

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Гражданское право, семейное право и международное частное право»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: «Правовое регулирование опеки и попечительства в Российской
Федерации»

Студент

Т.А. Пулатов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Руководитель

О.С. Лапшина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель магистерской

программы д-р. юрид. наук, доцент В.Г. Медведев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

И.о. заведующего кафедрой канд.юрид.наук О.С. Лапшина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти, 2017 г.

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ИНСТИТУТ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА	6
1.1. Правовая природа института опеки и попечительства.....	6
1.2. Органы опеки и попечительства, их задачи и полномочия.....	10
2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СВЯЗИ С УСТАНОВЛЕНИЕМ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ И ПРЕКРАЩЕНИЕМ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА.....	36
2.1. Правовой режим имущества подопечных	36
2.2. Правовой статус опекунов и попечителей.....	50
2.3. Ответственность опекунов и попечителей и органов опеки и попечительства	65
3. ФОРМЫ УСТРОЙСТВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ.....	80
3.1. Бездоговорная форма опеки и попечительства.....	80
3.2. Опека и попечительство по договору о потранатной семье.....	91
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	109
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	114

Введение

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена тем, что в последние годы семья, материнство, детство становятся приоритетными направлениями государственной политики, усиливается выраженный в ст. 7 Конституции РФ государственный интерес в регулировании семейных отношений.

Символичным стало принятие в 2008 году Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве». Законодатель, осознав острую необходимость проведения комплексной реформы института опеки и попечительства, так как первые современные нормы содержались в части первой Гражданском кодексе РФ и Семейном кодексе РФ, а с тех пор прошло более десятка лет.

Принятие закона об опеке стало полемичным неспроста: с помощью него привнесена масса новелл в действующее законодательство, регулирующее отношения с участием, как несовершеннолетних, так и совершеннолетних граждан, находящихся под опекой (попечительством) или нуждающихся в её установлении.

В законе сформулированы принципы государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству, основными задачами которого являются, в частности, выявление лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, защита прав и законных интересов подопечных, обеспечение государственной поддержки и стимулирование такой деятельности. Определены права и обязанности органов опеки и попечительства, упорядочены процедуры назначения опеки и попечительства, конкретизирован порядок обжалования принятых данными органами решений. Введен институт «предварительной опеки» для случаев, когда в интересах недееспособного или не полностью дееспособного лица необходимо немедленное его устройство. Законом предоставлено преимущественное право близким родственникам быть опекунами

(попечителями) подопечного. Предусматривается механизм установления опеки (попечительства) по заявлению родителей на период их временного отсутствия по уважительным причинам. Впервые вводится порядок устройства лица под опеку (попечительство) по договору. Положениями закона устанавливается правовой режим имущества подопечных. Регламентируются действия по управлению, охране и распоряжению таким имуществом.

Вследствие изменений законодательства об опеке и попечительстве, целый ряд аспектов нуждается в новом рассмотрении. Хотелось бы надеяться, что принятые нововведения найдут применение на практике и станут хорошим подспорьем в регулировании отношений с участием лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки.

Целью работы является исследование правовой природы опеки и попечительства; определение отраслевой принадлежности института опеки и попечительства в системе права и в системе законодательства; выявление существующих проблем в организации системы опеки и попечительства.

Поставленные цели тесно связаны с решением следующих задач:

- сформулировать и теоретически обосновать понятие опеки и попечительства;
- исследовать основания возникновения и прекращения опеки (попечительства) над гражданами;
- проанализировать правовой статус органов опеки и попечительства;
- выделить особенности имущественных отношений опекунов (попечителей) и подопечных;
- охарактеризовать формы устройства граждан, провести сравнительный анализ.

Предмет исследования составляют нормы российского законодательства, регулирующие правоотношения по опеке (попечительству), содержание и специфику названных правоотношений.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания – анализ и синтез – специальный, такой как сравнительно-правовой метод познания познания науки семейного и гражданского права, семейного, гражданского, административного законодательства, а также практики применения опеки и попечительства как формы устройства.

Теоретическую базу настоящего исследования составляют труды ученых в области социологии, теории государства и права, семейного, гражданского, административного права: Л.Ю. Михеевой, Т.О. Урумовой, А.В. Баркова, Д.И. Мейера, А.М. Эрделевского, Е.А. Суханова.

Нормативную базу исследования составили положения, закрепленные в российском гражданском, семейном и административном законодательстве и определяющие правовые основы института опеки и попечительства.

1. Институт опеки и попечительства в Российской Федерации: общая характеристика

1.1. Правовая природа института опеки и попечительства

Термин "опека" в настоящее время в юридическом обиходе используется в разных значениях. Под опекой иногда понимают не только осуществление заботы со стороны физического лица, но и пребывание несовершеннолетнего или недееспособного гражданина в специальном медицинском или социальном учреждении¹. В отечественной цивилистике дореволюционного периода это понятие рассматривалось в тесной связи с семьей. Так, Владимирский-Буданов М.Ф. определял опеку как "искусственную власть над семьей", Шершеневич Г.Ф. - как "искусственную семью", Синайский В.И. - как "суррогат родительского попечения о детях, их личности и имуществе"².

«Опека стоит как бы на рубеже права гражданского и государственного. С одной стороны, она обращена к интересам частных лиц, которые по малолетству или другому обстоятельству нуждаются в призрении и находят его в опеке; с другой – преследуют цели государства: на нем лежит обязанность иметь попечение о тех, кто сам не может заботиться о своих интересах, следовательно, для государства есть повод создать учреждение, которое оказывало бы пособие нуждающимся в нем. Существуют разные воззрения на опеку. Так по одному воззрению, опека составляет замену родительской власти... По другому воззрению, опека есть отрасль деятельности государства: оно обязано заботиться о благе всех граждан, особенно тех, у которых нет сторонних забот... Наконец, по третьему воззрению, опека представляет аналогию договора – это поручение, возлагаемое на опекуна со стороны опекаемого, блюсти его интересы»³.

¹См.: Михеева Л.Ю., Кузнецова И.М. Сущность опеки (попечительства) как формы устройства физических лиц // <http://deti.r68.nalog.ru/document>. (дата посещения 15 апреля)

²См.: Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С. 99.

³См.: Мейер Д.И. Указ. соч.- С.447-448.

«Ершова Н.М. в своей работе «Опека и попечительство над взрослыми» говорит о защите личных и имущественных прав опекаемых. Более точное понятие опеки было сформулировано ею в более поздних работах, в которых она утверждала: «Под установлением опеки или попечительства следует понимать назначение опекуна или попечителя для защиты (охраны) прав и интересов лиц, не способных полностью или частично самостоятельно осуществлять эти функции»⁴.

Пчелинцева Л.М. отмечает, что "в гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполнения дееспособности граждан"⁵. Было бы уместным заметить, что семейное право имеет свой взгляд на понятие опеки и попечительства. В ст. 145 Семейного кодекса РФ от 29.12.1995 N 223-ФЗ рассматривают опеку и попечительство как форму устройства детей, оставшихся без попечения родителей в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов⁶.

Многогранный термин «опека и попечительство» означает вид социальной заботы, форму устройства несовершеннолетних и недееспособных либо не полностью дееспособных совершеннолетних граждан, деятельность органов опеки и попечительства по ее установлению, деятельность опекунов и попечителей по осуществлению опеки и попечительства, систему правоотношений, а также правовое состояние, характеризующее социальный и правовой статус личности, над которым учреждены опека или попечительство⁷.

