предоставляемых на содержание подопечных;
- суммы заработка и вознаграждений;
- подаренное или найденное имущество;
- унаследованное имущество.

Дети продолжают сохранять правовые связи со своими родственниками, если таковые имеются. В частности, если мать ребенка, переданного под опеку, была ограничена в родительских правах, то ребенок продолжает сохранять право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением, а также сохраняет имущественные права, основанные на факте родства, в том числе право на наследство (см. ст. 74 СК РФ).

Опекуны и попечители не вправе претендовать на имущество подопечных, а подопечные - на имущество опекунов и попечителей в порядке наследования по закону. Свою волю завещать свое имущество опекуну, попечителю или подопечному лицу может выразить в завещании.

Опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники вправе передать имущество подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование. Совершать иные сделки с подопечным или представлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и своей супругой и близкими родственниками опекун или попечитель не вправе.

2. Имущество может принадлежать опекунам или попечителям и подопечным на праве общей собственности по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Такие основания сдержатся в ст. 244 ГК РФ.

Имущество, находящееся в собственности двух или более лиц, считается принадлежащим им на праве общей собственности. Нахождение имущества в общей собственности может быть двух видов: с определением доли каждого из собственников в праве собственности (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность).

Основаниями возникновения права общей собственности являются:

- поступление в собственность двух или нескольких лиц неделимой вещи, т.е. имущества, которое не может быть разделено без изменения его назначения (например, квартира или автомобиль являются неделимыми вещами);

- поступление в собственность двух или нескольких лиц имущества, которое не подлежит разделу в силу закона (например, земельные участки, раздел которых невозможен, поскольку они не могут быть менее установленного минимального размера);

- иные случаи, предусмотренные законом (в частности, законодательством о наследовании);

- случаи договоренности сторон (например, дарение доли квартиры, ранее принадлежащей одному лицу на праве собственности).

Совместная собственность возникает в исключительных случаях, а именно: на имущество супругов или на имущество членов крестьянско-фермерского хозяйства.

Расходы и доходы от имущества, находящегося в совместной собственности, распределяются между участниками совместной собственности пропорционально их долям в праве.

3. В п.п. 3 и 4 комментируемой статьи законодатель определил рамки "взаимного" пользования опекуном и попечителем, а также подопечным имуществом. Необходимость устанавливать такой правовой режим пользования имуществом объясняется фактом совместного проживания этих лиц.

Наибольшую ценность обычно представляет жилое помещение и иные объекты недвижимости. В силу п.п. 3 и 4 ст. 16 пользование опекуном или попечителем жилым помещением подопечного на безвозмездной основе допускается в исключительных случаях. При этом орган опеки и попечительства осуществляет надзор за тем, чтобы такое пользование имуществом подопечного не нарушало имущественные права последнего. Например, нарушением прав подопечного может быть признано заселение квартирants в однокомнатную квартиру подопечного, в которой проживают опекун и его подопечный.

Подопечные могут пользоваться имуществом своих опекунов или попечителей с их согласия. Согласие может быть выражено в конкретной устной форме или путем совершения действий, которые позволяют предположить наличие такого согласия (т.е. по умолчанию). Например, факт поселения подопечного в одну из комнат квартиры, в которой проживает сам опекун, свидетельствует о том, что подопечному тем самым предоставлено право пользования комнатой и иными общими помещениями в квартире (кухней, ванной, санузлом и др.). По общему правилу, опекуны или попечители не вправе пользоваться имуществом подопечных в своих интересах. Использование имущества подопечного должно осуществляться в интересах последнего, в том числе для извлечения дохода. Например, сдача в аренду дачи, принадлежащей подопечному с целью получения дохода в виде арендной платы. Исключения из такого правила предусмотрены законом (см. п.п. 3 и 4 ст. 16 и [комментарий](#) к ней).

Не допускается дарение от имени малолетних их законными представителями, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда (статья 575 ГК РФ).

4. Как свидетельствует судебная практика, выплачиваемые опекуну на содержание подопечного суммы государственного пособия имеют целевое назначение и предназначены для реализации прав подопечного.

Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2005 года N 659 утверждены нормы материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях, несовершеннолетних, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях - специальных профессиональных училищах открытого и закрытого типа.

Постановлением Правительства РФ от 20 июня 1992 года N 409 "О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"<sup>(31)</sup> установлено, что расчет опекунского пособия должен производиться ежеквартально, в размере, напрямую зависящем от фактического роста стоимости натурального набора продуктов и предметов обихода.

В качестве примера приведем Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 марта 2006 г. N 58-В06-15, касающееся взыскания задолженности по выплате средств на ребенка, находящегося под опекой.

Е. и И., оставшиеся без попечения родителей и которым в марте 2003 года исполнилось 18 лет, обратились в суд с иском к Минфину Хабаровского края, Министерству финансов РФ, Правительству Хабаровского края о взыскании недополученных сумм на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря с учетом индексации, исходя из фактических цен, сложившихся по Хабаровскому краю.

В обоснование иска они указали на то, что органом опеки и попечительства выплата опекунского пособия за 2002-2003 год произведена из расчета 1300 рублей в месяц на одного опекаемого.

По мнению истцов, расчет опекунского пособия должен был производиться в соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 июня 1992 г. N 409. В связи с нарушением норм указанного постановления Правительства Российской Федерации истцы просят взыскать в их пользу задолженность по опекунским пособиям.

В соответствии со ст.ст. 148, 150 СК РФ денежные средства на содержание подопечного ребенка выплачиваются его опекуну, так как несовершеннолетний опекаемый не является полностью дееспособным. Вместе с тем, выплачиваемые опекуну на содержание подопечного суммы государственного пособия имеют целевое назначение. Если право подопечного на получение пособия в полном объеме не было реализовано до наступления его совершеннолетия, то именно бывший подопечный обладает правом на получение сумм задолженности по указанным платежам и только он может реализовать процессуальное право на обращение в суд с соответствующим иском.

#### Статья 18. Охрана имущества подопечного

1. Комментируемая статья содержит основные правила охраны и перечень действий, которые должны выполняться органом опеки и попечительства, а также опекуном или попечителем с целью обеспечения сохранности имущества подопечного и его эффективного использования.

Под охраной имущества подопечного в широком смысле этого слова понимаются действия по выявлению, хранению и управлению имуществом подопечного, по его истребованию от лиц, незаконно завладевших им, по взысканию долга с должников подопечного, а также взысканию и возмещению причиненных подопечному убытков. В целях охраны также могут проводиться и иные действия, обеспечивающие имущественные интересы подопечных.

Объектом охраны является любое имущество подопечного, независимо от оснований и времени его приобретения. Это может быть только имущество несовершеннолетних и недееспособных лиц, но не лиц, ограниченных судом в дееспособности вследствие злоупотребления им спиртными напитками или наркотиками. На это в п. 1 делается специальная оговорка. Согласно ст. 30 ГК РФ гражданин, ограниченный судом в дееспособности, имеет определенный объем правоспособности, в том числе в отношении своего имущества, в том числе вправе совершать мелкие бытовые сделки, самостоятельно нести имущественную ответственность по таким сделкам и за причиненный им вред.

Субъектами охраны, т.е. лицами, обязанными осуществлять охрану имущества, являются как органы опеки и попечительства, так и сами опекуны и попечители. Отдельные действия по охране собственного имущества могут осуществлять и сами подопечные. Например, дети без ограничений по возрасту могут обращаться с заявлениями о нарушении их прав опекуном или попечителем в орган опеки и попечительства по месту своего жительства.

2. Пункт 1 комментируемой статьи обязывает опекунов и попечителей принимать имущество подопечного не иначе как по описи. Опись является письменным документом, в котором фиксируется состав и общие характеристики (общее состояние, количественный состав, стоимость и т.п.) передаваемого имущества.

Одновременно с принятием имущества право на него к опекуну или попечителю не переходит: право собственности или иное право подопечного на это имущество сохраняется в прежнем объеме. С правовой точки зрения отношения по охране регулируются нормами о договоре хранения (см. главу 47 ГК РФ).

Опись составляется комиссией, состоящей из представителей, указанных в п. 2 статьи, что призвано обеспечить ее независимость и незаинтересованность. Несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет вправе принять участие в составлении описи его имущества.

Минимальный состав комиссии, исходя из п. 2, составляет три человека: обязательно присутствие представителя органа опеки и попечительства, самого опекуна или попечителя, а также уполномоченного представителя жилищного органа или органа внутренних дел. Число лиц, входящих в состав комиссии, не ограничено.

В опись заносятся предметы домашней обстановки, хозяйственные и носильные вещи с указанием отличительных признаков каждой из них, степени ее изношенности, иных характеристик, позволяющих идентифицировать вещь.

Если в составе имущества имеется недвижимое имущество, которое юридически не закреплено за подопечным, то должны быть приняты меры по оформлению права подопечного на выявленное имущество. В частности, право на земельный участок под домом, принадлежащим подопечному на праве собственности, с учетом иных юридически значимых обстоятельств может быть оформлен за ним на праве аренды или собственности.

Если опись касается жилого помещения (квартиры, части квартиры, комнаты, дома), где проживает подопечный, то в описи должны быть отражены сведения о том, за кем зарегистрировано жилье: подопечный может являться собственником жилой недвижимости или ее части или же иметь право пользоваться жильем.

Опись имущества составляется в двух экземплярах. Один экземпляр хранится в органах опеки и попечительства (в личном деле несовершеннолетнего), второй - передается лицу, принявшему имущество на хранение.

В Правилах управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества, утвержденных Минпросвещения РСФСР 30 октября 1969 года, было предусмотрено составление описи в трех экземплярах: третий экземпляр находился в личном деле подопечного и в каждом отдельном случае вручался лицу, производящему проверку имущества. После проверки этот экземпляр с отметками о результатах проверки возвращался органам опеки и попечительства.

Подписывается опись всеми лицами, присутствовавшими при ее составлении.

Если у несовершеннолетнего, над которым установлена опека или попечительство, имеется имущество, находящееся в другой местности, то охрана этого имущества осуществляется органом опеки и попечительства по месту нахождения имущества и при необходимости им может быть назначен опекун над имуществом.

Имущество не передается опекуну или попечителю по описи в случае, если в интересах подопечного такое имущество целесообразнее передать в доверительное управление (см. [комментарий](#) к ст. 23 закона).

Ежегодно не позднее 1 февраля текущего года опекун или попечитель представляет в орган опеки и попечительства письменный отчет за предыдущий год о хранении и управлении имуществом подопечного (см. [комментарий](#) к ст. 25 закона). Унифицированной формы отчета еще не утверждено. Примерную форму можно найти в [приложении N 16](#).

3. Охрана имущественных прав подопечного предполагает не только бережное отношение опекуна или попечителя к его собственности, но и принятие мер к сохранности этого имущества.

Защита нарушенных прав собственности и других вещных прав производится в порядке, определенном главой 20 ГК РФ. Опекун или попечитель вправе обращаться в суд, чтобы истребовать имущество подопечного из чужого незаконного владения (см. ст. 301 ГК РФ), защитить права подопечного от нарушений, не связанных с лишением права (см. ст. 304 ГК РФ), а также принимать меры по защите прав пожизненного наследуемого владения, права пользования и иных прав подопечного (см. ст. 305 ГК РФ).

Опекун и попечитель должны и вправе распоряжаться переданным по описи имуществом, а также использовать полученные от управления этим имуществом доходы по назначению в интересах подопечного, в том числе на приобретение продуктов питания, одежды для подопечного, на оплату коммунальных услуг, оплату в необходимых случаях отдыха, лечения, образования и т.д.

См. форму отчета опекуна, попечителя ([приложение N 15](#)) и акта сохранности жилой площади, закрепленной за несовершеннолетним ([приложение N 5](#)).

Интересно, что опись имущества подопечного составлялась еще во времена римского права. Победоносцев К.П. в своем "Курсе гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные" пишет следующее:

"При приеме имущества опекун обязывается сделать ему подробную опись; не довольствуясь этим, австрийский закон требует от опекуна обеспечения ценных движимых вещей и долговых бумаг, которые остаются у него на руках и не сданы в опеку; кроме того, обеспечением питомцу служит по закону все имущество опекуна, в силу законной ипотеки, где она допускается. По прусскому закону, опекунский суд также может потребовать обеспечения от опекуна, которому предоставлено управление значительным имуществом. Обеспечение может быть увеличено, уменьшено или вовсе отменено. Главным правилом управления полагается сбережение капитальной ценности имущества, приносящей доход; посему закон обыкновенно предписывает обращать немедленно в продажу все движимые вещи, ненужные для непосредственного употребления (С. Civ. 452, 453), а отчуждение недвижимых имуществ и затрата капитала дозволяется лишь с разрешения высшей опекунской власти: Опекун обязан представлять опекунскому месту отчет в своем управлении. Иные законодательства (напр., прус. и австр.) требуют ежегодного отчета. Французское, следуя римскому образцу, требует безусловно лишь общего отчета по окончании опеки, разве бы семейный совет потребовал ежегодной отчетности".

В п. 5 комментируемой статьи содержится требование к опекуну или попечителю о том, что их забота об имуществе подопечного должна вестись "как о своем собственном". А вот как писал Победоносцев К.П. о праве своего времени: "...на опекуна возлагается, совместно с управлением по имуществу, попечение о личности питомца. За имуществом же питомца опекун должен смотреть внимательнее, чем за своим, ибо закон вообще обязывает его управлять сим имуществом, как доброму хозяину свойственно, и сообразно тому возлагает на него ответственность за ущербы".

#### Статья 19. Распоряжение имуществом подопечных

1. В комментируемой статье изложены правила и условия распоряжения имуществом, принадлежащим подопечным. Распоряжение имуществом подопечных находится под контролем органов опеки и попечительства. Главным образом, такой контроль осуществляется посредством издания обязательных для исполнения актов. В [приложении N 13](#) приведен образец постановления органа опеки и попечительства при продаже доли квартиры, принадлежащей на праве общей долевой собственности несовершеннолетним.

Распоряжение имуществом обычно связано с извлечением доходов, получением прибыли, плодов от использования имущество самостоятельно или путем передачи имущества на время третьим лицам, без его постоянного отчуждения. Например, распоряжением будет сдача в аренду автомобиля или передача во временное пользование телевизора. Также распорядительным действием является принятие в наследство по закону или завещанию или в дар жилого дома от бабушки или других родственников. Право лица, не достигшего совершеннолетия, на распоряжение принадлежащим ему имуществом определяется ст.ст. 26 и 28 ГК РФ. Объем дееспособности лица устанавливается в зависимости от возраста до достижения совершеннолетия.

Согласно ст. 28 ГК РФ сделки по распоряжению недвижимым имуществом несовершеннолетних, не достигших 14 лет, могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны. Полностью недееспособные граждане, а также дети до 14 лет могут иметь в собственности жилой дом, квартиру, автомашину, гараж, земельный участок, сбережения в банке, ценные бумаги, акции и другое имущество, полученное в дар или по наследству.

Подопечные в возрасте от 14 лет до 18 лет совершают сделки по распоряжению находящихся в их собственности недвижимостью не иначе как с согласия своих попечителей. Такое согласие должно быть выражено в письменной форме. Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также граждане, ограниченные судом в дееспособности, кроме вышеперечисленных объектов собственности могут иметь доходы от собственной трудовой и предпринимательской деятельности; вещи, купленные на собственные средства; сбережения в банке, положенные на собственное имя. Для предупреждения злоупотреблений со стороны законных представителей имущественных интересов закон запрещает опекунам совершать сделки от имени подопечных, а попечители не вправе давать разрешение на совершение сделок с жильем подопечного ребенка между ним и своим супругом и другими близкими родственниками (например, с родителями, внуками, дедом, бабкой, родными сестрами и братьями).

Приобретать вещи, необходимые для жизнеобеспечения и развития подопечного опекун или попечитель вправе без уведомления или разрешения органа опеки и попечительства (например, приобретать одежду, обувь, школьные принадлежности и т.п.).

Без предварительного согласия органов опеки и попечительства опекун не вправе совершать, а попечитель давать согласие на совершение сделок с имуществом своего ребенка, влекущих его уменьшение. Пункт 2 ст. 37 ГК РФ относит к таким сделкам:

- во-первых, отчуждение недвижимости (продажа, обмен, дарение жилого помещения ребенка, сдачу в наем или аренду, в безвозмездное пользование или в залог);
- во-вторых, сделки, влекущие отказ от принадлежащих ребенку прав (например, отказ от наследства или дарения жилого помещения);
- в-третьих, раздел жилого помещения или выдел из него долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного.

Предварительное письменное разрешение органов опеки и попечительства на совершение сделок требуется для заключения договора приватизации жилых помещений, если несовершеннолетние до 14 лет на момент приватизации имеют на это жилое помещение равное с нанимателем право на приобретение жилого помещения в собственность, но не желают воспользоваться таким правом. Примерную форму согласия на совершение сделки подопечным см. в [приложении N 2](#).

Между тем, германское право содержит соответствующую норму (§ 1829 Германского гражданского уложения). Представляется, что подобная норма о возможности выдачи разрешения органа опеки и попечительства после того, как совершена сделка в отношении имущества подопечного (т.е. "задним" числом), могла быть включена в отечественное законодательство, однако только в отношении сделок с имуществом, незначительных по стоимости. [\\*\(32\)](#)

Федеральным законом от 28 марта 1998 г. N 50-ФЗ "О внесении изменений в ст. 2 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" установлены дополнительные гарантии жилищных прав детей, оставшихся без попечения родителей. В случае смерти родителей и в иных случаях утраты попечения родителей, если в жилом помещении остались проживать исключительно несовершеннолетние, органы опеки и попечительства, руководители учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны, попечители, приемные родители или иные законные представители несовершеннолетних в течение 3 месяцев оформляют договор передачи жилого помещения в собственность детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Дарение от имени лиц, не достигших 14 лет, и лиц, признанных судом недееспособными, возможно только, если предметом договора дарения является обычный подарок, стоимость которого не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

2. В статье отдельно описан порядок распоряжения денежными средствами подопечных. Деньги в российской или иностранной валюте являются особым видом имущества. Опекун вправе вносить денежные средства подопечного, а попечитель вправе давать согласие на внесение денежных средств подопечного только в кредитные организации, которые могут обеспечить сохранность денежных средств подопечного.