Свои разъяснения вносит Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», впервые в отечественном законодательстве закрепив понятия опеки и попечительства. Согласно п. 1 ст. 2 опека – это

⁴См.: Томилов А.Ю. Проблемы отраслевой идентификации права недееспособных и ограниченно дееспособных лиц. // Вестник Челябинского университета. Сер. Право. Вып. 2.- Челябинск: Изд. ЧелГУ, 2013.- С. 43.

⁵См.: Пчелинцева Л.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации.- 4-е изд, перераб.- М.: Норма, 2007.- С.493.

⁶Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 1.- Ст.16

⁷См: Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации. Автореферат дисс... к.ю.н.- М., 2009.- С.29.

форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия⁸. Пункт 2 ст. 2 Закона регламентирует попечительство, как форму устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ.

Однако, некоторые авторы, в частности Аргунова Ю.Н., считают, что определение, данное новым ФЗ, не отражает целей опеки (защита прав и интересов, в частности недееспособных)⁹. Исследователь, аргументируя свою точку зрения, обращается к лингвистическому значению понятия «опека». В словаре русского языка Ожегова С.И. опека определяется как «наблюдение за недееспособными лицами и попечение об их воспитании, правах и т.п.» Согласно Толковому словарю живого великорусского языка Даля В.И. «опека (печься о ком) — это надзор, установленный законом над лицом или имуществом его в известных случаях: по малолетству владельца, по несостоятельности его, по безрассудству, сумасшествию».

Понятие опеки и попечительства встречается в законах субъектов РФ, однако, зачастую, в усеченном и недифференцированном от других институтов виде. Так, Закон г. Москвы «Об организации работы по опеке,

⁸Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

⁹См.: Аргунова Ю.Н. Опека над недееспособными: законодательные новеллы. // Независимый психиатрический журнал.- 2015.- 2.- С.14.

попечительству и патронату в городе Москве», дает понятие опеки вместе с понятием попечительства: «Опека и попечительство — форма обеспечения защиты прав и охраняемых законом интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными».

Так же под опекой равным образом можно понимать как комплекс непосредственных действий по осуществлению социальной заботы, так и правовую связь, правоотношение с участием опекуна (попечителя) и подопечного. Помимо всех значений, разумеется, опека и попечительство представляют собой также и правовой институт¹⁰.

В настоящее время проблемы института опеки и попечительства заслуживают внимания юридической науки еще и потому, что данный институт довольно долго детально не исследовался. По сей день справедливо утверждение Ершовой Н.М.: "Специалисты по семейному праву не считают опеку и попечительство в целом своей областью, цивилисты же не разрабатывают этот институт, полагая, что он скорее касается сферы семейного права"¹¹.

«Опека и попечительство – правовые институты, призванные обеспечить, во-первых, восполнение дееспособности недееспособных граждан с целью участия последних в гражданском обороте, а во-вторых, - защиту прав и законных интересов указанных граждан в случае посягательства на таковые»¹².

«Между тем опека и попечительство – комплексный институт, он несет в себе нормы не только частных (гражданского и семейного), но и публичных отраслей (прежде всего административного) права, что обусловлено необходимостью обеспечения нуждающихся в этом граждан

¹⁰Михеева Л.Ю., Кузнецова И.М. Указ. соч.

¹¹Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С.1-2.

¹²Губаева А.К. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Отв. ред. Н.Д.Егоров, А.П.Сергеев. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2009 // СПС «Кодекс». Версия 5.2.0.20. ЗАО «Информационная компания «Кодекс», 2016.

всеми видами охраны их прав и законных интересов (в первую очередь их личных и имущественных прав)»¹³.

Расположение норм отечественного института опеки и попечительства одновременно в двух отраслях законодательства обуславливает его оригинальность¹⁴.

Таким образом, ввиду отсутствия единой точки зрения учёных и наличии коллизий со стороны законодателя, хотелось бы обобщить основные правовые дефиниции опеки и попечительства:

1) Итак, термины «опека» и «попечительство», объединяемые нередко в единое понятие «опека», означают, прежде всего, устройство граждан, нуждающихся в особой правовой защите ввиду их неполной гражданской дееспособности. В этом смысле опека и попечительство являются средствами восполнения недостающей дееспособности граждан¹⁵.

2) Самое распространенное различие пониманий рождается из принадлежности к отрасли права. Так с точки зрения гражданского права опека и попечительство – способ восполнения утраченной дееспособности; семейного права – формы устройства детей-сирот и детей, утративших попечение родителей.

3) Опека и попечительство как институт права, комплекс норм, регулирующих осуществление заботы и устройство граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства.

4) Опека и попечительство как правоотношение с участием опекуна (попечителя) и подопечного.

1.2. Органы опеки и попечительства, их задачи и полномочия

Многие авторы на протяжении нескольких лет в своих статьях поднимали назревшую проблему о необходимости реформирования органов

¹³Кирилловых А.А. Опека и попечительство под охраной закона. // Законодательство и экономика. – 2013. - № 9. // СПС «Кодекс». Версия 5.2.0.20. ЗАО «Информационная компания «Кодекс», 2000-2016.

¹⁴См.: Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства. Автореферат дисс... д.ю.н. - Томск, 2003.- С.32.

¹⁵ Там же.- С.15.

опеки и попечительства, чья деятельность по защите прав и интересов подопечных во многом перестала быть эффективной¹⁶. Проведенная реформа законодательства существенно изменила правовой статус органов опеки и попечительства. Для оценки целесообразности нововведений, необходим анализ норм законодательства разных исторических этапов.

Кодекс о браке и семье РСФСР 1969 г. в ст. 120 устанавливал, что "органами опеки и попечительства являются исполнительные комитеты районных, городских, районных в городах, поселковых или сельских Советов народных депутатов"¹⁷.

Полагается, что возложение обязанностей на местные органы исполнительной власти происходило из соображений, что последние наиболее близки к народу и способны организовать полноценную государственную защиту для нуждающихся в ней граждан на местном уровне, используя предусмотренные законодательством способы – оказание адресной социальной помощи, выплата пенсий, пособий и т.д.

Российское законодательство, существенно реформировало это положение, возложив обязанность по осуществлению опеки на органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти. Мотивацией к такому шагу стали реформы, направленные на возрождение местного самоуправления. Последовала череда нормативно-правовых актов: Закон РФ от 06.07.1991г. №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Гражданский кодекс РФ (Часть 1) от 30.11.1994г, Семейный кодекс РФ от 29.12.1995г.¹⁸

«Муниципальные органы власти применительно к своим условиям и потребностям формировали систему организаций, выполняющих функции опеки и попечительства»¹⁹. Более одного десятилетия законы были едины в

¹⁶См.: Крашенинников П.В., Кузнецова И.М., Михеева Л.Ю. О сборнике материалов Международной научно-практической конференции «Семья и право (к 20-летию принятия Семейного кодекса Российской Федерации)». // Семейное и жилищное право.- 2016.- № 2.- С.31.

¹⁷См.: Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С.266.

¹⁸См.: Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства. // Семейное и жилищное право.- 2007.- №4.- С.32.

¹⁹Кирилловых А.А. Указ соч.