Под кредитной организацией понимается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании лицензии Центрального банка РФ имеет право осуществлять банковские операции, в частности, по приему вкладов от населения и другие, предусмотренные законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

Кредитными организациями являются банки и небанковские кредитные организации. Банки имеют исключительное право одновременно осуществлять такие банковские операции, как привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. В то же время небанковские кредитные организации могут осуществлять лишь отдельные банковские операции, допустимые сочетания которых устанавливаются Банком России. [\\*\(33\)](#)

Внесение денег производится в форме вкладов. Согласно ст. 36 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" вкладом называются денежные средства, размещаемые физическими лицами в целях хранения и получения дохода. Вклады принимаются только банками, имеющими такое право в соответствии с лицензией, выдаваемой Банком России, участвующими в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках и состоящими на учете в организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов.

Привлечение средств во вклады оформляется договором в письменной форме в двух экземплярах, один из которых выдается вкладчику. Доход по вкладу выплачивается в денежной форме в виде процентов. Вкладчики могут распоряжаться вкладами, получать по вкладам доход, совершать безналичные расчеты в соответствии с договором.

Допускается внесение денежных средств подопечных только в те организации, не менее половины акций (долей) которых принадлежат Российской Федерации.

3. По общему правилу опекун не вправе заключать кредитный договор и договор займа от имени подопечного, выступающего заемщиком, а попечитель не вправе давать согласие на заключение таких договоров.

Указанные договоры фактически означают принятие добровольное возложение на подопечного денежного обязательства.

Согласно кредитного договора банк-кредитор предоставляет заемщику кредит под определенные цели, а заемщик обязуется использовать его по целевому назначению и возвратить кредит в определенный в договоре срок, уплатив банку-кредитору обусловленное вознаграждение в виде процентов [\\*\(34\)](#). По договору займа займодавец передает в собственность заемщику денежные средства в определенной сумме, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму (сумму займа) по истечении срока действия договора или, с согласия Займодавца, досрочно, и уплатить проценты на сумму займа в размерах и порядке, установленных договором.

Заемщиком в данном случае выступает подопечный.

Комментируемая статья устанавливает правило о том, что получение подопечным денежных средств от займодавца по кредитному договору или договору займа возможно только в случае, когда это требуется в целях содержания подопечного или в целях обеспечения его жилым помещением. Это помогает оградить имущество подопечного от возможных злоупотреблений и защитить его права.

Прежде чем заключить кредитный договор или договор займа от имени подопечного, опекун или попечитель должны обратиться в орган опеки и попечительства с заявлением о выдаче соответствующего разрешения. При подаче заявления о выдаче разрешения опекун или



попечитель обязан указать, за счет какого имущества будет исполнено заемное обязательство. К заявлению прикладываются документы, свидетельствующие о необходимости срочно получить "в долг" денежные средства.

Орган опеки и попечительства рассматривает заявление и с учетом обстоятельств, изложенных в нем, принимает решение о выдаче запрашиваемого разрешения или отказе в его выдаче.

На практике содержание разрешения, выдаваемого органом опеки и попечительства на отчуждение имущества подопечного, может определяться этим органом самостоятельно по его усмотрению. Часто в текст разрешения включаются те или иные условия, например, об одновременной покупке другого имущества взамен отчуждаемого, о зачислении вырученных от продажи средств на счет подопечного в банке. Целесообразность постановки таких условий всегда может быть оспорена опекуном или попечителем в суде. Однако представляется, что орган опеки и попечительства, исходя из своего представления об интересах подопечного, вправе выдавать разрешение на отчуждение его имущества под любым условием\*(35).

В ранее действовавшем законодательстве порядок выдачи органами опеки и попечительства разрешений на совершение сделок с имуществом подопечного регламентировался слабо, на уровне подзаконных актов, а именно:

- Правилами управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества от 30 октября 1969 года;

- письмом Минобразования РФ от 20 февраля 1995 года "О защите жилищных прав несовершеннолетних";

- письмом Минобразования РФ от 9 июня 1999 года "О дополнительных мерах по защите жилищных прав несовершеннолетних".

Указанные акты регулировали не все вопросы выдачи разрешений, а два последних акта носили рекомендательный характер.

4. Имущество подопечного не подлежит передаче в заем, за исключением случая, если возврат займа обеспечен ипотекой (залогом недвижимости).

Согласно п. 5 ст. 74 Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)" "ипотека жилого дома или квартиры, находящихся в собственности несовершеннолетних граждан, ограниченно дееспособных или недееспособных лиц, над которыми установлены опека или попечительство, осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ для совершения сделок с имуществом подопечных". Это означает, что договор ипотеки может заключаться с лицами, не являющимися полностью дееспособными, недееспособными или ограниченно дееспособными, но в особом порядке, установленном законодательством РФ. Например, такой порядок установлен для сделок по распоряжению имуществом подопечных ст. 37 ГК РФ, в соответствии с которой опекуны не вправе без предварительного разрешения органов опеки и попечительства совершать, а попечители давать согласие на совершение сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного. Залог прямо упоминается среди таких сделок\*(36).

5. Интересно, что по законодательству Российской империи информация о назначении расточителю опекуна подлежала обязательному бесплатному опубликованию. В тексте публикации указывалось, "по какому поводу и над кем учреждается опека, с указанием звания или чина, имени, отчества, фамилии или прозвища сего лица". Такая мера имела и воспитательный эффект, и преследовала цели предупреждения совершения сделок по отчуждению имущества подопечного, охраны интересов этого лица и его кредиторов\*(37).

Законодательно установлен запрет на совершение действий по временному отчуждению имущества подопечных, если срок использования имущества превышает пять лет. В исключительных случаях при наличии обстоятельств, свидетельствующих об особой выгоде такого договора, орган опеки и попечительства вправе дать предварительное разрешение на его заключение.

Запрет на отчуждение недвижимого имущества подопечного не распространяется на отдельные случаи принудительного обращения взыскания по основаниям, установленным законом (см. ст. 20 и [комментарий](#) к ней).

Статья 20. Особенности распоряжения недвижимым имуществом, принадлежащим подопечному

1. В комментируемой статье установлены основания возможного отчуждения недвижимого имущества, принадлежащего подопечному. Перечень недвижимого имущества определяется согласно ст. 131 ГК РФ и в основном включает в себя имущество, которое прочно связано с землей (дома, квартиры, дачи).

В соответствии с п. 2 ст. 235 ГК РФ принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся:

- обращение взыскания на имущество по обязательствам (ст. 237);

- отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238);
- отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка (ст. 239);
- выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, домашних животных (ст. 240 и 241);
- реквизиция (ст. 242);
- конфискация (ст. 243);
- отчуждение имущества в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 252, п. 2 ст. 272, ст. 282, 285, 293 ГК РФ.

Предполагается, что имущество подопечных может быть изъято у него по тем же основаниям, которые установлены для всех остальных категорий граждан.

Изъятие следует отличать от отчуждения имущества. Отчуждение условно можно назвать одной из разновидностей распорядительных действий в отношении имущества.

Отчуждение влечет прекращение права собственности у подопечного и возникновение этого права у другого лица.

2. Указанный в п. 1 перечень сформулирован как исчерпывающий, но он подлежит расширительному толкованию.

Первым из оснований названо принудительное обращение взыскания на имущество по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом. Под обращением взыскания на заложенное имущество понимается его арест (опись), изъятие и принудительная реализация (п. 1 ст. 46 Федерального закона "Об исполнительном производстве").

Речь идет о случаях неисполнения обязательств, которые возложены на подопечного в силу закона или договора. Неисполненные обязательства подопечного могут обеспечиваться ипотекой - залогом недвижимости\*(38). Залогодержатель вправе требовать удовлетворения за счет реализации того имущества, которое было предметом ипотеки. Взыскание по требованиям залогодержателя обращается на имущество, заложенное по ипотеке, не иначе как на основании решения суда. Суду предоставлено право, при наличии уважительных причин, отсрочить исполнение решения о принудительном взыскании на срок до года.

Смысл ипотеки как обеспечительного обязательства состоит в том, что залогодержатель в случае неисполнения обязательства должником (подопечным) вправе получить преимущественное перед другими кредиторами удовлетворение из стоимости заложенного имущества, если договором не предусмотрено иное.

Обращение взыскания на имущество, заложенное для обеспечения обязательства, исполняемого периодическими платежами, возможно при систематическом нарушении сроков их внесения, то есть при нарушении сроков внесения платежей более трех раз в течение 12 месяцев, даже если каждая просрочка незначительна (см. п. 2 ст. 50 Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)").

Согласно ст. 350 ГК РФ реализация (продажа) заложенного имущества, на которое обращено взыскание, производится путем продажи с публичных торгов. Заложенное имущество продается лицу, предложившему на торгах наивысшую цену.

Если сумма, вырученная при реализации заложенного имущества, недостаточна для покрытия требования залогодержателя, он имеет право, при отсутствии иного указания в законе или договоре, получить недостающую сумму из прочего имущества должника, не пользуясь преимуществом, основанным на залоге. Если сумма, вырученная при реализации заложенного имущества, превышает размер обеспеченного залогом требования залогодержателя, разница возвращается залогодателю.

Приведем в пример Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 9 января 2004 г. N А57-5213/03-30.

ОАО "Банк внешней торговли" в лице филиала в г. Саратове (далее - банк) обратилось в Арбитражный суд Саратовской области с исковыми требованиями к ООО "Хаади-Ойл" о взыскании задолженности по кредитному соглашению, а также процентов за пользование кредитом с обращением взыскания на заложенное заемщиком недвижимое имущество по договору залога (ипотеки).

Решением суда исковые требования полностью удовлетворены с обращением взыскания на предмет залога - здания, расположенные по адресу: Саратовская область, г. Энгельс, Промзона, литеры "А", "Б", "В", определив начальную продажную цену заложенного имущества в размере 6 603 480 рублей. Судом сделаны выводы о признании недействительной ничтожной сделкой договор залога (ипотеки), как совершенной между банком и заемщиком в нарушение требований статей 28 и 37 ГК РФ, и нарушающей права и законные интересы несовершеннолетних участников ООО "Хаади-Ойл" Хачатурян Д.А., и Хачатурян А.А., законным представителем которых является Бегларян И.Ю., имеющим согласно пункту 4.2 устава общества доли в уставном капитале, соответственно 35% каждый. Поэтому сделка о залоге недвижимого имущества могла быть совершена только лишь с предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

В связи с этим в части искового требования об обращении взыскания на заложенное недвижимое имущество по ничтожной сделке отказано.

3. В качестве второго основания для принудительного отчуждения недвижимости подопечного названо отчуждение по договору ренты, если такой договор совершается к выгоде подопечного.

Общие положения о ренте изложены в гл. 33 ГК РФ.

По договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне (плательщику ренты) в собственность имущество, а плательщик ренты обязуется в обмен на полученное имущество периодически выплачивать получателю ренты в виде определенной денежной суммы либо предоставления средств на его содержание в иной форме.

Рента выплачивается или бессрочно (постоянная рента) или на срок жизни получателя ренты (пожизненная рента). Договор ренты подлежит нотариальному удостоверению, а договор, предусматривающий отчуждение недвижимого имущества под выплату ренты, подлежит также государственной регистрации.

Согласно ст. 585 ГК РФ имущество, которое отчуждается под выплату ренты, может быть передано получателем ренты в собственность плательщика ренты за плату или бесплатно. Договор ренты с момента его заключения вступает в силу, и плательщик ренты, исходя из существа договора (п. 1 ст. 583 ГК), должен принять передаваемое ему под выплату ренты имущество. Отказ после заключения договора от принятия рентного имущества расценивается как нарушение заключенного договора ренты.

4. Отчуждение по договору мены, если такой договор совершается к выгоде подопечного, также может производиться в порядке, определенном нормой комментируемой статьи. По договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороны один товар в обмен на другой. Если речь идет о недвижимости, то чаще всего производится обмен жилыми помещениями. Наниматель жилого помещения вправе с письменного согласия проживающих совместно с ним членов семьи, включая временно отсутствующих, произвести обмен занимаемого жилого помещения с другим нанимателем или членом жилищно-строительного кооператива, в том числе с проживающими в другом населенном пункте (например, см. ст. 119 ЖК РФ "Обмен жилого помещения членом кооператива").

Обмен признается допустимым, только если совершается к выгоде потерпевшего. Это означает, что подопечному как минимум должно предоставляться жилое помещение или иной объект недвижимости не хуже первоначального и даже не равнозначное. Новое помещение должно иметь стоимость не менее "обменного" помещения, должно отвечать признакам благоустроенности и комфортности, подходить подопечному с точки зрения его места нахождения (т.е. района города, города и т.п.).

Мена (или обмен) может производиться не только путем равнозначного обмена, но и путем обмена "с доплатой". Сторона сделки, которая передает другой стороне более дорогостоящий объект недвижимости, вправе получить денежное возмещение разницы в стоимости. В данном случае полученные представителем подопечного денежные средства должны расходоваться исключительно на нужды этого подопечного.

5. Отчуждение недвижимости подопечного возможно при перемене места жительства подопечного, если речь идет об отчуждении жилого дома, квартиры, части жилого дома или квартиры, в которых этот подопечный проживает. Отчуждение жилой недвижимости подопечного возможно только при условии приобретения в его собственность другого недвижимого имущества, отвечающего требованиям, предъявляемым жилищным законодательством к жилым помещениям, и имеющего стоимость не менее стоимости прежнего жилого помещения. Соответствующее требование к вновь приобретаемому жилому помещению орган опеки и попечительства вправе указать в тексте своего разрешения на отчуждение.

Согласие органа опеки и попечительства на сделку нужно, только если в продаваемой квартире проживают члены семьи ее собственника, находящиеся под опекой или попечительством либо несовершеннолетние члены семьи собственника, "оставшиеся без родительского попечения" (ст. 292 ГК РФ). Если окажется, что в купленной квартире зарегистрированы несовершеннолетние, оставшихся без родительского попечения, а продавец это утаил и согласия органа опеки и попечительства не получал, то сделка может быть признана недействительной при условии, что дети находились под наблюдением органа опеки и попечительства.

Если в квартире проживают несовершеннолетние дети, являющиеся не только членами семьи родителя-продавца, но и полноправными собственниками жилья, то согласие органа опеки и попечительства на сделку обязательно (см. ст. 37 ГК РФ).

6. Отчуждение недвижимого имущества в исключительных случаях допускается в случае необходимости оплатить дорогостоящее лечение подопечного, его учебу, приобретение профессиональных знаний или навыков (например, в спорте). Оценивать, соответствует ли цели отчуждения интересам подопечного и не имеется ли иных возможностей получить денежные

средства на указанные цели из иных источников (в частности, путем продажи автомобиля, мебели или иного движимого имущества), полномочны органы опеки и попечительства.

Очевидно, что в данном случае речь идет исключительно о возмездной сделке (купли-продажи), целью которой является получение денежных средств на срочные нужды подопечного.

7. Свое согласие орган опеки и попечительства выдает предварительно, то есть до момента совершения сделки. Последующее одобрение сделки органом опеки и попечительства правового значения не имеет (см. ст. 21 и [комментарий](#) к ней).

Последствия отчуждения жилого помещения подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства изложены в ч. 4 ст. 21 (см. [комментарий](#) к ней).

Статья 21. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства, затрагивающее осуществление имущественных прав подопечного

1. В комментируемой статье подробно перечислены случаи, когда предварительное разрешение органа опеки и попечительства является необходимым (п.п. 1 и 2), порядок выдачи такого разрешения (п.п. 3, 5) и реализации возможности лица обратиться в суд (п. 4).

Итак, из пунктов 1 и 2 следует, что предварительное разрешение органа опеки и попечительства является необходимым, когда:

- совершается сделка по отчуждению имущества;
- необходимо вынесение судебного акта, если действия опекуна или попечителя могут повлечь за собой уменьшение стоимости имущества подопечного (определения о прекращении производства по делу при отказе от иска, поданного в интересах подопечного, определения об утверждении мирового соглашения при заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного);
- необходимо утверждение заключаемого мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем;
- выдается доверенность от имени подопечного (так как доверенность является односторонней сделкой).

Согласно п. 1 ст. 37 ГК РФ доходы подопечного, в том числе суммы алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на его содержание социальных выплат, а также 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.

Норма о необходимости согласия органа опеки и попечительства на отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, является традиционной со времен советского брачно-семейного законодательства. Ведь подопечный не имеет права собственности на имущество опекунов или попечителей, а опекуны или попечители - на имущество подопечного.

Дети и родители, проживающие совместно, могут владеть и пользоваться имуществом друг друга по взаимному согласию. Участие органа опеки и попечительства необходимо вне зависимости от обстоятельств, в том числе того, есть ли противоречия интересов родителей и собственников жилого помещения, где проживают их дети; родителей и этих детей; собственника жилого помещения и проживающих в нем несовершеннолетних членов его семьи.

Для вселения опекуна или попечителя или иных лиц в жилое помещение, находящееся в собственности несовершеннолетнего, над которым установлена опека или попечительство, необходимо не только письменное согласие опекуна или попечителя, но и органа, его назначившего.

Органы опеки и попечительства, проверяя законность сделки по отчуждению недвижимости, устанавливают, соответствует ли она интересам несовершеннолетних. Согласие органов опеки и попечительства должно быть выражено в постановлении органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 121 СК). Как правило, им является орган опеки и попечительства, установивший в отношении подопечного опеку или попечительство. При перемене места жительства подопечного полномочия органа опеки и попечительства возлагаются на орган опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного. В каждом конкретном субъекте РФ полномочия органов опеки и попечительства могут быть делегированы органам местного самоуправления, но только в установленных законом пределах (см. [комментарий](#) к ст. 3).