содержащихся в них указаниях на то, что органами, осуществляющими эти функции, являются органы местного самоуправления. За этот период успеваешь промелькнуть мысль о том, что, вероятно, не совсем целесообразно возложение полномочий осуществления социальной защиты нуждающихся граждан на плечи муниципалитетов, «исходя из того, что финансовые возможности не позволяют муниципальным образованиям решить эти важные задачи»²⁰.

В части 1 Статьи 6 ФЗ «Об опеке и попечительстве» сказано, что «органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Положение об органах опеки и попечительства как государственных органах можно считать новеллой. Впервые эти изменения были введены Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», и вступили в силу с 1 января 2008 года.

Однако, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит норму о том, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству²¹.

Таким образом, имеет место противоречие, и норма, содержащаяся в Законе № 184-ФЗ, не подлежит применению.

Система, при которой осуществление опеки и попечительства вышло из перечня вопросов местного значения и стало одним из полномочий государственных органов при условии участия местных органов в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, отвечает

²⁰См.: Александров И.Ф. Проблемы правового регулирования устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях. // Юрист.- 2014.- №3.- С.16.

²¹См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве». // Библиотечка Российской газеты.- 2009.- № 5.- С.19-20.

сегодняшним потребностям в организации надлежащей защиты населения²². Конституция РФ (ст. 72 пункт «ж») защиту семьи; материнства отцовства и детства; социальную защиту, включая социальное обеспечение, относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ²³. Исходя из соображений того, что и Семейный и Гражданский кодексы защиту прав и интересов несовершеннолетних, недееспособных и не полностью дееспособных возлагают на органы опеки, логичными и разумными выглядят и вышеозначенные нововведения.

Наглядным, к вышеприведенным доводам, является данный пример из судебной практики Московского городского суда. Л.Л. обратилась в суд с иском к Л.Т., Г. о признании недействительным договора залога жилого помещения по адресу:.

В обоснование своих требований Л.Л. указала, что данное жилое помещение является ее единственным жильем, на момент заключения договора истец являлась несовершеннолетней, однако, в нарушение положений п. 4 ст. 292 ГК РФ, разрешение органов опеки и попечительства на данную сделку получено не было.

В заседании суда первой инстанции представитель истца заявленные требования поддержал.

Представитель ответчика Г. просил суд в иске отказать.

Ответчик Л.Т. в суд первой инстанции не явились, была извещена надлежащим образом, дело было рассмотрено в отсутствие указанного лица на основании ст. 167 ГПК РФ.

Судом постановлено указанное выше решение, об отмене которого как незаконного в своей апелляционной жалобе просит истец Л.Л.

В заседание судебной коллегии ответчики не явились, извещены надлежащим образом, на основании ст. 327 ГПК РФ дело рассмотрено в их отсутствие.

²²См.: Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства. - С.32.

²³Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

Проверив материалы дела, заслушав в судебном заседании объяснения представителя истца Л.Л. по доверенности К., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, представителей по доверенности, полагавших решение суда оставить без изменения, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия приходит к выводу о том, что не имеется оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с нормами действующего законодательства и фактическими обстоятельствами дела.

На основании п. 1 ст. 168 ГК РФ (в редакции Федерального закона от 07.05.2013 года N 100-ФЗ) за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи или иным законом, сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является оспоримой, если из закона не следует, что должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

Согласно ст. 168 ГК РФ в ранее действующей редакции сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения.

В соответствии с п. 6 ст. 3 Федерального закона от 07 мая 2013 года N 100-ФЗ нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) об основаниях и о последствиях недействительности сделок (статьи 166 - 176, 178 - 181) применяются к сделкам, совершенным после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

На основании п. 4 ст. 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются

права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

В силу п. 3 ст. 77 Федерального закона от 16 июля 1998 года N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", органы опеки и попечительства вправе дать согласие на отчуждение и (или) передачу в ипотеку жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом не затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц.

Судом первой инстанции установлено, что Л.Л., является Л.С. и Л.Т.

между Л.Т. и Г. был заключен договор займа на сумму, обеспечением по которому выступило соглашение о залоге жилого помещения по адресу:, в котором также была зарегистрирована ее Л.Л., являющаяся на тот момент несовершеннолетней.

Суд первой инстанции, проанализировав положения п. 4 ст. 292 ГК РФ и сопоставив их с установленными по делу обстоятельствами, верно установил, что соответствующие положение в законе не может быть применено в данном случае, поскольку договор залога не является сделкой по отчуждению имущества, указанной в п. 4 ст. 292 ГК РФ, и, кроме того, согласие органов опеки и попечительства на заключение договора залога требуется лишь в случае, если в жилом помещении проживают дети, оставшиеся без попечения родителей, к категории которых Л.Л. не относилась.

Основываясь на положениях ст. 181, 199, 205 ГК РФ, в том числе в редакции, действующей на момент заключения сделки, суд пришел к правомерному выводу, что раз исполнение договора залога, о ничтожности которого заявлен иск, началось ***, то срок исковой давности по настоящему иску истек.

Суд принял во внимание, что на момент заключения договора залога Л.Л. являлась несовершеннолетней, однако отклонил его, верно мотивировав свое решение тем, что ходатайства о восстановлении пропущенного срока истцом заявлено не было. Суд дополнительно отметил в решении, что согласно ст. 64 СК РФ защиту прав и законных интересов несовершеннолетних осуществляют их родители. При этом совершеннолетнего возраста истец достигла в ***, однако с настоящим иском в суд обратилась лишь ***.

Таким образом, суд первой инстанции с достаточной полнотой исследовал обстоятельства дела. Значимые по делу обстоятельства судом установлены правильно. Нарушений норм материального и процессуального закона коллегией не установлено, в связи с чем, оснований для отмены решения суда не имеется.

Доводы апелляционной жалобы были заявлены в суде первой инстанции, получили надлежащую правовую оценку суд первой инстанции, основаны не неверном толковании норм права, потому не могут служить основанием к отмене судебного решения.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 328 - 330 ГПК РФ, судебная коллегия определила: решение Симоновского районного суда г. Москвы от 26 ноября 2015 года оставить без изменения, апелляционную жалобу истца Л.Л. - без удовлетворения.²⁴

Мы считаем, что не следует забывать об оптимальном балансе системы распределения полномочий. Обоснованным и правомерным является признание значимости защиты граждан на государственном уровне в соответствии с общими конституционными принципами. Тем не менее, не следует умалять роль органов местной власти в осуществлении деятельности

²⁴ Апелляционное определение от 28 января 2016 г. по делу N 33-3163

по опеке и попечительству. Опять же из соображений «приближенности к народу», не исключая контроль на уровне субъектов и федеральном уровне.

Необходимые поправки для устранения указанного пробела в действующее законодательство были предложены депутатом ГД РФ Крашенинниковым П.В. Предложенный законопроект Федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона № 147132-5 «Об опеке и попечительстве» дополняет часть 1 статьи 6 следующим текстом: «Законом субъекта РФ полномочиями по опеке и попечительству могут наделяться органы местного самоуправления муниципальных образований, в том числе органы местного самоуправления поселений, на территории которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, образованные в соответствии с настоящим Федеральным законом. Органы местного самоуправления наделяются полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств»²⁵.