В Рекомендациях по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации, утвержденных Письмом Министерства образования и науки РФ от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06, изложены следующие полномочия органа опеки и попечительства, касающиеся реализации несовершеннолетними их имущественных прав:

- давать предварительное разрешение родителям (иным законным представителям), управляющим имуществом несовершеннолетних, на расходование доходов несовершеннолетнего,

в том числе доходов, причитающихся несовершеннолетнему от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми несовершеннолетний вправе распоряжаться самостоятельно;

- контролировать действия опекунов и попечителей, управляющих имуществом подопечных; давать разрешение опекунам совершать, а попечителям давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного, сдачи его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из его долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества;

- обращаться в суд с заявлениями о защите прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних; давать заключения и участвовать в судебных заседаниях по данным вопросам в случаях, предусмотренных законодательством (п. 7).

Разрешение на сделку выдается по заявлению законного представителя ребенка (опекуна или попечителя). В заявлении должен быть указан адрес жилого помещения, из которого выбывает ребенок, и какую жилплощадь он получает взамен. В некоторых случаях органы опеки и попечительства выдают разрешение с обязательным условием совершения определенных действий. Например, разрешение на отчуждение жилых помещений, принадлежащих детям, часто выдается с условием приобретения другого жилого помещения равной площади и с указанием срока его приобретения. Если в течение указанного срока несовершеннолетнему не будет приобретена соответствующая жилая площадь, то такое разрешение считается недействительным. Форма разрешения органа опеки и попечительства содержится в [приложении N 13](#) (образец постановления органа опеки и попечительства о продаже 2/4 доли квартиры, принадлежащих на праве общей долевой собственности несовершеннолетним). Без надлежащего разрешения органа опеки и попечительства сделка не будет зарегистрирована в регистрирующем органе.

2. В качестве последствия заключения договора от имени подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства предусмотрена возможность расторжения договора в судебном порядке. Изменение и расторжение договора регулируется нормами гл. 29 ГК РФ. По требованию органа опеки и попечительства, действующего от имени подопечного, договор может быть изменен или расторгнут по решению суда или при существенном нарушении договора другой стороной; или в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами или договором (см. п. 1 ст. 450 ГК РФ).

Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

Под расторжением договора понимается досрочное прекращение неисполненного (полностью или частично) договора по основаниям, не предусмотренным ст.ст. 407-419 ГК РФ. Расторжение договора отлично от недействительности договора, регулируемой ст.ст. 166-179 ГК РФ о недействительных сделках. Расторжение договора по соглашению сторон, безусловно, является наиболее приемлемым и безболезненным способом изменения и прекращения договора, не требующим обращения в суд. В данном же случае орган опеки и попечительства не должен пытаться урегулировать вопрос о расторжении договора с контрагентом подопечного по договору. Обязанность обратиться в суд указана в статье в качестве единственно верной возможности защиты нарушенных прав подопечного.

Однако перед тем как окончательно решить вопрос об обращении в суд, орган опеки и попечительства должен достоверно установить, что сделка совершена не к выгоде подопечного. Например, если речь идет об обмене квартиры подопечного, то органу опеки необходимо знать о том, что полученная подопечным в результате сделки квартира является более удобной, комфортабельной, дорогостоящей, чем ранее принадлежащее ему жилье\*[\(39\)](#).

Исходя из сказанного, законом фактически допускается два вида разрешений органов опеки и попечительства - предварительное и последующее. Второе возможно как исключительный вариант, если очевидно, что такой договор заключен к выгоде подопечного. Однако представляется, что вопрос о наличии или отсутствии выгоды подопечного по каждой конкретной целесообразно решать в судебном порядке.

Предъявление в суд иска о расторжении договора, заключенного без получения предварительного разрешения органа опеки и попечительства и не заключенного к выгоде подопечного, является не правом, а обязанностью органа опеки и попечительства.

3. Согласно п. 2 статьи 453 ГК РФ при расторжении договора в судебном порядке обязательства сторон прекращаются с момента вступления в законную силу решения суда о расторжении договора. При расторжении такого договора имущество, принадлежавшее подопечному, подлежит возврату. Пострадавшая сторона (подопечный или представитель подопечного) вправе требовать возмещения убытков, причиненных изменением или расторжением договора.

Статья 22. Охрана имущественных прав и интересов совершеннолетнего гражданина, ограниченного судом в дееспособности

1. Комментируемая статья содержит нормы об охране имущественных прав и интересов отдельной категории подопечных - совершеннолетних граждан, ограниченных судом в дееспособности. (О содержании понятия "гражданин, ограниченный судом в дееспособности" см. [комментарий](#) к ст. 2, о содержании понятия охраны имущественных прав и интересов подопечного см. [комментарий](#) к ст. 18 Федерального закона).

К лицам, ограниченным в дееспособности, как уже говорилось, относятся граждане, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение (см. ст. 30 ГК РФ).

Над такими лицами возможно установление попечительства. Попечители обязаны заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением, защищать их права и интересы.

В пункте 1 содержится ссылка на ст. 37 ГК РФ о распоряжении имуществом подопечных, о которых ведется речь в комментируемой статье, которая включает в себя правила о том, что:

- доходы подопечного, в том числе суммы алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на его содержание социальных выплат, а также доходы, причитающиеся подопечному от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, расходуются попечителем исключительно в интересах подопечного и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства;

- попечитель не вправе давать согласие на совершение сделок по отчуждению, влекущих уменьшение имущества подопечного;

- попечитель, его супруги и близкие родственники не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование, а также представлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом попечителя и их близкими родственниками.

2. Попечитель совершеннолетнего гражданина, ограниченного судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, вправе требовать признания недействительными сделок, совершенных его подопечным без его согласия. Для этого попечитель должен предъявить в суд исковое заявление о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности. Последствием признания сделки недействительной чаще всего является возвращение сторон в первоначальное положение. Например, если имела место сделка купли-продажи жилья подопечного, то последствием недействительности сделки является возвращение жилья подопечному и денежных средств - покупателю.

При невозможности вернуть другой стороне имущество, полученное в натуре, дееспособная сторона должна возместить реальный ущерб, причиненный исполнением сделки (ст. 171 ГК РФ), если она знала или должна была знать об ограничении дееспособности контрагента. В частности, недобросовестный покупатель квартиры, знавший о том, что продавец ограничен в дееспособности и состоит под попечительством, должен возместить реальный ущерб, если жилье перестало существовать как объект права.

При этом мелкие бытовые сделки гражданин, ограниченный в дееспособности, вправе совершать самостоятельно (по покупке одежды, посуды, мелких вещей для обустройства быта и т.п.). Именно поэтому признать их недействительными попечитель не вправе.

Статья 23. Доверительное управление имуществом подопечного

1. Комментируемая статья носит отсылочный характер. Нормы о доверительном управлении имуществом подопечного содержатся в гражданском законодательстве.

Исходя из содержания ст. 38 ГК РФ, доверительное управление имуществом подопечного является одним из видов доверительного управления. Общие правила, регулирующие доверительное управление, содержатся в главе 53 ГК РФ. Эта глава распространяет свое действие в том числе и на отношения по доверительному управлению имуществом подопечного, если иное не предусмотрено законом или не вытекает из существа этих отношений (см. п. 2 ст. 1026 ГК РФ).

Цели установления доверительного управления имуществом подопечного близки к целям установления опеки и попечительства, что и позволило включить специальные нормы о доверительном управлении в институт опеки и попечительства. Основной целью заключения такого договора является необходимость постоянного и эффективного управления недвижимым и ценным движимым имуществом подопечного.

Перечень объектов недвижимости содержится в ст. 130 ГК РФ. Ценность движимого имущества зависит от конкретных обстоятельств дела и определяется в каждом случае отдельно. В частности, в доверительное управление часто передаются ценные бумаги, права,

удостоверенные бездокументарными ценными бумагами, исключительные права и иное имущество.

В доверительном управлении может находиться только индивидуально-определенное имущество, то есть объект с присущими только ему признаками. Именно поэтому в доверительное управление не могут передаваться денежные средства.

Опекун или попечитель сохраняет свои полномочия в отношении того имущества подопечного, которое не передано в доверительное управление.

По действующему законодательству возникновение отношений по доверительному управлению имуществом подопечных возможно при наличии следующих юридических фактов:

- предложение о назначении доверительным управляющим со стороны органа опеки и попечительства, сделанное избранному им лицу (для этого действия законом не предусмотрена какая-либо специальная форма);

- согласие данного лица;

- назначение этого лица в форме постановления или распоряжения;

- заключение договора доверительного управления имуществом.

Доверительное управление осуществляется на договорной основе. Сторонами такого договора являются орган опеки и попечительства (который действует как "учредитель управления"), с одной стороны, и доверительный управляющий, который определяется этим органом, - с другой стороны. В принципе, доверительным управляющим может быть любое физическое или юридическое лицо, в том числе некоммерческая организация (например, фонд), за исключением учреждения. В интересах собственника целесообразно, чтобы управляющий обладал определенными навыками и квалификацией.

Договор доверительного управления имуществом заключается в письменной форме. Существенными условиями договора доверительного управления имуществом (ст. 1016 ГК РФ) являются условия о:

- составе имущества, передаваемого в доверительное управление;

- наименовании юридического лица или имени гражданина, в интересах которого осуществляется управление имуществом (учредителя управления или выгодоприобретателя);

- размере и форме вознаграждения управляющему, если выплата вознаграждения предусмотрена договором;

- сроке действия договора.

Доверительный управляющий имеет право на вознаграждение, предусмотренное договором (ст. 1023 ГК). Управляющему должны возмещаться обоснованные расходы, произведенные при доверительном управлении имуществом. Согласно Постановлению ФАС Волго-Вятского округа от 9 августа 2005 г. N А17-324/1 "неправомерно установление вознаграждения в твердой сумме, не зависящей от результатов управления". Имущество подопечного, являющееся предметом договора о доверительном управлении, обособляется от имущества самого доверительного управляющего. Управляющий должен обеспечивать охрану имущества подопечного, использовать имущество для извлечения из него максимально возможной в данных конкретных обстоятельствах прибыли без риска утраты или порчи этого имущества.

Доверительный управляющий может совершать практически все юридические и фактические действия в отношении переданного ему имущества. При осуществлении своих полномочий управляющий должен проявлять заботу об интересах подопечного. На доверительного управляющего возлагаются функции охраны и приумножения имущества лица, находящего под опекой или попечительством.

Плоды, продукция, доходы, полученные управляющим от доверительного управления, принадлежат исключительно собственнику этого имущества - подопечному. Свобода доверительного управляющего по совершению распорядительных действий в отношении имущества подопечного ограничена необходимостью получать предварительное согласие органа опеки и попечительства.

Закон не допускает совершения доверительным управляющим сделок с самим подопечным, за исключением дарения подопечному или передачи ему имущества в безвозмездное пользование (п. 3 ст. 37 ГК РФ). Это помогает защитить имущественные интересы подопечного от возможных злоупотреблений со стороны управляющего.

Ответственность управляющего выражается в обязанности возместить убытки, причиненные утратой и повреждением имущества, а также упущенную выгоду (ст. 1022 ГК РФ). Представляется, что гражданское законодательство должно содержать специальные положения об ответственности органа опеки и попечительства за выбор доверительного управляющего имуществом и за непринятие или несвоевременное принятие мер по назначению управляющего, повлекшее утрату имущества лица или иные убытки.

Перечислим особенности, которые имеет доверительное управление имуществом подопечного.

Во-первых, не подлежат применению нормы об ответственности по обязательствам, связанным с доверительным управлением (п. 3 ст. 1022 ГК РФ).

"Если управляющий имуществом подопечного или безвестно отсутствующего лица допустил возникновение гражданско-правовой ответственности и к нему предъявлено соответствующее требование, то обращение взыскания должно ограничиваться имуществом, закрепленным в управлении, и имуществом самого управляющего"\*(40).

Во-вторых, учредитель управления (т.е. орган опеки и попечительства) в данных случаях не имеет права требовать от управляющего возмещения убытков в порядке п. 1 ст. 1022 ГК РФ. Законный представитель подопечного или орган опеки и попечительства вправе потребовать от управляющего возмещения убытков в пользу подопечного (выгодоприобретателя).

В-третьих, не всегда при прекращении доверительного управления имущество должно быть возвращено учредителю управления. Если подопечный приобрел полную гражданскую дееспособность, то управляющий, отчитавшись в своих действиях, должен передать имущество именно его собственнику.

Другими словами, возникновение и прекращение договорного обязательства по поводу доверительного управления имуществом подопечного находятся в зависимости от существования опеки и попечительства\*(41).

Идея договора о доверительном управлении имуществом заимствована из англо-американского права. Англо-американская система права допускает "сосуществование" двух и более различных прав собственности на один и тот же объект у собственника и доверительного собственника\*(42). В континентальной системе права, к которой относится российское право, возможность сосуществования в нем института доверительной собственности и доверительного управления исключается. Таким образом, особенностью российской "модели" доверительного управления является то, что договор о передаче имущества в доверительное управление не предполагает перехода права собственности к доверительному управляющему. Управление имуществом производится в интересах собственника или указанного им лица.

2. Договоры о доверительном управлении имуществом подопечного, связанные с недвижимостью, подлежат обязательной государственной регистрации (см. п. 9 Приказа Минюста РФ от 20 июля 2004 г. N 126 "Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации прав несовершеннолетних на недвижимое имущество и сделок с ним").

При этом любые права на недвижимое имущество, связанные с распоряжением им на условиях доверительного управления, должны регистрироваться только на основании документов, определяющих такие отношения, в том числе на основании договоров или решения суда (ст. 30 Федерального закона от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним").

3. Договор о доверительном управлении имуществом подопечного носит срочный характер. Одностороннее досрочное расторжение договора не допускается, кроме случаев, указанных в статье 1024 ГК РФ, таких как смерть подопечного, смерть гражданина, являющегося доверительным управляющим, признание его недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим и т.д.

Доверительное управление имуществом подопечного также прекращается в случаях прекращения опеки и попечительства (см. ст. 29 закона и [комментарий](#) к ней). Однако после прекращения над лицом опеки или попечительства орган опеки и попечительства для защиты имущественных прав подопечного вправе принять решение о продлении договора о доверительном управлении или заключении нового договора.

Как правило, при прекращении договора управляющий должен вернуть учредителю переданное в управление имущество.

4. В Рекомендациях по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации, утвержденных Письмом Минобразования и науки РФ от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06 указано, что от имени территориального органа опеки и попечительства договоры о доверительном управлении имуществом подопечного, заключает руководитель соответствующего органа (см. п. 10.3 рекомендаций).

5. Представляется, что в полной мере нормы о доверительном управлении не будут работать, если более четко не "прописать" случаи, в которых органы опеки и попечительства обязаны заключать договор доверительного управления. В Гражданском кодексе РФ содержится общая формулировка о том, что договор должен заключаться при необходимости постоянного управления имуществом. В любом случае, на практике заключение такого договора вполне возможно будет в случае наличия у органа опеки и попечительства мотивированного должным образом письменного обращения заинтересованного лица.

## **Глава 5. Ответственность опекунов, попечителей и органов опеки и попечительства**



## Статья 24. Надзор за деятельностью опекунов и попечителей

1. Надзор за деятельностью опекунов и попечителей является прямой обязанностью органа опеки и попечительства по месту жительства подопечных (см. п. 3 ст. 34 ГК РФ). В свою очередь, назначенные опекуны и попечители подотчетны и подконтрольны органам опеки и попечительства.

Надзор за деятельностью опекунов и попечителей предполагает обязательное и систематическое наблюдение за условиями жизни подопечных, исполнением опекунами и попечителями своих обязанностей, в том числе по управлению имуществом, а также оказание опекунам и попечителям необходимой помощи и содействия.

Целью надзора является сведение к минимуму, а по возможности, и полное искоренение возможности безразличного отношения опекуна или попечителя к своему подопечному и злоупотребления правами, которые предоставляются опекуну или попечителю в силу его правового статуса.

Несомненно, что опекун или попечитель, зная о подконтрольности своей деятельности, более ответственно относится к обязательствам в отношении подопечного.

В частности, без предварительного разрешения органа опеки и попечительства опекун или попечитель не вправе производить расходы за счет имущества подопечного, за исключением сумм, необходимых для содержания подопечного. Администрация стационарных детских учреждениях социального обслуживания имеет право принимать решения о расходовании части средств от пенсий и других социальных выплат подопечных детей-инвалидов, одновременно являющихся детьми-сиротами или детьми, оставшимися без попечения родителей, исключительно с предварительного разрешения органа опеки и попечительства\*(43).

2. В своей работе органы опеки и попечительства руководствуются Конституцией, ГК, СК, другими федеральными законами, а также законами и иными нормативными правовыми актами как федерального уровня, так и принятыми субъектами РФ в пределах их компетенции. Важную роль в правоприменительной деятельности органов опеки и попечительства играют методические рекомендации и инструкции по вопросам опеки и попечительства, а также другие ведомственные акты. В настоящее время требуется срочное обновление базы методических документов.

Исходя из п. 1 статьи 7 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, должностные лица указанных органов в соответствии со своей компетенцией содействуют ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством объема дееспособности ребенка.

Пунктом 7 письма Министерства образования и науки РФ от 25 июня 2007 года N АФ-226/06 "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних" предусмотрено, что территориальный орган опеки и попечительства осуществляет надзор за деятельностью опекунов и попечителей, приемных родителей, оказывает им необходимую помощь в организации воспитания, обучения, медицинского обслуживания, отдыха и занятости детей.

Порядок и формы надзора зависят от особенностей каждого вида опеки или попечительства, в том числе над недееспособными, несовершеннолетними, ограниченно дееспособными и т.п. Информацию об угрозе жизни или здоровью лица, находящегося под опекой или попечительством, о нарушении его прав и законных интересов и иные сведения, свидетельствующие о необходимости участия в оказании помощи подопечному, может сообщаться органами социальной защиты, ЗАГСом, правозащитными органами, милицией, жилищными органами, судом, прокуратурой, гражданами (соседями, родственниками и т.п.).

Поступившая информация должна немедленно проверяться органами опеки и попечительства по месту нахождения нуждающегося в их помощи гражданина для принятия необходимых мер защиты.

Так, гражданско-правовым законодательством предусмотрено, что суд обязан в течение 3 дней поставить в известность о принятом решении о признании гражданина либо полностью, либо ограниченно дееспособным органы опеки и попечительства по месту проживания лица, не способного полностью или частично осуществлять свои личные и имущественные права для назначения опеки или попечительства.

3. Контроль за деятельностью опекуна должен иметь постоянный, систематический характер. Орган опеки и попечительства обязан регулярно осуществлять проверку условий жизни подопечных. Если подопечный является недееспособным лицом, обращается внимание на меры по физическому уходу за подопечным, по оказанию ему медицинской помощи. Если подопечный является несовершеннолетним, то имеют принципиальное значение факторы, влияющие на его воспитание, обучение и нравственное развитие. При попечительстве над ограниченно дееспособным важно то, оправдывает ли себя такая мера, как попечительство, не расходуется ли

заработок или иной доход подопечного на употребление спиртных напитков другими членами семьи.

Надзор за деятельностью опекуна или попечителя сочетается с помощью в осуществлении этой деятельности, в том числе в организации лечения, обучения, улучшении жилищных условий. Действия или бездействие опекунов и попечителей могут быть обжалованы любым заинтересованным лицом, в том числе самим подопечным, в соответствующий орган опеки и попечительства. Согласно ст. 39 ГК РФ при выявлении любого неблагоприятия в жизни подопечного, нарушения его интересов органы опеки и попечительства должны незамедлительно принять меры к охране его прав, а при необходимости отстранить опекуна или попечителя.

В качестве примера из судебной практики приведем решение Верховного Суда РФ от 15 августа 2007 года N ГКПИ07-737.

К. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующей нормы закона, предусматривающей предварительное разрешение органа опеки и попечительства для дачи согласия законным представителем ребенку в возрасте от 14 до 18 лет на отказ от права преимущественной покупки доли в праве общей собственности на имущество.

Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для удовлетворения заявления.

Согласно п. 2 статьи 37 ГК РФ опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель - давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного. Оспариваемая норма должна рассматриваться в единстве с положениями статьи 250 ГК РФ, устанавливающей преимущественное право покупки в случае отчуждения доли в праве общей собственности.

Отказ от преимущественного права покупки влечет прекращение возникновения у продавца права на отчуждение доли в общей собственности другому избранному им лицу. Поэтому невыполнение указанного требования закона может повлечь нарушение прав несовершеннолетнего, принадлежащих ему в связи с участием в общей собственности.

#### Статья 25. Отчет опекуна или попечителя

1. Значительную роль в охране имущественных прав подопечных должны сыграть введенные статьей 25 Закона новые правила об ответственности опекунов и попечителей:

- по сделкам, совершенным от имени подопечных;
- за вред, причиненный по их вине личности или имуществу подопечного;
- за ненадлежащее исполнение опекуном или попечителем обязанностей по охране и управлению имуществом подопечного (порча, ненадлежащее хранение имущества, расходование имущества не по назначению, совершение действий, повлекших за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, и др.).

С точки зрения гарантий прав лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, важным является закрепленное в Законе правило, согласно которому если такому лицу в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается на орган опеки и попечительства по месту выявления данного лица (так было и ранее), а в отношении несовершеннолетнего гражданина орган опеки и попечительства исполняет указанные обязанности со дня выявления, в соответствии со статьей 122 СК РФ, факта отсутствия родительского попечения (новое правило). В этих случаях орган опеки и попечительства несет такую же ответственность, как и опекун или попечитель.

В настоящее время в части, не противоречащей комментируемому закону и принятым в соответствии с ним нормативным актам, продолжают действовать Правила управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества, утвержденные Минпросвещения РСФСР 30 октября 1969 года. Представляется, что вплоть до утверждения нового порядка органы опеки и попечительства будут руководствоваться в своей деятельности приведенными ниже правилами:

- документы об опеке над имуществом регистрируются в настольном реестре отдельно от дел по опеке над личностью (личностью и имуществом). Они имеют свою нумерацию по порядку номеров, начиная с первого января каждого года;
- опекун или попечитель записывает все получаемые на подопечного суммы (за исключением средств на содержание подопечного) и произведенные из них расходы в тетрадь;
- ежегодно не позднее 1 февраля опекун или попечитель представляет в орган опеки и попечительства письменный отчет за предыдущий год о хранении и управлении имуществом подопечного;
- если использованы опекуном или попечителем для нужд подопечного носильные вещи, вещи домашнего обихода, значащиеся по описи, не представляющие ценности, скоропортящиеся, могущие прийти в негодность, об этом также указывается в годовом отчете;

- в отчете должны быть перечислены и указаны даты получения сумм с текущего счета подопечного, вырученных от отчуждения имущества в течение отчетного года, и затрат, произведенных из них для нужд подопечного;

- к отчету прилагаются подтверждающие документы, в частности, копии товарных чеков, квитанции об уплате налогов, страховых сумм и иные платежные документы.

Отчет утверждается руководителем органа опеки и попечительства. После утверждения отчета опекуна или попечителя опись имущества подопечного может корректироваться: из нее исключаются отдельные сведения и вносятся соответствующие дополнения. Утвержденный отчет опекуна хранится в личном деле подопечного.

При установлении факта использования опекуном или попечителем имущества подопечного в личных интересах органы опеки и попечительства отстраняют опекуна или попечителя от опекунских обязанностей и передают материал прокурору. Одновременно может быть предъявлен иск в суд о возмещении подопечному убытков.

2. На настоящий момент времени Правила ведения личных дел подопечных, а также форма отчета опекуна или попечителя Правительством РФ не установлены.

#### Статья 26. Ответственность опекунов и попечителей

1. Комментируемая статья касается тех случаев, когда опекуны и попечители являются субъектами гражданско-правовой ответственности. В силу указания закона опекуны и попечители отвечают своим имуществом за действия подопечных.

Сделка по отчуждению имущества малолетнего без согласия органа опеки и попечительства является ничтожной. Однако в случае судебного разбирательства суд вправе признать имущественные права ребенка нарушенными, а сделку недействительной даже в случае, если такое разрешение органа опеки и попечительства было получено.

В договоре об опеке или попечительстве могут предусматриваться особые условия об ответственности опекуна или попечителя за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей. Это объясняется особым подходом к деятельности опекуна или попечителя как к оказанию безвозмездной или возмездной услуги. Ответственность опекуна или попечителя перед подопечным за результаты управления его имуществом должна наступать в форме возмещения убытков, причиненных подопечному, в порядке статьи 393 ГК РФ.

Основанием ответственности является гражданское правонарушение - неисполнение или ненадлежащее исполнение опекуном или попечителем возложенных на него соглашением об установлении опеки или попечительства обязанностей\*(44). Ответственность опекуна или попечителя в отношении опеки или попечительства выступает в имущественной форме.

В судебной практике нередки дела о нарушении имущественных прав подопечных, в основном прав на жилище.

2. Орган опеки и попечительства также вправе привлечь опекунов и попечителей к ответственности за совершенные ими нарушения. Нарушение прав подопечных возможно как путем совершения противозаконных действий, так и путем бездействия.

Не сдача или несвоевременная сдача отчета, ненадлежащее хранение имущества совершаются в форме бездействия. Причинение вреда личности или имуществу подопечного, ненадлежащее исполнение опекуном или попечителем обязанностей по охране и управлению имуществом подопечного, например, его порча, расходование имущества не по назначению, совершение действий, повлекших за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, сделкам, совершенным от имени подопечных и т.п. обычно совершаются путем совершения действия (ряда действий) виновным лицом.

Форс-мажорные обстоятельства могут являться основанием для освобождения опекуна или попечителя от ответственности, в частности, не несет ответственность за порчу вверенного ему имущества подопечного опекун или попечитель, если такая порча произошла в результате пожара или стихийного бедствия.

Опекуны и попечители могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. В качестве наказания предусмотрено предупреждение или наложение административного штрафа в размере от ста до пятисот рублей.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (см. ст. 2.1. КоАП РФ).

В КоАП РФ установлена давность привлечения к административной ответственности - два месяца со дня совершения административного правонарушения для вынесения постановления по делу об административном правонарушении.

При длЯщемся административном правонарушении сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки начинают исчисляться со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении (ст. 4.5. КоАП РФ).

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Понятие ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию ребенка является оценочным и зависит от конкретных обстоятельств\*(45). Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним образует объективную сторону уголовного преступления, предусмотренного статьей 156 УК РФ "Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего", которое наказывается штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до трех лет.

К уголовной ответственности опекуны и попечители могут быть привлечены по статье 150 УК РФ за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления путем обещаний, обмана, угроз или иным способом, по ст. 151 УК РФ за вовлечение несовершеннолетнего в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие бродяжничеством или попрошайничеством.

В соответствии со статьей 37 ГК РФ доходы подопечного, за исключением тех, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно, опекун или попечитель расходует исключительно в его интересах и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Без такого разрешения можно расходовать лишь средства, необходимые для содержания подопечного (пища, одежда и т.п.).

Нарушение указанных правил может повлечь гражданско-правовую ответственность опекунов или попечителей за вред, причиненный подопечному.

Орган опеки и попечительства может получить сведения о злоупотреблении опекуна или попечителя своими правами или ином нарушении как из анонимных источников, так и от самих подопечных, их родственников, знакомых, воспитателей в детских садах, учителей, любых других третьих лиц. Подопечный вправе обжаловать в орган опеки и попечительства действия или бездействие опекунов или попечителей. Такое право не ограничено возрастом подопечного.

3. Орган опеки и попечительства вправе самостоятельно предпринимать меры по предотвращению нарушений и последствий нарушений прав подопечного. Если в результате проверки отчета, представленного опекуном или попечителем в порядке, установленном ст. 16 закона, или из других источников органу опеки и попечительства стало известно о нарушении, этот орган должен составить об этом соответствующий акт. В акте орган опеки и попечительства дает оценку ущерба, нанесенного имуществу подопечного, в денежном выражении. Акт подписывается руководителем соответствующего органа опеки и попечительства.

На основании составленного акта орган опеки попечительства может предъявить требование к опекуну или попечителю о возмещении убытков, причиненных подопечному, или сразу же обратиться в суд. Исковые требования могут быть сформулированы как требования "возместить ущерб", "выселить из незаконно занимаемого помещения", "восстановить в правах" и т.п.

Убытки, причиненные подопечному, включают в себя реальный ущерб и упущенную выгоду. Согласно статье 15 ГК РФ под реальным ущербом понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества. Упущенной выгодой являются неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено.

Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

4. Вкратце рассмотрим схему контроля за осуществлением деятельности органами опеки и попечительства на примере Саратовской области.

Законом Саратовской области от 28 декабря 2007 года N 297-ЗСО "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Саратовской области" органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству, за исключением перечисления денежных выплат и пособий опекуну и попечителю.

В Саратовской области государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления осуществляется по отраслевому принципу: в отношении несовершеннолетних граждан - уполномоченным органом исполнительной власти области в сфере образования (Министерство образования Саратовской области); в отношении совершеннолетних граждан - уполномоченным органом исполнительной власти области в сфере социальной поддержки населения (Министерство здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области).

В целях осуществления контроля оба названные министерства:

- координируют действия органов местного самоуправления;
- дают указания органам местного самоуправления по вопросам осуществления переданных государственных полномочий;
- запрашивают и получают документы и иную информацию по вопросам осуществления переданных государственных полномочий;
- заслушивают отчеты органов местного самоуправления;
- производят проверки деятельности органов местного самоуправления.

В случае выявления нарушений законодательства РФ и законодательства области по вопросам осуществления переданных полномочий министерства вправе давать письменные предписания по устранению выявленных нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления\*(46).

5. В качестве примера из зарубежной практики приведем законодательство Тайваня, в котором упоминаются вопросы административной ответственности опекуна. Так статья 111-1 закона Тайваня от 17 февраля 1943 года "О подоходном налоге" устанавливает штраф за неправильно информирование опекуном или попечителем о величине полученного дохода от имущества или фальсификации данных по затратам, необходимым расходам или потерям, в результате чего были неправильно посчитаны суммы, полученные выгодоприобретателем, либо неточно указан размер облагаемой суммы, чем были уменьшены обязательства выгодоприобретателя по уплате налога. Размер штрафа - 5% суммы неправильно посчитанного дохода или неточно указанной суммы, но не менее 15 000 юаней\*(47).

Статья 27. Контроль за деятельностью органов опеки и попечительства

1. Комментируемая статья содержит общее правило о том, что контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляют уполномоченные органы и должностные лица.

До 1 января 2008 г. полномочия по контролю за деятельностью органов опеки и попечительства относились к уровню муниципальных органов управления. Сейчас вопросы организации и осуществления деятельности органов опеки и попечительства переданы органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Деятельность органов опеки и попечительства осуществляется под контролем администраций субъектов РФ. Расходы на эту деятельность осуществляются за счет средств бюджета соответствующего субъекта.

Так, в Приморском крае в бюджете края на 2008 г. на эти цели было выделено почти 80 млн. руб. В администрации Приморского края функции по опеке и попечительству возложены на департаменты образования и науки края, здравоохранения, социальной защиты населения\*(48).

Не так давно Уполномоченный по правам ребенка в Москве А. Головань отмечал, что граждане жалуются на то, что в разных округах Москвы в одних и тех же случаях, в одних и тех же ситуациях выносились совершенно разные решения\*(49).

В разных районах одного субъекта Федерации органы опеки предъявляли различные требования к оформлению и предоставлению документов для получения разрешения на отчуждение жилого помещения, на которое у несовершеннолетнего имелось право собственности.

Сейчас, когда органы опеки и попечительства входят в структуру органов исполнительной власти, обеспечен механизм ведомственного контроля за их деятельностью, что, безусловно, приведет к повышению единообразия и качества работы.

2. Прежде всего, ведомственный контроль за деятельностью органов опеки и попечительства и разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству осуществляет уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти - Министерство образования и науки РФ. В своей деятельности Министерство руководствуется Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 280.

Министерство образования и науки РФ издает методические материалы, приказы, ведет статистику и вырабатывает единообразную практику по решению типовых вопросов, связанных с опекой и попечительством.

Своим приказом от 12 февраля 2009 г. N 39 "Об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" Минобрнауки России утвердило план проведения в 2009 г. выездных проверок деятельности региональных операторов государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, по формированию и использованию государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Этим же приказом Департаменту государственной политики в сфере воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей предписано усилить контроль за формированием и ведением государственного банка данных о детях и за деятельностью представительств иностранных органов и организаций, осуществляющих деятельность по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации, а также обеспечить проведение выездных проверок деятельности региональных операторов по формированию и использованию государственного банка данных о детях в соответствии с планом, утвержденным приказом.

В случае выявления нарушений законодательства Министерство вправе давать письменные предписания по устранению выявленных нарушений, которые обязательны для исполнения органами опеки и попечительства и их должностными лицами.

3. Кроме того, органы прокуратуры могут реагировать на заявления граждан о нарушениях, допускаемых органами опеки и попечительства, проводить проверки и выносить акты прокурорского реагирования в случае подтверждения фактов нарушений.

На практике прокурорские проверки зачастую выявляют ненадлежащее выполнение органами переданных им государственных полномочий по опеке и попечительству, следствием которого является нарушение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Так, например, прокуратурой Московской области приняты меры реагирования к органам опеки и попечительства и органам дознания в связи с причинением побоев в приемной семье 4-летнему Глебу Агееву. Прокуратурой дана принципиальная оценка действиям должностных лиц органов опеки и попечительства и органов дознания Ленинского муниципального района. По результатам проверки областная прокуратура внесла представление министру образования Московской области. В представлении поставлен вопрос об освобождении его от занимаемой должности\*(50).

Другой пример - прокуратура Приморского края по результатам проверок, проведенных в 2008 г., отмечала, что органы опеки и попечительства "не располагают сведениями о фактическом наличии и состоянии закрепленных за детьми жилых помещений, пригодности их для проживания. Соответствующие документы в личных делах опекаемых (подопечных) отсутствуют, информация в администрации сельских поселений о наличии на их территории закрепленного за детьми указанной категории жилья органами опеки не направляется. Не всегда учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, используется весь комплекс мер по защите имущественных прав воспитанников"\*(51). Прокуратурой края на имя губернатора Приморского края было внесено представление об устранении нарушений законодательства.

4. Органы судебной власти вправе выносить решения, касающиеся правоотношений с участием органов опеки и попечительства, только на основании заявлений и исковых заявлений граждан.

## Статья 28. Ответственность органов опеки и попечительства

1. Статья 28 предусматривает ответственность за вред, причиненный подопечному. Ответственность указанных органов опеки и попечительства и должностных лиц этих органов может наступать в следующих случаях:

- в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа опеки и попечительства;
- в результате незаконных действий органов опеки и попечительства либо должностных лиц этих органов;
- в результате незаконного бездействия органов опеки и попечительства либо должностных лиц этих органов.

В законодательстве не содержится единого понятия должностного лица. Специальное определение содержится в УК РФ, в которой устанавливается уголовная ответственность должностного лица за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Согласно статье 285 УК РФ должностным лицом при этом признается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных

учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. В частности, уборщица или водитель органа опеки и попечительства под это определение подпадать не могут.

Под понятием "должностные лица" в смысле комментируемой статьи следует понимать государственных или муниципальных служащих органов опеки и попечительства, имеющих полномочия в силу должностного положения совершать юридически значимые действия, устанавливающие, изменяющие или прекращающие правоотношения в области опеки и попечительства.

Любой вред, причиненный подопечному в указанных выше случаях, подлежит возмещению. Ответственность наступает при наличии вины причинителя вреда, то есть самого органа опеки и попечительства.