В соответствии с п.7 ст.26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия РФ по предметам ведения совместного ведения субъектов РФ и РФ могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами. Так, отдельные субъекты, приняв необходимые законодательные акты, наделили органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству. Но данное право субъекта в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» не установлено. Во избежание спорных ситуаций, и для поддержания сложившейся социальной инфраструктуры необходимо легализовать это право субъектов принятием поправки²⁶.

²⁵СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2016.

²⁶Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2016.

До введения закона орган опеки и попечительства подбирал лиц, которых можно назначить опекуном (попечителем), осуществлял надзор за деятельностью опекунов и попечителей, в необходимых случаях оказывал им помощь и содействие, рассматривал жалобы на неправильные действия опекунов и попечителей; принимал соответствующие меры в случае обнаружения обстоятельств отрицательно влияющих на подопечного, и т.д.²⁷.

Теперь же впервые в законодательстве полномочия органов опеки закреплены в четких формулировках, а не вытекают из смысла деятельности и задач органов опеки и попечительства²⁸. Предлагается классифицировать обязанности органов опеки и попечительства следующим образом²⁹:

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

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

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

4) *защитно-представительские* - обращение в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности, а также о признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или был ограничен в дееспособности; освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей; заключение

²⁷Суханов Е.А. Гражданское право. В 4 т. Т.1: Общая часть: учеб. Для студентов вузов /- 3-е изд., перераб. и доп.- М.:Волтерс Клувер, 2008.- С.186.

²⁸См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.22.

²⁹См.: Кирилловых А.А. Указ соч.

договоров доверительного управления имуществом подопечных; представление законных интересов несовершеннолетних (недееспособных) граждан, находящихся под опекой (попечительством), в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству, интересам подопечных;

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

Учет лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства – основополагающая функция. Особое внимание уделяется учету несовершеннолетних. О фактах утраты детьми родительского попечения может стать известно любому гражданину и не обязательно в связи с исполнением служебных обязанностей (например; соседи или знакомые умерших родителей, родственники и т.п.). Однако не каждый гражданин по тем или иным причинам (в силу возраста, занятости по работе, материального положения и т. д.) имеет возможность самостоятельно принять неотложные меры по оказанию таким детям необходимой помощи³⁰. Тем не менее согласно статье 122 Семейного кодекса обязанность по выявлению детей вменяется должностным лицам учреждений (дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, лечебных учреждений и других учреждений) и иным гражданам, располагающим сведениями о детях; а орган опеки, в свою очередь, обязан провести обследование условий жизни ребенка и при установлении факта отсутствия попечения его родителей или его родственников обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве³¹. Если точную дату

³⁰См.: Мурзин Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: семейно-правовой аспект. Дисс...канд. юрид. наук.- М., 2006.- С.142.

³¹Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 1.- Ст.16.

утраты родительского попечения установить невозможно, она определяется в зависимости от конкретной ситуации представителем органа опеки и попечительства по месту нахождения ребенка. После проверки поступившей в эти органы информации составляется акт обследования с выводами о наличии или отсутствии факта утраты родительского попечения³². В Приказе Минобрнауки РФ от 12.11.2008 № 347 «Об утверждении административного регламента министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдачи предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» указано, что учет сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства ведут в журнале первичного учета таких детей, а по истечению одного месяца передают региональному оператору анкеты детей³³.

Закон об опеке исходит из недопустимости прямого делегирования полномочий органов опеки и попечительства иным организациям и лицам, допуская лишь два случая передачи таких полномочий. Один из случаев, когда речь идет о полномочиях по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства. При этом взаимоотношения органа опеки и попечительства и организации, принимающей на себя указанные полномочия, регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки, товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³⁴.

На практике допускаются нарушения по ведению первичной документации о детях, оставшихся без попечения родителей. В ряде регионов не соблюдаются положения федерального законодательства. В

³²См.: Королев Ю.А. Комментарий к Семейному кодексу РФ. // <http://www.pravoteka.ru/lib/semeynoe-pravo/0001/57.html> (дата посещения 23 марта)

³³Российская газета.- 2009.- 20 февраля.

³⁴См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.21.

первую очередь, это касается анкет детей. Более того, во многих анкетах отсутствует графа «Информация о мерах, предпринятых органами опеки и попечительства по устройству и оказанию содействия в устройстве ребенка на воспитание в семью граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации»³⁵. К сведению, Кодексом РФ об административных нарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ предусмотрена ответственность за нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждениях для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей (ст.5.36)³⁶.

Из интервью с депутатом Е. Лаховой: «Если в отношении детей существует механизм выявления и учета несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, закрепленный в Семейном кодексе РФ, то в отношении остальных категорий граждан его нет. В результате люди оказываются вообще вне всякой системы и без защиты... В защите государства нуждаются не только дети, оставшиеся без попечительства родителей, но и старики, недееспособные граждане, инвалиды»³⁷. Предполагалось, что с введением закона об опеке, этот пробел законодательства будет заполнен. «Информация о лицах, нуждающихся в опеке или попечительстве, а также состоянии их психического здоровья может поступать в орган опеки и попечительства из медицинских учреждений, учреждений социальной защиты населения, от граждан и должностных лиц»³⁸. Однако четкий порядок, урегулированный законом, отсутствует.

Учет лиц, нуждающихся в установлении опеки или попечительства, перекликается с учетом лиц, готовых стать опекунами или попечителями. Впервые в законодательстве закреплена обязанность за органами опеки и

³⁵См.: Шерстнева Н.С. Опека и попечительство как форма воспитания несовершеннолетнего. //Семейное и жилищное право.- 2007.- №2.- С.28.

³⁶Российская газета.- 2001.- 31 декабря.

³⁷Лебедева Н. Родители по договору. // Российская газета.- Федеральный выпуск.-№4404.- 4 июля 2014г.

³⁸См.: Михеева Л.Ю. Ответы на вопросы читателей // Библиотечка Российской газеты.- 2009.- № 5.- С.88.

попечительства заниматься подбором и учетом граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах. Так, теперь органы опеки и попечительства должны собирать и хранить информацию о таких гражданах, создавая своеобразную базу данных о кандидатах в опекуны. Более того, на органы опеки и попечительства возлагается работа по подготовке кандидатов к выполнению их обязанностей³⁹. Однако, законом предусмотрена возможность делегирования полномочий по подбору, учету и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями другим организациям, это является вторым случаем, когда у органов опеки есть возможность передачи полномочий.

На практике возникает дилемма при расстановке приоритетов: «в силу ограниченности возможностей органы опеки и попечительства заняты, главным образом, подбором детей для желающих взять ребенка, в то же время как должны подбирать семью для детей»⁴⁰.

Статья 64 Семейного кодекса и ранее содержала запрет для родителей представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей⁴¹. «Теперь Закон об опеке расширяет права органа опеки и попечительства в сфере представительства, а именно орган опеки обязан в ряде случаев сам представлять интересы подопечного, не отстраняя опекуна и попечителя, если действия опекунов или попечителей по представительству интересов подопечных противоречат закону или интересам подопечных, а

³⁹См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.21

⁴⁰Письмо минэкономразвития РФ от 20.02.2008 №Д04-388 «О материалах к аналитическому обзору» // www.consultant.ru

⁴¹См.: Мурзин Р.Л. Указ. соч.- С.123.