По правилам процессуального законодательства доказывать в суде неправомерность действий органов опеки и попечительства должен сам заявитель, то есть потерпевший или его представитель (см. ст. 65 АПК РФ и ст. 56 ГПК РФ).

Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий или бездействия, возлагается на соответствующие органы или должностное лицо (ст. 65 АПК РФ).

Вред подопечному возмещается, только если действия или бездействие органов власти и должностных лиц носят незаконный характер.

Незаконный характер приобретают действия, выходящие за пределы компетенции или должностных полномочий органов и должностных лиц, или же бездействие в случаях, когда соответствующие органы должны иметь активную позицию и не отказываться от осуществления своих прямых обязанностей.

2. Согласно статье 12 ГК РФ признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления является одним из способов защиты нарушенных гражданских прав. В случае признания судом акта органа опеки и попечительства недействительным суд принимает решение о восстановлении нарушенного права, а когда это необходимо - о возмещении убытков, взыскании неустойки, компенсации морального вреда и т.п.

Комментируемая норма является специальной по отношению к статье 1069 ГК РФ, которая содержит общие положения об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами.

3. Вред возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования в порядке, предусмотренным гражданским законодательством. От имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если иное не предусмотрено законодательством (ст. 1071 ГК РФ), то есть органы Федерального казначейства РФ или финансовые органы, определенные органами местного самоуправления.

4. Вред, причиненный в ходе хозяйственной или технической деятельности указанных субъектов и не связанный непосредственно с реализацией ими своих властных полномочий, подлежит возмещению на общих основаниях<sup>\*(52)</sup>. Например, если при исполнении своих служебных обязанностей водитель автомобиля органа опеки и попечительства причинил вред имуществу третьего лица, требование о возмещении ущерба со стороны потерпевшего или страховой компании будет направлено к органу опеки и попечительства. В данном случае такие требования будут вытекать из норм статьи 1068 ГК РФ об ответственности юридического лица за вред, причиненный его работником, и статьи 1079 ГК РФ об ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности.

5. Очень важно, что в законе должна быть установлена не просто ответственность органов опеки и попечительства, но и созданы действенные механизмы работы этих органов "на местах". Функций органов опеки много, а вся работа в отношении детей, ведется, как правило, одним специалистом по охране детства, который состоит в штате органов образования. К тому же недостаточно налажено взаимодействие с другими территориальными службами, социальными работниками, медиками, милицией, детскими учреждениями. Специалисты по охране детства перегружены дачей согласий на отчуждение жилья, выполнением других многочисленных обязанностей<sup>\*(53)</sup>.

## **Глава 6. Прекращение опеки и попечительства**

### **Статья 29. Основания прекращения опеки и попечительства**

1. Комментируемая статья является одной из двух статей, принадлежащих к главе 6 закона, и определяет основания прекращения опеки и попечительства, в том числе основания освобождения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо их отстранения от исполнения возложенных на них обязанностей.

Прекращение опеки и попечительства связывается обстоятельствами объективного и субъективного характера. Перечень включает в себя четыре группы обстоятельств.

Прекращение опеки и попечительства следует отличать от освобождения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей. Освобождение от исполнения обязанностей влечет те же самые правовые последствия, что и прекращение, но возможно не иначе как по просьбе самого опекуна или попечителя. При этом причины заявления просьбы об освобождении роли не играют: это может быть отсутствие взаимопонимания с подопечным, направление в длительную командировку за рубеж, ухудшение материального положения и многие другие обстоятельства.

После того как опекун или попечитель осознает эти причины и обращается с заявлением в орган опеки и попечительства, проявление его воли становится основанием для освобождения от обязанностей в отношении подопечного. Возможность сложить с себя полномочия опекуна, попечителя является проявлением принципа добровольности обязательств по опеке, попечительству. Другое дело, что это действие не может быть односторонним: опекун, попечитель, который перестает выполнять или ненадлежащим образом начинает выполнять свои обязанности, не заявив в установленном порядке о своем нежелании оставаться опекуном, попечителем, прекращает свой статус уже по инициативе органа опеки и попечительства.

Освобождение опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей соотносится с прекращением опеки и попечительства как часть и целое.

Отстранение опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей означает прекращение опеки и попечительства по инициативе органа опеки и попечительства.

2. В п. 1 статьи содержатся все группы оснований прекращения опеки и попечительства; более подробные сведения об основаниях содержатся в п.п. 2-5 комментируемой статьи и статье 40 Гражданского кодекса РФ.

Во-первых, опека или попечительство может быть прекращены в случае смерти опекуна или попечителя или подопечного (пп. 1 п. 1 комментируемой статьи). Факт смерти подтверждается свидетельством о смерти.

Все обстоятельства смерти детей, недееспособных или ограниченно дееспособных граждан тщательным образом проверяются. Проведение проверок, в случае, когда становится известно о фактах гибели несовершеннолетних, является обязанностью органов прокуратуры.

В случае смерти опекуна, попечителя ребенок должен быть немедленно передан другому опекуну, попечителю, в том числе на время (см. ст. 12 о предварительной опеке) или организацию для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей. Факт смерти относится к актам гражданского состояния и должен быть занесен в Книгу актов гражданского состояния органами ЗАГС.

Согласно ст. 45 Гражданского кодекса РФ гражданин может быть объявлен судом умершим, "если в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение пяти лет, а если он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая, - в течение шести месяцев". В случае длительного исчезновения опекуна, попечителя по неизвестным причинам объявление лица умершим возможно только по истечении длительного срока. Учитывая то, что исполнение обязанностей опекуна, попечителя должно быть постоянным, органу опеки и попечительства достаточно будет информации о том, что опекун, попечитель не исполняет или ненадлежащим образом исполняет свои обязанности, чтобы отстранить опекуна, попечителя, место нахождения которого неизвестно. Поэтому объявление опекуна или попечителя умершим не является самостоятельным основанием прекращения опеки или попечительства.

Во-вторых, опека или попечительство могут быть прекращены по истечении срока действия акта о назначении опекуна или попечителя (пп. 2 п. 1 комментируемой статьи). Истечение срока действия является объективным обстоятельством. Такое основание возможно применить при прекращении только предварительной опеки или попечительства, установленных на основании ст. 12 комментируемого закона. Срок определяется актом о временном назначении опекуна или попечителя.

Истечение срока в силу п. 5 ст. 12 закона не всегда влечет за собой прекращение опеки, попечительства. Опека или попечительство не прекращаются в двух случаях: если орган опеки и попечительства назначил лицо, исполняющее обязанности временно, опекуном или попечителем на постоянный срок; или если орган опеки и попечительства принял решение об увеличении срока (которое возможно не более чем на 2 месяца).

В-третьих, опека или попечительство прекращается в случае освобождения или отстранения опекуна или попечителя от исполнения обязанностей (пп. 3 п. 1, п. 3, 4, 5 комментируемой статьи).

При наличии уважительных причин опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения им своих обязанностей по его просьбе, то есть по письменному заявлению. В заявлении могут содержаться различные причины такой просьбы, как то изменение семейного



положения опекуна, попечителя; нежелание второго супруга терпеть возникающие в семье трудности; потеря работы опекуном, попечителем; неумение справиться с проблемами подопечного; наличие более подходящего претендента на роль опекуна, попечителя.

Отстранение от выполнения обязанностей, которое производится по инициативе органа опеки и попечительства, обычно производится за виновные и недостойные действия опекуна, попечителя и в силу этой специфики не может носить временный характер. В отличие от отстранения, освобождение от исполнения обязанностей опекуна, попечителя возможно на определенный срок. Одну из причин освобождения закон прямо называет - возникновение противоречий между интересами подопечного и опекуна, попечителя. Различные интересы могут возникнуть, например, в случае судебного спора о наследовании имущества, где возможными наследниками являются подопечный и его назначенный ему опекун, попечитель. В названном случае орган опеки и попечительства до разрешения спора может временно взять на себя выполнение обязанностей опекуна, попечителя и представлять интересы подопечного в суде до разрешения спора (вынесения судом окончательного решения).

Отстранение выполнения обязанностей является принудительной мерой. Решение об отстранении принимается с учетом интересов подопечного и от мнения или желания опекуна, попечителя не зависит.

Отдельно заметим, что опекун или попечитель не может быть отстранен в случаях возвращения несовершеннолетнего его родителям или его усыновления. Родитель, настаивающий на личном воспитании своего ребенка, вправе обратиться в суд с иском о возврате ребенка, подростка. Однако в статье не содержится такого основания освобождения опекуна или попечителя от своих обязанностей как вынесение судебного решения по иску родителя (родителей). Отстранение возможно только по причине виновных действий опекуна, попечителя.

Когда действия опекуна, попечителя имеют признаки административного правонарушения или преступления, по инициативе органа опеки и попечительства, органа прокуратуры или иного заинтересованного лица в отношении опекуна, попечителя возбуждается уголовное или административное дело. Чаще всего выявляются факты осуществления опеки или попечительства в корыстных целях, факты жестокого обращения с детьми, оставления беспомощного подопечного без надлежащего ухода и заботы.

Опекун, попечитель может быть отстранен не только по причинам его прямого негативного воздействия на личность подопечного, но и нарушения или ущемления его имущественных прав, которое может сказаться в будущем. Речь идет о растрате, присвоении имущества подопечного, безвозмездном передаче его имущества третьим лицам, халатном отношении к имуществу, его намеренном повреждении или уничтожении. В пп. 3 п. 5 выявления фактов существенного нарушения опекуном или попечителем установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом названо в качестве самостоятельного основания для отстранения от исполнения обязанностей опекуна, попечителя.

Последняя четвертая группа оснований прекращения опеки и попечительства предусмотрена статьей 40 ГК РФ. Опека и попечительство над совершеннолетними гражданами прекращаются в случаях вынесения судом решения о признании подопечного дееспособным или отмены ограничений его дееспособности по заявлению опекуна, попечителя или органа опеки и попечительства (п. 1 ст. 40 ГК РФ).

Опека над ребенком прекращается по достижении им четырнадцатилетнего возраста, а гражданин, осуществлявший обязанности опекуна, становится попечителем несовершеннолетнего без дополнительного решения об этом (см. п. 2 ст. 40 ГК РФ). Попечительство над ребенком от 14 до 18 лет прекращается без особого решения по достижении им подопечным восемнадцатилетия, а также при вступлении его в брак и в других случаях приобретения им полной дееспособности до достижения совершеннолетия (см. п. 3 ст. 40 ГК РФ).

Согласно указанной норме ГК РФ, прекращение опеки или попечительства происходит "автоматически":

- достижение несовершеннолетним 14 лет прекращает опеку, достижение 18 лет - попечительство;
- вступление несовершеннолетнего в брак прекращает попечительство;
- эмансипация несовершеннолетнего прекращает попечительство;
- достижение совершеннолетия или приобретение полной гражданской дееспособности несовершеннолетним родителем прекращает опеку над его ребенком.

Принятия акта органа опеки и попечительства в указанных выше случаях не требуется для того, чтобы опека или попечительство считались прекращенными.

3. Принятие органом опеки и попечительства соответствующего акта является обязательным в случае освобождения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо отстранения от исполнения возложенных на них обязанностей. Акт оформляется в письменной форме. В таком акте должно содержаться четкое сформулированное и мотивированное основание прекращения опеки, попечительства со ссылкой на конкретный

подпункт или пункт комментируемой статьи. (Образец постановления органа опеки и попечительства о прекращении опеки над несовершеннолетним см. в [приложении N 12](#)).

**Пример.** Решением органа опеки и попечительства Кировского района г. Саратова над 12-летним К. была установлена опека. Опекун назначена двоюродная бабушка Р. Причиной установления опеки явилось то, что отца у К. не было, а мать решением суда признана виновной в грабеже и направлена в места лишения свободы сроком на 4 года. В течение всего этого времени ребенок проживал с опекуном. После выхода на свободу мать силой хотела забрать ребенка к себе и увезти его в другой город.

В органах отделе образования администрации Кировского района г. Саратова ей объяснили, что ее действия незаконны и являются правонарушением, так как решение о прекращении опеки Р. над ребенком не принято.

Копия акта органа опеки и попечительства должна быть предоставлена бывшему опекуну или попечителю. В случае несогласия он вправе предъявить заявление в суд по месту своего жительства или по месту нахождения органа опеки и попечительства с требованием об оспаривании вынесенного решения в порядке гл. 25 ГПК РФ.

4. При помещении подопечного в соответствующее воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения или другое аналогичное учреждение орган опеки и попечительства освобождает ранее назначенного опекуна или попечителя от исполнения им своих обязанностей, если это не противоречит интересам подопечного. Если такое помещение носит временный характер, обязанности опекуна или попечителя не прекращаются.

Согласно п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. N 10 "О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей" в случаях ненадлежащего выполнения опекуном (попечителем) лежащих на нем обязанностей, в том числе при использовании им опеки или попечительства в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи, указанные лица могут быть отстранены от исполнения обязанностей опекуна (попечителя), а не лишены родительских прав. Этот вопрос решается органом опеки и попечительства. Если лицо, отстраненное от обязанностей по опеке и попечительству, отказывается передать ребенка органу опеки и попечительства, последний вправе обратиться в суд с иском об отобрании ребенка.

#### Статья 30. Последствия прекращения опеки и попечительства

1. Согласно норме комментируемой статьи порядок прекращения опеки и попечительства можно определить следующим образом:

- принятие органом опеки и попечительства решения о прекращении опеки или попечительства;
- доведение до сведения опекуна или попечителя сведений о прекращении опеки или попечительства (ознакомление с письменным распоряжением);
- возвращение ребенка опекуном или попечителем;
- представление опекуном или попечителем отчета в письменной форме за предыдущее время о хранении, об использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного с приложением документов (копий товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм, иных платежных документов).

Отчет представляется в строго установленный срок - три дня. Срок исчисляется с момента, когда опекуну или попечителю стало известно о прекращении опеки или попечительства. Однако условие о сроке не "подкреплено" конкретной санкцией за нарушение. В случае если срок истек, а опекун или попечитель не исполнил обязанности предоставить письменный отчет, орган опеки и попечительства имеет 14 дней для привлечения его к ответственности.

2. Пункт 2 комментируемой статьи имеет важное практическое значение, так как устанавливает конкретные сроки, которые призваны упорядочить деятельность органов опеки и попечительства в случае выявления правонарушений со стороны опекунов или попечителей. В течение 14 дней с момента несдачи отчета или времени, когда органу опеки и попечительства стало известно о совершенном нарушении в отношении имущества подопечного, орган опеки и попечительства обязан принять соответствующие меры. "Меры" могут выражаться в направлении заявлений в правоохранительные органы (органы прокуратуры, суда и т.п.).

3. Прекращение опеки или попечительства влечет прекращение договора об осуществлении опеки или попечительства с опекуном, попечителем или приемным родителем (родителями). Порядок расторжения договора аналогичен порядку заключения договора, определенному в ст. 16 закона.

## Глава 7. Государственная поддержка опеки и попечительства

## Статья 31. Формы государственной поддержки опеки и попечительства

1. Комментируемая статья является единственной статьей главы 7 "Государственная поддержка опеки и попечительства". Она устанавливает общие гарантии государственной поддержки опеки и попечительства.

Конкретные формы государственной поддержки в статье не называются (кроме "пособий и иных выплат"), но имеется ссылка на федеральное законодательство, в котором формы государственной поддержки опеки и попечительства установлены.

В качестве форм государственной поддержки, адресованных гражданам, имеющим детей, могут выступать:

- государственные пособия гражданам, имеющим детей, и иные денежные пособия;
- льготы и компенсации по оплате за жилье и коммунальные услуги;
- льготные условия проезда на общественном транспорте в пределах места жительства;
- льготы и компенсации отдельных видов медицинской и социальной помощи и т.п.

В качестве форм государственной поддержки, предназначенных для самого подопечного, государством предусмотрены:

- льготные условия поступления в высшие учебные заведения;
- льготы при прохождении военной службы по призыву;
- предоставление бесплатного жилья в установленных случаях.

В статье закреплён отдельный режим имущественных прав опекунов (попечителей) и подопечных на получение государственных пособий и денежных выплат.

Суммы пособий и иных выплат, предназначенных для проживания, питания и обеспечения других нужд подопечного, принадлежат самому подопечному. Они должны учитываться опекуном, попечителем отдельно и в полном объеме расходоваться на нужды подопечного, в том числе на его питание, обучение, воспитание, развитие, досуг и т.п.

Суммы пособий и иных выплат, предназначенных для обеспечения нужд опекуна или попечителя, в том числе суммы государственных пособий лицам, имеющим детей, принадлежат опекуну или попечителю.

2. Важной составляющей системы мер по защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, их семейному устройству является материальное стимулирование этой деятельности. Поэтому к числу наиболее важных видов государственной поддержки относятся государственные пособия гражданам, имеющим детей. Виды таких пособий установлены Федеральным законом от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". Закон также содержит положения о порядке назначения и выплаты пособий, определяет круг лиц, имеющих право на получение пособий, а также твердые размеры или порядок исчисления пособий.

Положение о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 865 и действует с 1 января 2007 года. В нем можно найти перечень документов, необходимых для назначения пособия, и порядок их представления в уполномоченный орган.

Право на государственные пособия гражданам, имеющим детей, закреплено за лицами, выполняющими попечительские функции, а не за самими детьми. Соответственно, именно опекуны и попечители являются получателями данного вида пособия.

Из норм закона следует, что опекуны и попечители имеют право получать следующие виды пособий:

- право на единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;
- право на ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- ежемесячное пособие на ребенка.

Для усыновителей установлено право на получение дополнительных мер государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала.

Родители, лишённые родительских прав, утрачивают все права, основанные на факте родства с детьми, в том числе права и льготы, предусмотренные комментируемым законом. После лишения родительских прав одного родителя право на получение государственного пособия переходит другому родителю, либо лицу, заменяющему обоих родителей (опекуну или попечителю).