также в случаях, когда опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных»⁴².

Такая замена опекуна или попечителя на орган опеки невозможна лишь в ситуации с совершеннолетним ограниченно дееспособным гражданином, так как такой гражданин самостоятельно осуществляет меры по охране своих, в частности, имущественных прав.

Аргунова Ю.Н. отмечает, что Закон об опеке не описывает процедуру перехода указанных полномочий от опекуна к органам опеки. Не указывается должно ли этому предшествовать принятие акта об освобождении (или отстранении) опекуна от исполнения своих обязанностей⁴³.

В свою очередь Юдин А.В. замечает несовершенство указанной нормы в действии. «Если проецировать приведенные положения на нормы процессуального закона, то следует прийти к выводу, что при установлении судом фактов противоречий между интересами родителей и детей должно последовать отстранение представителя подопечного, занимающего процессуальное положение любого лица, участвующего в деле. Однако реализация данных положений СК РФ может вызвать известные сложности, поскольку орган опеки и попечительства не наделен правом непосредственно заменить судебного представителя в гражданском процессе – такое право принадлежит только суду. Отзыв или отстранение законного представителя в суде возможны лишь путем прекращения его представительских полномочий и направлении соответствующих документов в суд»⁴⁴.

В Постановлении Пленума Верховного Суда от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» прописаны право и обязанность органа опеки и

⁴²Михеева Л.Ю. Краткий комментарий проекта Федерального закона «Об опеке и попечительстве». // Семейное и жилищное право.- 2008.- №1.- С.20.

⁴³Аргунова Ю.Н. Указ. соч.- С.15.

⁴⁴Юдин А.В. Запреты и ограничения законного представительства в гражданском судопроизводстве (процессуальные новеллы Федерального закона «Об опеке и попечительстве»). // Арбитражный и гражданский процесс.- 2008.- №10.- С.18.

попечительства участвовать в рассмотрении судом дел, независимо от того, кем предъявлен иск в защиту интересов ребенка⁴⁵.

Теперь покончено с неразберихой по поводу какой именно орган опеки и попечительства в ответе за судьбу подопечного. Так как ФЗ «Об опеке и попечительстве» четко установлено, что функции органа опеки и попечительства выполняет тот орган, который назначил опеку, а при смене места жительства, на опекунов возложена обязанность извещения органа опеки не позднее дня, следующего после выбытия. Что в принципе исключает выпадение из под контроля органа опеки⁴⁶.

Магдесян Г.А. полагает, что требует уточнения гражданско-правовой статус органов опеки и попечительства. С одной стороны, как и любые органы публичной власти, они не могут обладать статусом юридического лица и действуют от имени и в интересах соответствующего публичного образования; в частности, органы опеки и попечительства действуют от имени соответствующего субъекта РФ. С другой стороны, они вправе и обязаны участвовать в гражданском обороте и защищать интересы подопечных в период, когда опекун или попечитель еще не назначен, а также заключать договоры о возмездном осуществлении опеки или попечительства. В связи с этим необходимо наделить их исключительной правосубъектностью, отличной от общей и специальной правосубъектности юридических лиц⁴⁷.

Кроме, перечисленных выше нормативных правовых актов, следует учитывать правила подбора и учета граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах. Настоящие Правила устанавливают порядок подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или

⁴⁵Российская газета. - 1998. - 10 июня.

⁴⁶См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.24

⁴⁷См.: Магдесян Г.А. Указ. соч.- С.12.

попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах (далее - граждане, выразившие желание стать опекунами), и перечень документов, представляемых ими в целях назначения их опекунами или попечителями (далее - опекуны) несовершеннолетних граждан, а также сроки рассмотрения таких документов органами опеки и попечительства.

Подбор и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, может также проводиться образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляющими указанные полномочия органов опеки и попечительства.

Орган опеки и попечительства через официальный сайт органа опеки и попечительства в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и средства массовой информации информирует граждан о возможности стать опекунами, порядке установления опеки (попечительства) и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства (производная информация), а также ведет прием граждан, выразивших желание стать опекунами⁴⁸.

Гражданин, выразивший желание стать опекуном, представляет в орган опеки и попечительства по месту жительства следующие документы:

- заявление с просьбой о назначении его опекуном (далее - заявление);
- справка с места работы лица, выразившего желание стать опекуном, с указанием должности и размера средней заработной платы за последние 12 месяцев и (или) иной документ, подтверждающий доход указанного лица, или справка с места работы супруга (супруги) лица, выразившего желание стать опекуном, с указанием должности и размера средней заработной платы

⁴⁸ п. 3 Постановления Правительства РФ от 14.02.2013 N 118

за последние 12 месяцев и (или) иной документ, подтверждающий доход супруга (супруги);⁴⁹

- выписка из домовой (поквартирной) книги с места жительства или иной документ, подтверждающие право пользования жилым помещением либо право собственности на жилое помещение, и копия финансового лицевого счета с места жительства;

- справка органов внутренних дел, подтверждающая отсутствие у гражданина, выразившего желание стать опекуном, судимости или факта уголовного преследования за преступления, предусмотренные п. 1 ст. 146 С К РФ; Постановлением Правительства РФ от 14.02.2013 N 117 утвержден перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью.

- медицинское заключение о состоянии здоровья по результатам освидетельствования гражданина, выразившего желание стать опекуном, выданное в порядке, устанавливаемом Министерством здравоохранения Российской Федерации;⁵⁰

- копия свидетельства о браке (если гражданин, выразивший желание стать опекуном, состоит в браке);

- письменное согласие совершеннолетних членов семьи с учетом мнения детей, достигших 10-летнего возраста, проживающих совместно с гражданином, выразившим желание стать опекуном, на прием ребенка (детей) в семью;

Федеральным законом от 20.04.2015 N 101-ФЗ статья 127 Семейного кодекса РФ изложена в новой редакции. Норма, предусматривающая психолого-педагогическую и правовую подготовку лиц, желающих принять

⁴⁹ пп. "б" Постановления Правительства РФ от 02.07.2013 N 558

⁵⁰ Постановления Правительства РФ от 04.09.2012 N 882

на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, содержится в пункте 6 новой редакции статьи 127.

- копия свидетельства или иного документа о прохождении подготовки лица, желающего принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, в порядке, установленном п. 4 ст. 127 СК РФ (кроме близких родственников детей, а также лиц, которые являются или являлись опекунами (попечителями) детей и которые не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей, и лиц, которые являются или являлись усыновителями и в отношении которых усыновление не было отменено). Форма свидетельства утверждается Министерством образования и науки Российской Федерации;

- автобиография;

- копия пенсионного удостоверения, справка из территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации или иного органа, осуществляющего пенсионное обеспечение (для лиц, основным источником доходов которых являются страховое обеспечение по обязательному пенсионному страхованию или иные пенсионные выплаты).

Гражданин, выразивший желание стать опекуном и имеющий заключение о возможности быть усыновителем, выданное в порядке, установленном Правилами передачи детей на усыновление, в случае отсутствия у него выше перечисленных обстоятельств, для решения вопроса о назначении его опекуном представляет в орган опеки и попечительства указанное заключение и документы, предусмотренные настоящими Правилами.