Государственное пособие не может назначаться лицам, дети которых находятся на полном государственном обеспечении. Взамен оказания материальной поддержки в содержании таких детей в виде выплаты государственных пособий на них, государство за счет собственных средств полностью финансирует содержание таких детей в соответствующих организациях, то есть предоставляет ребенку бесплатное питание, бесплатный комплект одежды и обуви, бесплатное общежитие и бесплатное медицинское обслуживание или возмещает их полную стоимость.

Нахождение на полном государственном обеспечении имеет место, когда ребенок пребывает в государственных или муниципальных учреждениях для детей-сирот и для детей,

оставшихся без попечения родителей, иных организациях, в семье опекуна (попечителя) либо приемных родителей.

Если же государственное обеспечение в таких организациях является неполным, причитающиеся на детей пособия выплачивают не им самим, а родителям либо заменяющим их опекунам или попечителям.

При исчислении совокупного дохода семьи получателя субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг суммы денежных средств, выделяемых опекуну или попечителю на содержание подопечного, включаются в совокупный доход семьи\*(54).

3. Федеральным законом от 24 июля 2007 г. N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" утверждены основные характеристики федерального бюджета на 2008 год, в размере 35 000,0 млрд. рублей; при этом в расходную часть бюджета, предназначенную для целей выплаты единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью, заложена сумма 1 063 397,6 тыс. рублей.

Средства на выплату государственных пособий поступают из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ.

Федеральное агентство по образованию является федеральным органом исполнительной власти, которому и перечисляются субсидии из федерального бюджета. Субсидии зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации на счета территориальных органов Федерального казначейства и распределяются на конкретные цели выплаты.

4. Различные меры поддержки замещающих семей, в зависимости от имеющихся форм устройства детей, предусмотрены законодательством субъектов РФ.

В качестве примера в общих чертах рассмотрим особенности назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью (ст. 12.1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ).

Этот вид пособия выплачивается опекунам и попечителям с 1 января 2007 г. Ранее единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью было "совмещено" с единовременным пособием при рождении ребенка.

Право на единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью имеет один из усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей, если родители:

- неизвестны, умерли, объявлены умершими;
- лишены родительских прав, ограничены в родительских правах;
- признаны безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными);
- по состоянию здоровья не могут лично воспитывать и содержать ребенка;
- отбывают наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;

- уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов или отказались взять своего ребенка из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений (п. 27 Постановления от 30 декабря 2006 г. N 865).

В список документов, представляемых для назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью входят:

- заявление о назначении пособия;
- копия вступившего в законную силу решения суда об усыновлении, либо выписка из решения органа опеки и попечительства об установлении над ребенком опеки, либо копия договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью.

В случае назначения и выплаты пособия при передаче ребенка на воспитание в семью путем установления опеки (попечительства) или усыновления (удочерения) приемной семьей также представляются копии документов, подтверждающих отсутствие родителей или невозможность воспитания ими своих детей (п. 31 Постановления).

Единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью выплачивается не позднее 10 дней после представления всех необходимых документов.

Размер единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью составляет 8 000 рублей. Оплата производится за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций бюджетам субъектов РФ из Федерального фонда компенсаций.

5. Законодательством субъекта РФ могут быть установлены дополнительные формы государственной поддержки опеки и попечительства, в частности, предоставление бесплатных путевок, увеличение размера установленных государственных пособий и проч.

Например, Закон Республики Башкортостан "Об оплате труда приемных родителей и мерах социальной поддержки, предоставляемых приемной семье" позволяет обеспечить дополнительные правовые гарантии приемных родителям. Оплата их труда осуществляется по 9-му разряду ЕТС, что составляет более 3 тыс. рублей. Дополнительно выплачивается ежемесячное денежное пособие в размере 4 тысяч рублей на питание, одежду и иные нужды ребенка. В

республике установлен целый ряд льгот и пособий, которых нет в других регионах страны. Так, например, уже много лет выплачиваются ежемесячные пособия семьям, имеющим четырех детей в размере 1000 рублей, пятерых и более - 1500 рублей. На выплату данного пособия из бюджета республики ежегодно выделяется более 120 млн. рублей. Для многодетных малоимущих семей законодательством предусмотрено бесплатное обеспечение учащихся школьной формой и бесплатное питание\*(55).

В Саратовской области Постановлением Правительства от 12 октября 2001 г. N 110-П указывается на возможность "вносить в Правительство области предложения об изменении объемов денежных компенсаций на возмещение расходов по видам услуг в пределах общего объема выделенных бюджету Саратовской области средств на реализацию Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

Например, ежемесячное пособие на ребенка, установленное ст. 16 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 81-ФЗ, в Саратовской области с 1 января 2008 г. выплачивается в размере 225 рублей и с 1 января 2009 г. ежегодно увеличивается (индексируется) в соответствии с законом области об областном бюджете на очередной финансовый год с учетом уровня инфляции.

При этом дополнительные гарантии, устанавливаемые субъектом РФ, могут исполняться только за счет средств бюджета соответствующего субъекта. В частности, выплата опекунских пособий производится за счет средств бюджета субъекта РФ, установившего тот или иной вид пособий. В силу статей 1, 152 Бюджетного кодекса РФ гражданин не является субъектом бюджетных правоотношений. Поэтому право опекуна или попечителя на выплату пособий по содержанию несовершеннолетнего ребенка, находящегося под опекой, не может быть поставлено в зависимость от распределения денежных средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по выплате опекунских пособий в разные уровни бюджетной системы РФ.

Денежные средства на содержание ребенка выплачиваются опекуну (попечителю), а не лицам, находящимся под опекой и представляют собой государственную помощь, предоставляемую опекунам в целях обеспечения надлежащего исполнения ими обязанности по содержанию несовершеннолетнего опекаемого ребенка.

В качестве примера того, что дополнительные гарантии для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должны выплачиваться за счет казны субъектов РФ, приведем Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 апреля 2006 г. N 58-В05-111.

СК по гражданским делам ВС РФ рассмотрела дело по иску Е. к администрации г. Хабаровска о взыскании задолженности по выплате опекунского пособия на ребенка, находящегося под опекой, с учетом индексации.

С июня 2001 г. выплата опекунского пособия опекуну истицы Е. производилась в соответствии с постановлением Главы администрации Хабаровского края и распоряжением мэра г. Хабаровска в заниженном размере 1300 рублей ежемесячно. Между тем, расчет опекунского пособия должен производиться в соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 июня 1992 г. N 409 "О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".

В силу статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", детям, оставшимся без попечения родителей, наряду с опекунами (попечителями) также предоставлено право для обращения в суд за защитой своих прав и законных интересов.

Вопросы социальной защиты граждан относятся к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ). Поэтому суд пришел к выводу о возложении расходов по содержанию детей, находящихся под опекой на Министерство финансов РФ за счет казны РФ и Министерство финансов Хабаровского края за счет казны Хабаровского края в равных долях.

СК по гражданским делам ВС РФ надзорную жалобу Е. удовлетворила.

6. Согласно статьям 8, 56 СК РФ государством гарантируется защита прав, свобод и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях необоснованного отказа в предоставлении установленных законом мер государственной поддержки опеки и попечительства.

Судебная защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется по заявлению прокурора (см. ст. 26 и 27 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации").

В качестве примера приведем Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3 марта 2006 г. N 58-В05-109, свидетельствующее о том, что прокурор вправе обратиться в суд в защиту прав ребенка, находящегося под опекой, только в случае невозможности обращения в суд опекуна ребенка.

Прокурор обратился в суд с заявлением в интересах несовершеннолетнего З. к Министерству финансов РФ, министерству финансов Хабаровского края о взыскании пособия на

ребенка, находящегося под опекой. Определением городского суда в принятии заявления было отказано.

СК по гражданским делам ВС РФ рассмотрел надзорную жалобу о правомерности непринятия заявления прокурора.

Согласно ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Приведенные заявителем причины, по которым опекун З. не может сам обратиться в суд с иском о взыскании денежного содержания на опекаемого, обоснованно не были расценены в качестве уважительных, предоставляющих прокурору право на обращение в суд.

В силу п. 5 ст. 150 СК РФ именно опекуну на содержание ребенка ежемесячно выплачиваются денежные средства, поэтому невыплатой в полном объеме денежных средств нарушается право опекуна на их получение.

В связи с тем, что нарушено право опекуна на получение денежного содержания, а не права несовершеннолетнего, в исковом заявлении прокурора должна быть обоснована невозможность обращения с иском в суд самого опекуна.

Одним из способов господдержки детей-сирот, обучающихся в государственных образовательных учреждениях профессионального образования, является повышенная стипендия. Такая стипендия на 50% больше обычной. Также таких детей обеспечивают одеждой и обувью при выпуске из муниципальных и государственных образовательных учреждений. В некоторых субъектах РФ предусмотрены единовременные денежные пособия для детей-сирот, окончивших образовательные учреждения. Например, в 2008 году в бюджет Вологодской области заложены денежные средства на такое пособие из расчета 33, 5 тысячи рублей на человека\*(56).

## **Глава 8. Заключительные положения**

Статья 32. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Комментируемая статья, являясь единственной статьей в главе "Заключительные положения", определяет порядок вступления в силу закона.

Общий порядок вступления в силу федеральных законов определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания". Федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу (см. ст. 6 указанного закона). Согласно статье 3 федеральные законы подлежат опубликованию в течение 7 дней после дня их подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация полного текста соответствующего нормативного акта в "Парламентской газете", "Российской газете" или "Собрании законодательства РФ". Федеральные законы могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

В законодательстве содержится также указание на возможность определить порядок, отличный от общего, вступления федерального закона в силу в тексте самого закона.

Комментируемый Федеральный закон вступает в силу в порядке, им же и установленном. В комментируемой статье закреплен точный срок, в который комментируемый закон обретает юридическую силу - с 1 сентября 2008 года. Установление такой отсрочки было связано с необходимостью приведения правовой базы, на основе которой регулировались вопросы опеки и попечительства, в соответствие с комментируемым Федеральным законом.

2. Основным нормативным актом, который направлен на совершенствование правовой базы и приведение ее в соответствие с комментируемым Федеральным законом, является Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 49-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве". Он также вступает в силу с 1 сентября 2008 года.

Как следует из самого названия, Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 49-ФЗ направлен на совершенствование и упорядочение норм, регулирующих правоотношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, которые содержатся в Семейном кодексе Российской Федерации, Гражданском кодексе

Российской Федерации, Жилищном кодексе Российской Федерации. Признаны утратившими силу отдельные статьи Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

3. В комментируемой статье отражен общепринятый правовой принцип, согласно которому акты законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения этих актов в действие. Содержание данного принципа имеет две составляющие, одна из которых касается вновь возникающих после вступления комментируемого Федерального закона отношений, другая - продолжающихся после введения в действие данного закона правоотношений. Эти составляющие нашли свое отражение в ч. 2 комментируемой статьи.

Закон применяется к отношениям в области опеки и попечительства, возникшим после дня его вступления в силу. Соответственно, к вновь возникающим в данной области отношениям, комментируемый Федеральный закон применяется в полной мере. К отношениям в области опеки и попечительства, возникшим до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона, закон применяется в части прав и обязанностей, которые возникнут после его вступления в силу.

4. Договоры о передаче ребенка на воспитание в приемную семью и договоры о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании), заключенные до 1 сентября 2008 года, сохраняют свою силу. По желанию приемных родителей или патронатных воспитателей указанные договоры могут быть переоформлены.

Организации, осуществляющие на 1 сентября 2008 года деятельность по надзору за детьми, оставшимися без попечения родителей, сохраняют право заниматься указанной деятельностью впредь до установления Правительством РФ требований, которым должны отвечать условия пребывания детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

### **Образцы документов**

[Приложение N 1.](#) Форма медицинского заключения для кандидата в опекуны или попечители.

[Приложение N 2.](#) Форма согласия попечителя на совершение сделки подопечным.

[Приложение N 3.](#) Примерная форма положения об организации работы по опеке и попечительству.

[Приложение N 4.](#) Форма акта обследования жилищно-бытовых и материальных условий семьи несовершеннолетнего.

[Приложение N 5.](#) Форма акта сохранности жилой площади, закрепленной за несовершеннолетним.

[Приложение N 6.](#) Форма акта обследования материально-бытовых условий проживания.

[Приложение N 7.](#) Форма договора о передаче детей на воспитание в приемную семью (на примере Саратовской области).

[Приложение N 8.](#) Форма договора найма жилого помещения.

[Приложение N 9.](#) Форма договора краткосрочного найма.

[Приложение N 10.](#) Форма дополнительного соглашения к договору о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью.

[Приложение N 11.](#) Форма заключения органа опеки и попечительства о возможности заявителя быть опекуном.

[Приложение N 12.](#) Образец постановления органа опеки и попечительства о прекращении опеки над несовершеннолетним.

[Приложение N 13.](#) Образец постановления органа опеки и попечительства о продаже 2/4 доли квартиры, принадлежащих на праве общей долевой собственности несовершеннолетним.

[Приложение N 14.](#) Образец постановления органа опеки и попечительства об установлении опеки над несовершеннолетним, и назначении выплаты денежных средств на содержание несовершеннолетнего.

[Приложение N 15.](#) Форма отчета опекуна (попечителя).

[Приложение N 16.](#) Форма заявления кандидата в опекуны.

**Медицинское заключение  
по результатам освидетельствования гражданина (гражданки),  
желающего(ей) усыновить, принять под опеку (попечительство)  
ребенка или стать приемным родителем**

Ф.И.О. кандидата \_\_\_\_\_  
 Дата рождения \_\_\_\_\_  
 Домашний адрес \_\_\_\_\_

Специалист	Заключение	Подписи врача и руководителя учреждения	Гербовая печать
1. терапевт	<input type="checkbox"/> Выявлено <input type="checkbox"/> Не выявлено		
2. инфекционист	<input type="checkbox"/> Выявлено <input type="checkbox"/> Не выявлено		
3. Дерматовенеролог	<input type="checkbox"/> Выявлено <input type="checkbox"/> Не выявлено		
4. Фтизиатр	<input type="checkbox"/> Выявлено <input type="checkbox"/> Не выявлено		
5. Невропатолог	<input type="checkbox"/> Выявлено <input type="checkbox"/> Не выявлено		
6. Онколог	<input type="checkbox"/> Выявлено <input type="checkbox"/> Не выявлено		
7. Психиатр	<input type="checkbox"/> Выявлено		



	Не выявлено	
8. Нарколог	Выявлено	
	Не выявлено	

**Примечание.** В графе "Заключение" подчеркивается слово "выявлено" или "не выявлено", что означает наличие или отсутствие заболеваний, указанных в Перечне заболеваний, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 г. N 542.

**Примерная форма  
согласия попечителя на совершение сделки подопечным**

Я, Маринина Ольга Вячеславовна, являясь попечителем несовершеннолетнего Маринина Олега Васильевича в силу постановления Ленинского районного отдела образования города Саратова за N 23-6/08 от 12.05.2008 года, даю свое согласие в соответствии со статьей 26 ГК РФ на совершение моим подопечным сделки передачи в аренду земельного участка кадастровый номер 64:05 03 03:2000:1200, расположенного по адресу: Саратовская область, Воскресенский район, с. Багаевка, ул. Репина, 1, общей площадью 0, 095 га, сроком на 4 года гр-ну Веселкину Петру Павловичу.

Согласие выдано при условии, что полученные в результате совершенной сделки денежные средства будут помещаться подопечным Марининым Олегом Васильевичем в банк в качестве вклада.

Настоящее согласие дано мною в соответствии со статьей 37 ГК РФ с разрешения Ленинского районного отдела образования города Саратова.

Дата

Подпись

**Примерная форма положения  
об организации работы по опеке и попечительству**

**Приложение  
к решению Собрания депутатов  
городского округа ЗАТО Шиханы  
Саратовской области  
от 27 апреля 2006 г. N 2-104-1**

**Положение  
об организации работы по опеке и попечительству в ЗАТО Шиханы**

**Акт  
обследования жилищно-бытовых и материальных условий  
семьи несовершеннолетнего**

Ф.И.О., дата рождения

\_\_\_\_\_

наименование образовательного учреждения (класс, группа)

"\_\_" \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Дата постановки на учет: \_\_\_\_\_

Домашний адрес: \_\_\_\_\_

Состав семьи: (Ф.И.О., дата рождения, место работы) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Жилищные условия: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Санитарное состояние: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Материальный достаток семьи: \_\_\_\_\_

Психологический климат в семье: \_\_\_\_\_

Признаки неблагополучия: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Влияние неблагополучия на ребенка: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Заключение:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Директор школы  
(заведующая ДОУ): \_\_\_\_\_

Социальный педагог  
(инспектор по охране прав детства): \_\_\_\_\_

Классный руководитель  
(воспитатель): \_\_\_\_\_

**Акт**  
**сохранности жилой площади по адресу: \_\_\_\_\_**  
**закрепленной за несовершеннолетним (-ей,- и) \_\_\_\_\_**  
**от " \_ " \_\_\_\_\_ г.**

Управление образования \_\_\_\_\_ муниципального образования  
сообщает, что жилая площадь по адресу: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ в настоящее время находится в следующем состоянии: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ На данной жилой площади проживает: \_\_\_\_\_

Начальник  
управления образования

Утверждаю:  
И.о. начальника  
управления опеки и попечительства  
администрации Энгельсского  
муниципального района

---

**Акт  
обследования материально-бытовых условий проживания**

\_\_\_\_\_ (ФИО)  
по адресу: \_\_\_\_\_  
от \_\_\_\_\_

Комиссия в составе:

\_\_\_\_\_  
посетила жилую площадь по вышеуказанному адресу.  
В результате обследования установлено: \_\_\_\_\_

По данному адресу зарегистрированы: \_\_\_\_\_

Проживают: \_\_\_\_\_

Описание жилья: \_\_\_\_\_

Санитарное состояние: \_\_\_\_\_

Вывод: \_\_\_\_\_

Члены комиссии:

**Договор о передаче детей на воспитание в приемную семью  
(на примере Саратовской области)**

" " \_\_\_\_\_ 2008 г.