Документы могут быть поданы гражданином в орган опеки и попечительства лично, либо с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", или регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций), или официального сайта органа опеки и попечительства в информационно-

телекоммуникационной сети "Интернет", либо через должностных лиц многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, с которыми у органа опеки и попечительства заключены соглашения о взаимодействии.

В случае личного обращения в орган опеки и попечительства гражданин при подаче заявления должен предъявить паспорт или иной документ, удостоверяющий его личность.

В случае если гражданином не были представлены самостоятельно документы, указанные документы запрашиваются органом опеки и попечительства в соответствующих уполномоченных органах посредством межведомственного информационного взаимодействия. Для направления запросов о предоставлении этих документов гражданин обязан предоставить в орган опеки и попечительства сведения, предоставление которых необходимо в соответствии с законодательством Российской Федерации для получения этих документов.⁵¹

В случае если гражданином не были представлены копии документов, орган опеки и попечительства изготавливает копии указанных документов самостоятельно (при наличии представленных гражданином оригиналов этих документов).

Документы принимаются органом опеки и попечительства в течение года со дня их выдач.

Запросы, предусмотренные настоящими Правилами, направляются органом опеки и попечительства в соответствующий уполномоченный орган в течение 3 рабочих дней со дня предоставления документов.

Указанные запросы и ответы на них направляются в форме электронного документа с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия, а в случае отсутствия у соответствующего уполномоченного органа доступа к единой системе

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 02.07.2013 N 558

межведомственного электронного взаимодействия - в форме документа на бумажном носителе с соблюдением норм законодательства Российской Федерации о защите персональных данных.

Ответы на запросы органов опеки и попечительства о предоставлении документов, направляются в орган опеки и попечительства в течение 5 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса.

Форма и порядок представления ответа на запросы органа опеки и попечительства о предоставлении документа, а также форма соответствующего запроса органа опеки и попечительства устанавливаются Министерством внутренних дел Российской Федерации. Срок направления ответа на запрос органа опеки и попечительства о предоставлении этого документа не может превышать 30 календарных дней со дня получения соответствующего запроса.⁵²

У ребенка, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может быть один или в исключительных случаях несколько опекунов. В случае назначения ему нескольких опекунов указанные граждане, в частности супруги, подают заявление совместно.

В целях назначения опекуном ребенка гражданина, выразившего желание стать опекуном, или постановки его на учет орган опеки и попечительства в течение 3 дней со дня представления документов, производит обследование условий его жизни, в ходе которого определяется отсутствие установленных ГК РФ и СК РФ.⁵³

При обследовании условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном, орган опеки и попечительства оценивает жилищно-бытовые условия, личные качества и мотивы заявителя, способность его к воспитанию ребенка, отношения, сложившиеся между членами семьи заявителя. В случае представления документов, с использованием федеральной государственной

⁵² п. 6(1) введен Постановлением Правительства РФ от 12.05.2012 N 474

⁵³ . Постановления Правительства РФ от 10.02.2014 N 93

информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций), официального сайта органа опеки и попечительства в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" либо через должностных лиц многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, с которыми у органа опеки и попечительства заключены соглашения о взаимодействии, гражданином представляются сотруднику органа опеки и попечительства оригиналы указанных документов.

Отсутствие в органе опеки и попечительства оригиналов документов, на момент вынесения решения о назначении опекуна (о возможности гражданина быть опекуном) является основанием для отказа в назначении опекуна (в выдаче заключения о возможности гражданина быть опекуном).

Результаты обследования и основанный на них вывод о возможности гражданина быть опекуном указываются в акте обследования условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном (далее - акт обследования).

Акт обследования оформляется в течение 3 дней со дня проведения обследования условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном, подписывается проводившим проверку уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства и утверждается руководителем органа опеки и попечительства.

Акт обследования оформляется в 2 экземплярах, один из которых направляется (вручается) гражданину, выразившему желание стать опекуном, в течение 3 дней со дня утверждения акта, второй хранится в органе опеки и попечительства.⁵⁴

Акт обследования может быть оспорен гражданином, выразившим желание стать опекуном, в судебном порядке.

⁵⁴ . Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 N 118

Орган опеки и попечительства в течение 10 дней со дня представления документов, на основании указанных документов и акта обследования принимает решение о назначении опекуна (о возможности гражданина быть опекуном, которое является основанием для постановки его на учет в качестве гражданина, выразившего желание стать опекуном) либо решение об отказе в назначении опекуна (о невозможности гражданина быть опекуном) с указанием причин отказа.

На основании заявления об осуществлении опеки на возмездной основе орган опеки и попечительства принимает решение о назначении опекуна, исполняющего свои обязанности возмездно, и заключает договор об осуществлении опеки в порядке, установленном Правилами заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 423.

Решение органа опеки и попечительства о назначении опекуна или об отказе в назначении опекуна оформляется в форме акта, предусмотренного законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации, а о возможности или о невозможности гражданина быть опекуном - в форме заключения.

Акт о назначении опекуна или об отказе в назначении опекуна либо заключение о возможности или о невозможности гражданина быть опекуном направляется (вручается) органом опеки и попечительства заявителю в течение 3 дней со дня его подписания.

Вместе с актом о назначении опекуна (об отказе в назначении опекуна) или заключением о возможности (невозможности) гражданина быть опекуном заявителю возвращаются все представленные документы и разъясняется порядок обжалования соответствующего акта или заключения. Копии указанных документов хранятся в органе опеки и попечительства.⁵⁵

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 N 118

Орган опеки и попечительства на основании заключения о возможности гражданина быть опекуном в течение 3 дней со дня его подписания вносит сведения о гражданине, выразившем желание стать опекуном, в журнал учета граждан, выразивших желание стать опекунами.

После внесения сведений о гражданине, выразившем желание стать опекуном, в журнал учета граждан, выразивших желание стать опекунами, орган опеки и попечительства представляет гражданину информацию о ребенке (детях), нуждающемся в установлении над ним опеки или попечительства, и выдает направление для посещения ребенка (детей) по месту жительства (нахождения) ребенка (детей).

Гражданин, выразивший желание стать опекуном и имеющий заключение о возможности быть опекуном, имеет право:

- получить подробную информацию о ребенке и сведения о наличии у него родственников;

- обратиться в медицинскую организацию для проведения независимого медицинского освидетельствования ребенка, передаваемого под опеку, с участием представителя учреждения, в котором находится ребенок, в порядке, утверждаемом Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Гражданин, выразивший желание стать опекуном, обязан лично:

- познакомиться с ребенком и установить с ним контакт;
- ознакомиться с документами, хранящимися у органа опеки и попечительства в личном деле ребенка;

- подтвердить в письменной форме факт ознакомления с медицинским заключением о состоянии здоровья ребенка.

Заключение о возможности гражданина быть опекуном действительно в течение 2 лет со дня его выдачи и является основанием для обращения гражданина, выразившего желание стать опекуном, в установленном законом порядке в орган опеки и попечительства по месту своего жительства, в

другой орган опеки и попечительства по своему выбору или в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

При представлении гражданином, выразившим желание стать опекуном, новых сведений о себе орган опеки и попечительства вносит соответствующие изменения в заключение о возможности гражданина быть опекуном и журнал учета граждан, выразивших желание стать опекунами.