Администрация \_\_\_\_\_ муниципального района, именуемая в далее "орган опеки и попечительства", в лице главы администрации \_\_\_\_\_ муниципального района \_\_\_\_\_, действующего на основании Закона Саратовской области от 28.12.2007 года N 297-ЗСО "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Саратовской области" и Устава \_\_\_\_\_ муниципального района, с одной стороны, и гражданка (ФИО) \_\_\_\_\_ проживающая по адресу: \_\_\_\_\_ именуемая далее "приемный родитель", с другой стороны, руководствуясь статьей 151 Семейного кодекса Российской Федерации, ст. 779 Гражданского Кодекса Российской Федерации заключили настоящий договор о нижеследующем:

**1. Предмет договора**

1.1. Орган опеки и попечительства передает, а приемный родитель принимает на воспитание в приемную семью детей, далее именуемых "приемные дети":

ФИО, год рождения, свидетельство о рождении (N, кем выдано, дата)

1.2. Приемный родитель создает необходимые условия для воспитания, содержания и ухода за приемными детьми в приемной семье на основе взаимоуважения, организуя общий быт, досуг и взаимопомощь.

1.3. На условиях, в порядке и в сроки, установленных Законом Саратовской области от 09.11.2007 года N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области", уполномоченными исполнительными органами государственной власти Саратовской области за счет средств бюджета Саратовской области приемному родителю производится выплата ежемесячных денежных средств на содержание приемных детей в приемной семье, осуществляется оплата труда приемного родителя за воспитание приемных детей, возмещаются денежные средства, затраченные на приобретение медикаментов для лечения и профилактики хронических заболеваний приемных детей в соответствии с назначениями лечащих врачей, расходы на оплату коммунальных услуг из расчета 100 процентов на каждого приемного ребенка по фактическим расходам приемной семьи, расходы по оплате услуг местной телефонной связи (за предоставление в постоянное пользование абонентской линии и местного телефонного соединения абоненту сети фиксированной телефонной связи) в размере 100 процентов стоимости фиксированного месячного платежа за неограниченный объем местных телефонных соединений, выплачиваются денежные средства на культурно-массовую работу, приобретение хозяйственного инвентаря, предметов личной гигиены, игр, игрушек, книг, канцелярских принадлежностей на каждого приемного ребенка, выделение денежных средств на приобретение мебели отечественного производства (стол, стул, кровать, тумбочка, шкаф для одежды), необходимой для создания благоприятных условий жизнеобеспечения приемного ребенка. При достижении приемными детьми 18-летнего возраста ежемесячные денежные средства на их содержание назначаются и выплачиваются до получения ими среднего (полного) общего образования, но не более чем до достижения ими 19 лет.

**2. Права и обязанности приемного родителя**

2.1. Приемный родитель по отношению к принятым на воспитание приемным детям обладает правами и обязанностями опекуна (попечителя), в том числе является их законным представителем.

2.2. Права приемного родителя не могут осуществляться в противоречии с интересами и правами приемных детей.

2.3. Приемный родитель обязан использовать денежные средства, выделенные в соответствии с законом Саратовской области от 09.11.2007 года N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области", исключительно по целевому назначению.

2.4. Приемный родитель обязан воспитывать приемных детей, заботиться об их получении образования, готовить их к самостоятельной жизни, в том числе:

- защищать жизнь и здоровье, уважать человеческое достоинство приемных детей, соблюдать их права и интересы;

- обеспечивать полноценный регулярный уход за приемными детьми в соответствии с их индивидуальными потребностями;

- обеспечивать прохождение приемными детьми регулярной диспансеризации, при необходимости своевременно направлять на медицинское обследование, а также организовывать лечение;

- помещать приемных детей в учреждения дошкольного, начального и среднего образования, организовывать получение образования в других, установленных законом формах, следить за успеваемостью и посещаемостью приемных детей;

- не препятствовать личному общению приемных детей с их кровными родственниками, если это не противоречит их интересам, нормальному развитию и воспитанию. В спорных случаях порядок общения между детьми, их кровными родственниками определяется Органом опеки и попечительства;

- незамедлительно извещать орган опеки и попечительства о возникновении в приемной семье неблагоприятных условий для содержания, воспитания и образования приемных детей.

2.5. Приемный родитель ежегодно в письменной форме отчитывается в орган опеки и попечительства об условиях содержания и воспитания детей.

2.6. Приемный родитель ведет учет расходов в письменной форме по приходу и расходу денежных средств, выделяемых на содержание приемных детей в приемной семье. Сведения об израсходованных средствах представляются ежегодно, до 31 декабря отчетного года, в орган опеки и попечительства для дальнейшей передачи в Министерство образования Саратовской области.

### **3. Обязанности органа опеки и попечительства в отношении приемной семьи**

3.1 Орган опеки и попечительства оказывает приемному родителю необходимую помощь, включая психолого-педагогическую, осуществляет контроль за условиями жизни и воспитания приемных детей, выполнением приемным родителем обязанностей по содержанию и воспитанию приемных детей, рассматривает споры и определяет порядок общения приемных детей с кровными родственниками, исходя из интересов приемных детей и с учетом интересов приемной семьи.

3.2 Орган опеки и попечительства обязуется:

- способствовать созданию нормальных условий жизни и воспитания приемных детей в приемной семье; незамедлительно оказывать приемной семье необходимую помощь в пределах своей компетенции;

- осуществлять в соответствии с [пунктом 2.6.](#) настоящего договора прием от приемных родителей сведений об израсходованных средствах на содержание приемных детей в приемной семье и своевременную их передачу в Министерство образования Саратовской области в срок не позднее 15 января года, следующего за отчетным.

### **4. Оплата труда приемного родителя**

4.1. Ежемесячная оплата труда приемного родителя устанавливается в размере одной ставки 14-го разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников государственных учреждений области (далее - Единая тарифная сетка) с учетом ее повышения на 20 процентов за работу с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также доплата на каждого приемного ребенка - в размере одной ставки 1-го разряда Единой тарифной сетки.

4.2. Сумма ежемесячной оплаты труда приемного родителя на момент заключения настоящего договора составляет \_\_\_\_\_рублей\_\_\_\_\_копеек (сумма указывается цифрами и прописью), и подлежит пересмотру в случае изменения количества приемных детей, воспитываемых в приемной семье, или изменения ставки Единой тарифной сетки.

4.3. Оплата труда приемного родителя сохраняется на период получения приемными детьми в возрасте от 18 до 23 лет, продолжающими проживать в приемной семье, среднего (полного) общего, очного профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

### **5. Меры материальной и социальной поддержки приемной семьи**



5.1. Приемной семье оказываются меры материальной и социальной поддержки в соответствии со статьями 4 и 5 Закона Саратовской области от 09.11.2007 года N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области".

5.2. Приемной семье ежегодно компенсируются транспортные расходы в размере 1000 рублей.

Транспортные расходы компенсируются в следующем порядке:

- до 15 января текущего года компенсируются расходы за первое полугодие текущего года - в размере 50%;

- до 15 июля текущего года компенсируются расходы за второе полугодие текущего года - в размере 50%.

## 6. Срок действия Договора

6.1. Настоящий договор заключен с "\_\_\_"\_\_\_\_\_ 200\_\_года и действует до достижения совершеннолетия (достижения 18 лет) приемных детей.

6.2. Настоящий договор может быть продлен в случаях предусмотренных частью 3 статьи 1 и частью 3 статьи 3 Закона Саратовской области от 09.11.2007 года N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области", о чем сторонами составляется дополнительное соглашение, являющейся неотъемлемой частью настоящего Договора.

## 7. Порядок разрешения споров по настоящему Договору

7.1. Споры, возникающие между сторонами в процессе исполнения настоящего договора, разрешаются в течение одного месяца в целях выработки согласованного решения, путем переговоров, при не достижении согласия - разрешаются в установленном законом порядке.

## 8. Расторжение договора

8.1. Настоящий договор может быть расторгнут досрочно:

по инициативе приемного родителя - при наличии уважительных причин (болезни, отсутствия взаимопонимания с детьми, изменений семейного или имущественного положения);

по инициативе органа опеки и попечительства - в случаях возникновения в приемной семье неблагоприятных условий для содержания, воспитания и образования детей, или в случае усыновления детей, а также в случае получения от Министерства образования Саратовской области информации о допущении приемным родителем нецелевого использования денежных средств;

по инициативе сторон - в случае неисполнения сторонами условий настоящего договора.

## 9. Иные условия

9.1. Договор составлен в 2-х экземплярах, каждый из которых имеет одинаковую юридическую силу, по одному экземпляру для каждой стороны.

9.2. Настоящий договор вступает в силу с момента его подписания и начинает действовать с момента его согласования Министерством образования Саратовской области.

9.3. В случае отмены Закона Саратовской области от 28.12.2007 года N 297-ЗСО "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Саратовской области" настоящий договор прекращает свое действие с момента отмены указанного закона.

9.4. В случае внесения изменений в действующее законодательство, регулирующее вопросы, отраженные в настоящем Договоре, в том числе в закон Саратовской области от 09.11.2007 года N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области", условия настоящего договора подлежат обязательному пересмотру путем заключения сторонами дополнительного соглашения в установленном порядке.

Глава администрации муниципального района	Фамилия, имя, отчество приемного родителя
Подпись	Данные паспорта
Дата	

М.П.	Адрес места жительства
Согласовано	Банковский счет
Министр образования _____ области	
Подпись	Подпись приемного родителя
Дата	
М.П.	

**Договор  
найма жилого помещения**

" \_\_ " \_\_\_\_\_ 200\_г.

Гр. \_\_\_\_\_

(ФИО, паспортные данные), именуемой в дальнейшем "Наймодатель" действующий на основании постановления (распоряжения) главы \_\_\_\_\_

как законный представитель несовершеннолетнего (-ей, -их) \_\_\_\_\_

(Ф.И.О., год рождения)  
специалист органа опеки и попечительства, действующий на основании N 159-ФЗ, N 39-ЗСО с одной стороны и гр. \_\_\_\_\_

(Ф.И.О., год рождения, регистрация (адрес), паспортные данные) именуемый в дальнейшем "Наниматель", с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:

**1. Предмет договора**

1.1. "Наймодатель" сдает квартиру в жилом доме, расположенном по адресу \_\_\_\_\_, принадлежащую на праве собственности несовершеннолетнему (-ей, -им) \_\_\_\_\_ (ФИО, год рождения, свидетельство о государственной регистрации права) \_\_\_\_\_

в которой он (она) зарегистрирован, находящимся в государственном учреждении \_\_\_\_\_, "Нанимателю" на условиях, указанных в настоящем договоре.

Передаваемое жилое помещение закреплено на основании Постановления главы \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_, как за оставшимися без попечения родителей.

**2. Права и обязанности сторон**

"Наниматель":

2.1. Не приобретает права собственности на предмет договора и не может им распоряжаться.

2.2. Обязан использовать жилое помещение только для проживания, обеспечивать сохранность жилого помещения и поддерживать его в надлежащем состоянии.

2.3. Обязан осуществлять текущий ремонт сданного в наем жилого помещения.

2.4. Не вправе производить переустройство и реконструкцию жилого помещения без согласия "Наймодателя"

2.5. Не вправе сдавать жилое помещение в поднаем.

2.6. Обязан самостоятельно ежемесячно оплачивать коммунальные услуги, о чем не позднее пятого числа следующего месяца необходимо предоставлять "Наймодателю" квитанции по оплате.

2.7. Обязан ежемесячно вносить плату за пользование жилым помещением на лицевой счет несовершеннолетнего (-ей, -их) \_\_\_\_\_

(Ф.И.О.)

с/б N \_\_\_\_\_ л/с N \_\_\_\_\_,

о чем не позднее пятого числа следующего месяца предоставить квитанции по оплате "Наймодателю".

2.8. Обязан освободить указанное выше жилое помещение по истечении действия настоящего договора или досрочно по требованию "Наймодателя" в случаях предусмотренных настоящим договором.

2.9. Не вправе препятствовать "Наймодателю" в проведении контрольных актов обследования сохранности указанного жилого помещения.

2.10. Не вправе производить неотделимые улучшения предмета настоящего договора без письменного согласия "Наймодателя", которое оформляется дополнительным соглашением к настоящему договору.

"Наймодатель":

2.11. Вправе требовать ежемесячного отчета об оплате коммунальных услуг и внесении платы за пользование жилым помещением.

2.12. Вправе производить контроль за сохранностью и надлежащим использованием предмета договора с представителями органов опеки и попечительства.

2.13. при взаимодействии с представителем органов опеки и попечительства контролирует сохранность и состояние жилья (раз в пол года проводит контрольные акты сохранности жилого помещения, являющегося предметом настоящего договора, имущества согласно описи).

### 3. Порядок оплаты

3.1. Плата за коммунальные услуги (горячее и холодное водоснабжение, газ, электроэнергия, отопление) должна производиться ежемесячно.

3.2. Размер платы за жилое помещение может изменен по инициативе "Наймодателя" с предупреждением "Нанимателя" за 1 месяц.

3.3. Ежемесячная плата за жилое помещение составляет

---

(указывается сумма цифрами и прописью)

### 4. Срок договора

4.1. Договор считается заключенным сроком на

---

(указывается срок в месяцах)

4.2. Досрочное расторжение договора возможно в следующих случаях:

4.2.1. взаимного соглашения сторон;

4.2.2. по инициативе "Наймодателя" в случае неисполнения "Нанимателем" обязанности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг за один месяц;

4.2.3. возникновения потребности в жилом помещении для личных нужд несовершеннолетнего

---

(Ф.И.О., год рождения)

о чем "Наниматель" должен быть уведомлен за две недели

### 5. Ответственность сторон

5.1. Стороны несут ответственность по своим обязанностям в соответствии с законодательством и настоящим договором.

5.2. "Наниматель" несет ответственность за граждан совместно с ним проживающим.

5.3. В случае неисполнения требований договора со стороны "Нанимателя" "Наймодатель" вправе привлечь его к административной ответственности.

5.4. В случае со стороны "Нанимателя" порчи имущества, принадлежащего несовершеннолетнему (-ей, -им) \_\_\_\_\_

---

(Ф.И.О., год рождения)

"Наймодатель" вправе требовать возмещение причиненного ущерба и неустойки в размере 30% суммы причиненного ущерба.

5.5. В случае не внесения оплаты за жилое помещение до пятого числа следующего месяца с "Нанимателя" взыскивается пеня в размере 0,1% за каждый день просрочки.

## 6. Порядок разрешения споров

6.1. Споры, возникающие в порядке пользования жилым помещением, решаются по соглашению сторон и оформляются в письменном виде либо в судебном порядке.

6.2. При несоблюдении "Нанимателем" требований договора "Наймодатель" оставляет за собой право на расторжение договора найма указанного помещения в одностороннем порядке.

## 7. Заключительные положения

7.1. Договор вступает в силу с "\_\_" \_\_\_\_\_ 200\_г. до "\_\_" \_\_\_\_\_ 200\_г.

7.2. Изменение настоящего договора допускается только по соглашению сторон и оформляется в письменном виде либо по решению суда.

7.3. "Наниматель" обязан сохранить имущество (мебель и предметы обихода), принадлежащее \_\_\_\_\_ несовершеннолетнему (-ей, -им) \_\_\_\_\_

7.4. Договор составлен в трех экземплярах, каждый из которых имеет одинаковую юридическую силу.

"Наймодатель" ФИО Паспортные данные Подпись _____	Представитель управления опеки и попечительства  Подпись _____ М.П.	"Наниматель" ФИО Паспортные данные Подпись _____
--	---	---

**Договор краткосрочного найма**

г. \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.  
 Гр. \_\_\_\_\_, далее наймода-  
 тель и гр. \_\_\_\_\_ далее наниматель,  
 заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. Наймода- тель сдает в наем, принадлежащий ему дом из 3-х комнат, находящийся по адресу: \_\_\_\_\_, далее квартира, с установленным в ней "отдельным/спаренным" телефоном номер \_\_\_\_\_ с находящимся в квартире имуществом.

2. Наймодателю не известно о претензиях третьих лиц, которые могут быть к нему предъявлены, чем воспрепятствуют нанимателю в пользовании квартирой, имуществом и телефоном.

3. В момент подписания настоящего Договора наймода- тель передал нанимателю квартиру, ключи и имущество, согласно описи. С этого же дня исчисляется срок начала найма.

4. Срок найма - с " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 200\_ года по " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 200\_ года.

5. Условия оплаты:

5.1. Плата за наем квартиры за один месяц составляет \_\_\_\_\_ рублей.

5.2. Коммунальные услуги оплачивает \_\_\_\_\_.

5.3. Электроэнергию оплачивает \_\_\_\_\_.

5.4. При подписании Договора наниматель выплатил плату за первые \_\_\_\_\_ месяц(а)(ев) найма, что в сумме составляет \_\_\_\_\_.

5.5. Плата за последующий, после оплаченного периода найма должна вноситься за каждый месяц не позднее, чем за 5 (пять) дней до окончания оплаченного периода найма.

6. Совместно с нанимателем в квартире могут проживать постоянно \_\_\_\_\_

7. Наниматель обязуется:

7.1. Вносить плату за наем квартиры в оговоренные в п. 5 настоящего Договора сроки.

7.2. Не передавать квартиру или ее часть лицам не указанным в п. 6 Договора.

7.3. Не производить в квартире переделки без письменного на то разрешения наймодателя.

7.4. Своевременно оплачивать междугородние и международные телефонные переговоры, а также другие платные услуги, предоставляемые по телефону и в кредит.

7.5. Обеспечить доступ наймодателю в квартиру в течении суток с момента оповещения им нанимателя.

7.6. полностью возместить наймодателю любой ущерб, нанесенный квартире и имуществу, неправильным их использованием и запущением в течение 20 (двадцати) календарных дней со дня оповещения.

7.7. по истечении срока найма вернуть наймодателю квартиру, все экземпляры ключей и имущество.