Гражданин, выразивший желание стать опекуном, снимается с учета:

- по его заявлению;
- при получении органом опеки и попечительства сведений об обстоятельствах, препятствующих назначению гражданина опекуном;
- по истечении 2-летнего срока со дня постановки гражданина на учет в качестве гражданина, выразившего желание стать опекуном.

Орган опеки и попечительства обязан подготовить гражданина, выразившего желание стать опекуном, в том числе:

- ознакомить его с правами, обязанностями и ответственностью опекуна, установленными законодательством Российской Федерации и законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации;
- организовать обучающие семинары, тренинговые занятия по вопросам педагогики и психологии, основам медицинских знаний;
- обеспечить психологическое обследование граждан, выразивших желание стать опекунами, с их согласия для оценки их психологической готовности к приему несовершеннолетнего гражданина в семью;
- обеспечить информирование гражданина, выразившего желание стать опекуном, о возможных формах устройства ребенка в семью, об особенностях отдельных форм устройства ребенка в семью, о порядке подготовки документов, необходимых для установления опеки или попечительства либо устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью в иных установленных семейным законодательством формах, а также оказать содействие в подготовке таких документов

Подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, осуществляется в соответствии с требованиями к содержанию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, и порядком организации и осуществления деятельности по подготовке лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, которые утверждаются Министерством образования и науки Российской Федерации.

Сведения об обращении в орган опеки и попечительства гражданина, выразившего желание стать опекуном, за подбором ребенка, о выдаче направлений на посещение несовершеннолетнего гражданина, а также результаты таких обращений и посещений (принятие предложения либо отказ с указанием причин отказа) отражаются в журнале учета граждан, выразивших желание стать опекунами.

Федеральным законом от 20.04.2015 N 101-ФЗ статья 127 Семейного кодекса РФ изложена в новой редакции. Норма, предусматривающая психолого-педагогическую и правовую подготовку лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, содержится в п. 6 новой редакции статьи 127.

Формы журнала учета граждан, выразивших желание стать опекунами, заявления гражданина, выразившего желание стать опекуном, свидетельства о прохождении подготовки лица, желающего принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, и акта обследования утверждаются Министерством образования и науки Российской Федерации.

Таким образом, осознание законодателем важности и значимости органов опеки и попечительства привело к существенному реформированию деятельности последних во избежание коллизий либо неурегулированных законодательством моментов. Так, в силу вышеозначенных причин органы опеки и попечительства отнесены к органам государственной власти; уточнены их полномочия, обозначено место как основного связующего звена

между принимающей под опеку (попечительство) стороной и лицами, нуждающимися в этом.

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

2.1. Правовой режим имущества подопечных

«В сфере имущественных отношений, согласно закону «Об опеке и попечительстве», действует базовый принцип: опекаемый не имеет права собственности на имущество опекуна, а опекун не имеет права собственности на имущество опекаемого»⁵⁶.

Таким образом, закрепляется принцип отдельного имущественного режима опекунов (попечителей) и подопечных. Собственность опекунов (попечителей) отделена от собственности подопечных. Имущество, принадлежащее подопечному, находится в его собственности. Равным образом это правило распространяется на алименты, пенсии, пособия и иные социальные выплаты, которые предоставляются на содержание подопечных (ст.17 Закона)⁵⁷.

Таким образом, Закон разграничивает имущество подопечного и опекуна, в особенности денежные средства. Установлено, что опекуны и попечители не имеют права на суммы алиментов, пенсий, пособий и иных выплат, предназначенных для проживания, питания и обеспечения других нужд подопечного, они принадлежат ему самому и расходуются в соответствии с ГК РФ и Законом об опеке. Суммы пособий и иных выплат, предназначенных для обеспечения нужд опекуна и попечителя, принадлежат опекуну или попечителю и расходуются по своему усмотрению⁵⁸.

До введения в действие Семейного кодекса РФ имущественные права ребенка как таковые прежде не имели собственной правовой основы. Теперь им посвящена ст. 60 СК РФ. Помещение имущественных прав ребенка в

⁵⁶Лебедева Н. Родители по договору. // Российская газета.- Федеральный выпуск.- №4404.- 4 июля 2014г.

⁵⁷См.: Кирилловых А.А. Указ соч.

⁵⁸См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.45

отдельную статью свидетельствует об отношении к ребенку как к самостоятельному субъекту принадлежащих ему прав⁵⁹.

Законодательством для детей, находящихся под опекой или попечительством, предусмотрены помимо общепринятых следующие права: сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением право не внеочередное получение жилого помещения по окончании пребывания у опекунов или попечителей, если ранее у подопечного не было жилого помещения на праве собственности или в пользовании; право собственности на доходы, полученные подопечным, на имущество, полученное в дар, по наследству и на любое другое имущество, приобретенное на средства ребенка; право распоряжения имуществом, находящимся в собственности ребенка в соответствии со ст. 26 и 28 ГК РФ⁶⁰.

Согласно п. 3 ст. 148 Семейного кодекса РФ денежные средства для содержания, на которое имеют право дети, находящиеся под опекой или попечительством, выплачиваются ежемесячно в порядке и в размере, которые установлены законами субъектов Российской Федерации⁶¹. В Самарской области порядок определяется законом Самарской области от 07.07.2005г. № 152-ГД «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁶².

Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» внесены изменения в порядок решения вопросов государственной поддержки опеки (попечительства), одной из форм которой является ежемесячная выплата денежных средств на содержание.

Еще одно правило о том, что опекуны и попечители не вправе пользоваться имуществом подопечных в своих интересах, за исключением

⁵⁹См.: Арзуманян А.В. Проблемы реализации прав детей лишенных родительского попечения. // Юрист.- 2014.- № 10.- С.23.

⁶⁰См.: Муратова С.А. Семейное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». // 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.- С.275.

⁶¹Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 1.- Ст.16.

⁶²Волжская коммуна.- 2005.- 08 июля.

случаев, когда такое право предоставляется опекуну или попечителю по договору. Речь идет о пункте 3 статьи 16 Закона об опеке: «...по просьбе опекуна или попечителя, добросовестно исполняющих свои обязанности, орган опеки и попечительства вместо выплаты вознаграждения, предусмотренного частью 2 настоящей статьи, вправе разрешить им безвозмездно пользоваться имуществом подопечного в своих интересах. В договоре об осуществлении опеки или попечительства должны быть указаны состав имущества подопечного, в отношении которого разрешено безвозмездное пользование, и срок пользования имуществом подопечного»⁶³.

Установлена обязанность опекуна (попечителя) принять имущество подопечного от лиц, осуществлявших его хранение. Имущество должно быть принято по описи (п.1 ст.18)⁶⁴.

Ряд норм Закона об опеке содержит специальные правила об управлении отдельными видами имущества подопечных. Так, например, опекун вправе вносить денежные средства подопечного, а попечитель вправе давать согласие на внесение денежных средств подопечного только в кредитные организации, не менее половины акций (долей) которых принадлежат Российской Федерации. К таким организациям, например, относится Сбергательный банк России⁶⁵. При этом снятие средств со счета, открытого на имя подопечного, может производиться только с соблюдением статьи 37 ГК. В соответствии с пунктом 1 статьи 37 ГК 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.

⁶³Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

⁶⁴См.: Кирилловых А.А. Указ соч.

⁶⁵См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С. 46.