8. Наймода- тель обязуется:

8.1. Возвратить нанимателю плату за наем квартиры, за оплаченный, но не прожитый период.

9. наймода- тель вправе расторгнуть договор в одностороннем порядке, наниматель в течение 20 (двадцати) календарных дней обязан освободить квартиру, что не снимает с нанимателя обязательств по возмещению наймодателю ущерба в соответствии с п. 7.6. Договора за вычетом удержанной наймодателем платы за непрожитый период, в случае:

а) нарушения нанимателем своих обязательств по п. 7 Договора;

б) нанесении существенного ущерба квартире и имуществу при неправильном их использовании;

в) систематических (неоднократных) жалоб со стороны соседей.

10. \_\_\_\_\_ Другие \_\_\_\_\_ условия

11. \_\_\_\_\_ Описание \_\_\_\_\_ имущества

Наймодатель	Наниматель
ФИО	ФИО
Паспортные данные	Паспортные данные
зарегистрирован по адресу:	зарегистрирован по адресу:
телефон	телефон
подпись	подпись
дата	дата

**Дополнительное соглашение N \_\_\_\_  
к договору о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью  
от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_**

"\_\_" \_\_\_\_\_ 200\_\_ г.

Министерство образования Саратовской области, в лице министра \_\_\_\_\_, именуемое в дальнейшем "Сторона 1", действующее на основании Положения с одной стороны, администрация муниципального района (городского округа), в лице главы администрации муниципального района (по месту жительства приемной семьи) \_\_\_\_\_ Ф.И.О. \_\_\_\_\_, именуемый в дальнейшем "Сторона 2", действующий на основании Устава с другой стороны, и приемный родитель (приемные родители) \_\_\_\_\_ Ф.И.О. \_\_\_\_\_,

именуемый в дальнейшем "Сторона 3", проживающий (ие) \_\_\_\_\_,

адрес \_\_\_\_\_,

\_\_\_\_\_ , заключили настоящее соглашение о нижеследующем:

1. В связи с вступлением в силу с 1 января 2008 года Закона Саратовской области от 09.11.2007 г. N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области" признаны утратившими силу: Закон Саратовской области от 14.12.2001 года N 62-ЗСО "Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье", Закон Саратовской области от 6.10.2003 г. N 54-ЗСО "О внесении изменений и дополнений в Закон Саратовской области "Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье".

2. Пункт 5. Материальное обеспечение приемной семьи договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_ считать недействительным с 1 января 2008 года.

3. Пункт 5. Материальное обеспечение приемной семьи изложить в следующей редакции:

"5.1. Министерство образования области до 20 числа предыдущего месяца перечисляет денежные средства на содержание приемного ребенка (детей) в порядке и размере, установленных в ст. 1-2 Закона Саратовской области от 09.11.2007 г. N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области". Ежемесячно денежные средства на содержание приемного ребенка перечисляются на расчетный счет приемного родителя (приемных родителей), указанный в договоре о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_, открытый в кредитной организации.

5.2. Министерство образования области начисляет оплату труда в соответствии со ст. 3 Закона Саратовской области от 09.11.2007 г. N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области" и удерживает с нее сумму налога на доходы физических лиц, а также начисляет единый социальный налог в соответствии с действующим законодательством, за исключением части налога, подлежащего уплате в Фонд социального страхования.

5.3. Министерство образования области обеспечивает соблюдение норм материального обеспечения и мер социальной поддержки приемной семьи, установленных ст. 4, 5 Закона Саратовской области от 09.11.2007 г. N 248-ЗСО "О социальной поддержке и материальном обеспечении приемных семей в Саратовской области".

5.4. Министерство образования Саратовской области ежегодно компенсирует приемной семье транспортные расходы, определенные в п. 3 ст. 5 Закона Саратовской области от 09.11.2007 г. N 248-ЗСО, до 15 января за I полугодие текущего года (50%), до 15 июля за II полугодие текущего года (50%)".

4. Договор о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную

семью от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_ считать продленным до совершеннолетия приемных детей (или указать конкретный срок продления действия договора).

Настоящее дополнительное соглашение является неотъемлемой частью договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в приемную семью от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_, составлено в 3-х экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу, по одному экземпляру у каждой стороны, и вступает в силу с момента его подписания всеми "Сторонами".

**Юридические адреса "Сторон" и банковские реквизиты приемного родителя (приемных родителей):**

Глава администрации  
муниципального района

Приемный родитель

\_\_\_\_\_  
Ф.И.О.

\_\_\_\_\_  
м.п.

\_\_\_\_\_  
Адрес места жительства:  
Данные паспорта  
Банковский счет

Министр образования  
Подпись  
Дата

\_\_\_\_\_  
м.п.



**Заключение**

**управления опеки и попечительства администрации \_\_\_\_\_ муниципального района**

**о возможности \_\_\_\_\_,  
проживающей по адресу: \_\_\_\_\_,  
быть опекуном**

Управление опеки и попечительства администрации \_\_\_\_\_ муниципального района, рассмотрев заявление гр. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ об установлении опеки над несовершеннолетним \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ года рождения и изучив представленные документы, установило, что \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ проживает в частном доме с частичными удобствами, общей площадью \_\_\_\_\_ кв. м. В доме одна комната площадью \_\_\_\_\_ кв.м., кухня, отопление АГВ. Комната сухая, светлая, соответствует санитарным нормам. В доме имеется необходимая мебель, предметы быта.

\_\_\_\_\_ пенсионерка, ее пенсия составляет \_\_\_\_\_ рубля. В быту \_\_\_\_\_ характеризуется положительно.

На основании вышеизложенного управление опеки и попечительства администрации \_\_\_\_\_ муниципального района считает, что

\_\_\_\_\_ может быть опекуном несовершеннолетнего \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ года рождения. Просим Вас установить опеку по месту регистрации ребенка и решить вопрос о закреплении жилой площади за несовершеннолетним \_\_\_\_\_ года рождения, по месту его жительства.

Подпись руководителя

**Постановление**  
от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_  
**О прекращении опеки над**  
**несовершеннолетней \_\_\_\_\_ (ФИО),**  
\_\_\_\_\_ года рождения

Принимая во внимание, что \_\_\_\_\_ года рождения, удочерена по решению \_\_\_\_\_ областного суда от \_\_\_\_\_ года, исходя из интересов несовершеннолетней и руководствуясь ст. 39 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации,

Постановляю:

1. Освободить \_\_\_\_\_ от обязанностей опекуна над несовершеннолетней \_\_\_\_\_ года рождения.
2. Прекратить выплату денежных средств \_\_\_\_\_ на содержание несовершеннолетней \_\_\_\_\_ года рождения, с \_\_\_\_\_ года.
3. Отменить постановление главы \_\_\_\_\_ муниципального образования от \_\_\_\_\_ года N \_\_\_\_\_ "Об установлении опеки над \_\_\_\_\_ года рождения".

Подпись руководителя

**Постановление**  
от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_  
**О продаже 2/4 доли квартиры N \_**  
**по адресу: \_\_\_\_\_,**  
**принадлежащих на праве общей долевой собственности**  
**несовершеннолетним \_\_\_\_\_ (ФИО)**  
\_\_\_\_\_ года рождения

Рассмотрев заявление родителей - \_\_\_\_\_ и предоставленные управлением опеки и попечительства администрации \_\_\_\_\_ муниципального района документы,

Постановляю:

Разрешить родителям - \_\_\_\_\_ продажу 2/4 доли квартиры N \_\_\_\_\_ (общая площадь \_\_\_\_\_ кв. м) по адресу: \_\_\_\_\_, принадлежащих на праве общей долевой собственности несовершеннолетним \_\_\_\_\_ года рождения, с одновременной покупкой квартиры N \_\_\_\_\_ (общая площадь \_\_\_\_\_ кв. м) по адресу: \_\_\_\_\_, на имя несовершеннолетних \_\_\_\_\_ года рождения, в равных долях каждому.

Подпись руководителя

**Постановление**  
от \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_  
**Об установлении опеки над**  
**несовершеннолетним \_\_\_\_\_**  
**(ФИО) года рождения, и назначении**  
**выплаты денежных средств на**  
**содержание несовершеннолетнего**

Рассмотрев заявление \_\_\_\_\_, проживающей по адресу: \_\_\_\_\_, и представленные управлением опеки и попечительства администрации \_\_\_\_\_ муниципального района документы, учитывая, что заявительница является бабушкой несовершеннолетнего, родители которого - \_\_\_\_\_ ограничены в родительских правах, исходя из интересов несовершеннолетнего и руководствуясь статьями 145-150 Семейного кодекса Российской Федерации, Законом Саратовской области от 29 декабря 2004 года N 134-ЗСО "Об утверждении порядка и размера ежемесячных выплат опекуну (попечителю) на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку (попечительство), в Саратовской области,

Постановляю:

1. Установить опеку над \_\_\_\_\_ (ФИО) \_\_\_\_\_ года рождения. Опекуну назначить \_\_\_\_\_ (ФИО).
2. Назначить опекуну \_\_\_\_\_ (ФИО) выплату денежных средств на содержание \_\_\_\_\_ (ФИО) \_\_\_\_\_ года рождения, с момента установления опеки.

Подпись руководителя

**Отчет**

Я, \_\_\_\_\_,  
(Ф.И.О)  
проживающий(ая) по адресу: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ телефон: \_\_\_\_\_  
являюсь опекуном (попечителем) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
(Ф.И.О., год рождения)  
Родители умерли, лишены родительских прав, в местах лишения  
свободы, признаны безвестно отсутствующими (нужное подчеркнуть).  
На содержание ребенка получаю денежные средства  
\_\_\_\_\_  
(сумма)  
пенсию по потере кормильца \_\_\_\_\_, алименты \_\_\_\_\_  
(сумма) (сумма)  
Полученные денежные средства использую \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
(питание, приобретение одежды, обуви и т.д.)  
Открыт лицевой счет на опекаемого в сбербанке N \_\_\_\_\_ л/с  
N \_\_\_\_\_  
Опекаемый имеет закрепленную жилую площадь по адресу: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
в которой проживают \_\_\_\_\_.  
Задолженности за оплату коммунальных услуг нет / есть \_\_\_\_\_  
(в каком размере)  
Ребенок здоров / состоит на Д-учете \_\_\_\_\_  
(какой)  
Взаимоотношения с опекаемым ребенком хорошие / проблемные  
(указать проблемы).  
С воспитанием справляюсь.

Число  
Подпись

### Форма заявления кандидата в опекуны

Прошу назначить меня опекуном над несовершеннолетним внуком \_\_\_\_\_ "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 200\_ года рождения, проживающим по адресу: \_\_\_\_\_, тел. \_\_\_\_\_, учащимся \_\_\_\_\_ класса СОШ N \_\_\_\_\_, и закрепить за несовершеннолетним право на жилую площадь (однокомнатную квартиру) по месту его регистрации.

Мать - \_\_\_\_\_, лишена родительских прав (копия решения суда прилагается)

Отец - \_\_\_\_\_, дает согласие на опеку (согласие прилагается).

Брак между родителями расторгнут "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 200\_ года \_\_\_\_\_ отделом ЗАГС.

О состоянии здоровья несовершеннолетнего поставлен в известность врачами и специалистами по охране прав детства.

С правами и обязанностями опекуна ознакомлен, об ответственности предупрежден/на.

Дата

Подпись

Кузнецова О.В.

Пивоварова Т.Г.

\* (1) Гражданское право: В 2. Т. I: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. С. 143.

\* (2) Пчелинцева Л.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. М., 1999. С. 493.

\* (3) Михеева Л.Ю. Опекa и попечительство: Теория и практика. М., 2004. С. 103.

\* (4) Договоры доверительного управления имуществом, возникающего по основаниям, предусмотренным законом. Е.С. Пьяных. <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=1541>.

\* (5) См. Выступление директора Департамента воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России А.А. Левитской на заседании комиссии по вопросам социального развития Общественной Палаты Российской Федерации 6 декабря 2007 г. "О ходе реализации мер по развитию семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".

\* (6) Новый закон "Об опеке и попечительстве" сведет на нет все усилия по защите детей-сирот? Материал сайта "Наши дети". Мария Шенберг

\* (7) Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные. § 28. Понятие об опеке.

\* (8) Е.И. Цымбал. Изменение разграничения полномочий в сфере опеки и попечительства в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2006 года N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий".

\* (9) Пергамент А.И. Опекa и попечительство. М., 1966. С. 3.

\* (10) Е.И. Цымбал. Изменение разграничения полномочий в сфере опеки и попечительства в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2006 года N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий".

\* (11) <http://www.oblcit.ru/forum/viewtopic.php?t=715>

\* (12) Подробнее см. <http://faq.7ya.ru/adopt.aspx?l=2&id=13>.

\* (13) См. Письмо от 25 июня 2007 г. N АФ-226/06 Минобрнауки РФ.

\* (14) Головань А.И. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о наблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2003 году. <http://www.ombudsman.mos.ru>.

\* (15) Роль органа опеки и попечительства при усыновлении детей иностранцами Е.А. Крапивенская, "Российская юстиция", N 12, декабрь 2006 г.

- \* (16) Подробнее см. ст. 31 Закона РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" (в редакции от 22 августа 2004 года).
- \* (17) Е.И. Цымбал. Изменение разграничения полномочий в сфере опеки и попечительства в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2006 года N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий".
- \* (18) [http://www.usynovite.ru/offline/news/3486y81h24/review\\_2008.05.12.doc](http://www.usynovite.ru/offline/news/3486y81h24/review_2008.05.12.doc) (Полный обзор СМИ за день (ДОС, 289 КБ) 12 мая 2008. ИА Регнум.ру).
- \* (19) Хвостов В.М. Система римского права. Семейное право. Наследственное право (конспект лекций). Москва, типография Вильде, 1909 г.
- \* (20) Подробнее см. <http://www.usynovite.ru/experience>
- \* (21) Там же.
- \* (22) Выступление директора Департамента воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России А.А. Левитской на заседании комиссии по вопросам социального развития Общественной Палаты Российской Федерации 6 декабря 2007 г. "О ходе реализации мер по развитию семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей".
- \* (23) Более подробную информацию о Департаменте воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей см. на <http://www.mon.gov.ru/str/dep>
- \* (24) Подробнее см. <http://www.usynovite.ru/massmedia/1971bx5Q98.html>
- \* (25) ст. 6 Письма Министерства образования и науки РФ от 25 июня 2007 года N АФ-226/06 "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних".
- \* (26) П. 4 ст. 6 Закона г. Москвы от 4 июня 1997 года N 16 "Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве" (с изменениями).
- \* (27) Имущественные и трудовые права несовершеннолетних граждан (Г.П. Макаров, "Гражданин и право", N 1, июль 2000 г.).
- \* (28) см. ст. 25 УК РФ.
- \* (29) Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные. Глава 5. § 28. Понятие об опеке.
- \* (30) Головань А.И. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2005 году (<http://www.ombudsman.mos.ru/index.php?page=doclady&idf=194>).
- \* (31) Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2005 г. N 659 указанное постановление признано утратившим силу.
- \* (32) Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика. - "Вольтерс-Клувер", 2004 г.
- \* (33) Подробнее см. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" (с изменениями).
- \* (34) Подробнее см. ст.ст. 819-821 ГК РФ.
- \* (35) Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика. - "Вольтерс-Клувер", 2004 г.
- \* (36) Грудцына Л.Ю. Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об ипотеке (залоге недвижимости)". - "Деловой двор", 2007 г.
- \* (37) Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика. - "Вольтерс-Клувер", 2004 г.
- \* (38) см. Гражданское право: Учебник. Том II (под ред. доктора юридических наук, профессора О.Н. Садикова). - "Контракт": "ИНФРА-М", 2007 г.
- \* (39) Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 3 т. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. (под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина). - "Юрайт-Издат", 2006 г.
- \* (40) Договора доверительного управления имуществом, возникающего по основаниям, предусмотренным законом. Е.С. Пьяных. <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=1541>.
- \* (41) Там же.
- \* (42) Доверительное управление имуществом собственника и его особенности. Л. Вострикова "Право и экономика", N 8, август 2004 г.
- \* (43) подробнее см. Письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 3 апреля 2006 г. N 1636-ВС "По вопросу расходования сумм социальных выплат, принадлежащих детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей"
- \* (44) Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика (под ред. д.ю.н., проф. Р.П. Мананковой). - "Волтерс Клувер", 2004 г.
- \* (45) Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях (под общей редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова).

\*(46) Подробнее см. ст. 6 Закона Саратовской области от 28 декабря 2007 года N 297-ЗСО "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Саратовской области" (вступил в силу с 1 января 2008г.)

\*(47) Административная ответственность за нарушение налогового законодательства в Китае Р.А. Шепенко. "Ваш налоговый адвокат", N 3, май-июнь 2006 г.

\*(48) <http://news.vl.ru/vlad/2007/12/12/kontrol/>

\*(49) <http://deti.radiorus.ru/content.html?id=1084&cid=224>

\*(50) <http://genproc.gov.ru/news/news-9316/>

\*(51) [http://pk.dvdelo.ru/news/obschestvo/prokuratura-kraya-proverila-rabotu-or\\_ganov-opeki-i-porechitelstva.htm](http://pk.dvdelo.ru/news/obschestvo/prokuratura-kraya-proverila-rabotu-or_ganov-opeki-i-porechitelstva.htm)

\*(52) Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 3 т. Т. 2. 3-е изд., перераб. и доп. (под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина) - "Юрайт-Издат", 2007 г.

\*(53) Подробнее см. <http://www.detskidom.info/magazine/?act=more&id=355>.

\*(54) См. п. 16 Постановления Правительства РФ от 14 декабря 2005 года N 761 "О предоставлении субсидий" (с изменениями от 18 июня 2007 г.).

\*(55) См. Уфа, 26 апреля, 2008 г., ИА "Башинформ", Николай Ермоленко. <http://www.bashinform.ru/index.php?id=64522>.

\*(56) Подробнее см. <http://www.usynovite.ru/massmedia/s9c6bVy12y.html>.