Относительно самостоятельности опекуна или попечителя при расходовании средств ГК кодекс также содержит новеллу. Согласно редакции, действующей до вступления в силу ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием ФЗ «Об опеке и попечительстве», за опекуном (попечителем) сохранялось право «самостоятельно, без предварительного согласия органов опеки и попечительства, распоряжаться частью доходов подопечного в целях содержания последнего. При этом за органами опеки и попечительства остается обязанность осуществлять контроль за целевым расходованием средств, принадлежащих подопечному»⁶⁶.

Интересным представляется пример из практики Московского городского суда. А.А. обратилась в суд с иском к ОСЗН района Ю. г. Москвы об оспаривании распоряжения об отказе в выдаче разрешения на заключение договора мены от имени несовершеннолетнего А.А., указывая, что отказ ответчика в даче согласия на совершение сделки между несовершеннолетним А.А. и ее сестрой Т. мотивирован ссылкой на п. 3 ст. 37 ГК РФ. Между тем, ее сын - А.А. является собственником 1/4 доли в комнате N 2 в 3-комнатной квартире коммунального заселения по адресу: *** и собственником 1/4 доли в комнате N 3 в той же квартире. При заключении договора мены собственность А.А., будет увеличена на 3/4 доли в комнате N 2, где проживают истец с сыном, что составит 14,7 кв. м. Поскольку на долю А.А. в комнате N 2 приходится 4,9 кв. м, на долю в комнате N 3 приходится 5,075 кв. м, жилищные условия несовершеннолетнего А.А. не ухудшатся, размер собственности увеличится. Поскольку договор мены совершается к выгоде несовершеннолетнего, отказ ответчика полагала не законным, противоречащим положениям ст. 20 Закона РФ от 24.08.2008 г. N 48" Об опеке и попечительстве".

Истец А.А. просит суд признать незаконным распоряжение N 182/15 от 07.09.2015 г. об отказе в согласовании выдачи разрешения на совершение

⁶⁶Губаева А.К. Указ соч.

заключения договора мены 1/4 доли комнаты в 3-комнатной квартире коммунального заселения по адресу: *** и нарушающим интересы несовершеннолетнего А.А. г.р., обязать ОСЗН Южнопортового района г. Москвы выдать разрешение на заключение договора мены.

Истец А.А. в судебное заседание явилась, исковые требования поддержала.

Представитель ответчика ОСЗН района Ю. г. Москвы - Ш. в судебное заседание явилась, исковые требования не признала.

Представитель Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы - П. в судебное заседание явился, полагал иск не подлежащим удовлетворению.

Третье лицо - Т. в судебное заседание явилась, полагала иск подлежащим удовлетворению.

Судом постановлено указанное выше решение, об отмене которого, как незаконного, просит А.А., по доводам апелляционной жалобы, ссылаясь на нарушение судом первой инстанции норм материального права.

А.А., ее представитель А. в судебное заседание апелляционной инстанции явились, доводы апелляционной жалобы поддержали.

Представитель ответчика ОСЗН района Ю. г. Москвы - Ш. в судебное заседание апелляционной инстанции явилась, полагала решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Представитель Департамента труда и занятости города Москвы, третье лицо - Т. в судебное заседание апелляционной инстанции не явились, извещались надлежащим образом, в связи с чем, судебная коллегия в соответствии с положениями ст. 167 ГПК РФ полагает возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

В соответствии с ч. 1 ст. 330 ГПК РФ основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

1) неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;

2) недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;

3) несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;

4) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Исследовав материалы дела, заслушав объяснения А.А., ее представителя А., представителя ОСЗН района Ю. г. Москвы, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия находит решение суда подлежащим отмене по основаниям п. 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ в связи с неправильным применением судом норм материального права.

Из материалов дела усматривается, что А.А. является матерью несовершеннолетнего А.А. года рождения.

Как следует из выписок из ЕГРП, А.А. является собственником 1/4 доли в праве собственности на жилое помещение - комнату N 3 площадью 20,3 кв. м в квартире коммунального заселения по адресу: *** (собственником 3/4 долей является Т.) и собственником 1/4 доли в праве собственности на жилое помещение - комнату N 2 площадью 19,6 кв. м в той же квартире общей площадью 73,3 кв. м (собственником 1/2 доли является Т., собственником 1/4 доли является А.А.).

24 августа 2015 года А.А. как законный представитель несовершеннолетнего А.А., обратилась в ОСЗН района Ю. ЮВАО г. Москвы с заявлением о даче разрешения на заключение договора мены 1/4 доли в праве собственности в комнате N 2 на 1/2 долю в праве собственности в комнате N 3 с Т., в результате которой А.А., будет принадлежать 3/4 доли в праве собственности в комнате N 2 в 3-комнатной квартире по адресу: ***.

Распоряжением от 07 сентября 2015 года ОСЗН района Ю. ЮВАО г. Москвы А.А. отказано в выдаче разрешения на совершение означенного договора мены с Т., поскольку Т. является родной сестрой А.А., указанная сделка противоречит положениям п. 3 ст. 37 ГК РФ.

Отказывая в удовлетворении исковых требований А.А., суд первой инстанции пришел к выводу, что А.А. и Т. являются сестрами. Мена не является безвозмездной сделкой, не влечет передачу имущества в дар либо безвозмездное пользование несовершеннолетнему. Кроме того, суд указал, что в результате планируемой А.А. сделки - договора мены - предполагается, что несовершеннолетний А.А. передаст Т. 1/4 доли в праве общей долевой собственности в комнате N 3 в обмен на получение 1/4 доли в праве общей долевой собственности в комнате N 2 означенной квартиры коммунального заселения. Между тем, учитывая размеры жилых помещений (комнат), площадь, приходящаяся на долю несовершеннолетнего в комнате N 3 меньше, чем площадь, приходящаяся на долю несовершеннолетнего в комнате N 2.

С указанными выводами суда первой инстанции судебная коллегия согласиться не может.

Как следует из материалов дела, согласно договора мены 1/2 доля комнаты N 2 принадлежащая Т., что составляет 9,8 кв. м меняется на 1/4 долю в комнате N 3 принадлежащую несовершеннолетнему А.А., что составляет 5,075 кв. м.

В соответствии с ч. 1 ст. 28 ГК РФ, за несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет (малолетних), сделки, за исключением указанных в пункте 2 настоящей статьи, могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны. К сделкам законных представителей несовершеннолетнего с его имуществом применяются правила, предусмотренные пунктами 2 и 3 статьи 37 настоящего Кодекса.

Согласно ст. 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 обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него

долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного.

Порядок управления имуществом подопечного определяется Федеральным законом от 24.04.2008 N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", в силу п. 1 ст. 21 которого, опекун без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать, а попечитель не вправе давать согласие на совершение сделок по сдаче имущества подопечного внаем, в аренду, в безвозмездное пользование или в залог, по отчуждению имущества подопечного (в том числе по обмену или дарению), совершение сделок, влекущих за собой отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, и на совершение любых других сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества подопечного.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ N 13-П от 08.06.2010 г. специальный порядок совершения родителями, как законными представителями своих несовершеннолетних детей, сделок с принадлежащим детям имуществом, закрепленный положениями гражданского и семейного законодательства (ст. ст. 28 и 37 ГК РФ, ст. 64 СК РФ) в их взаимосвязи, направлен на защиту прав и интересов несовершеннолетних.

Таким образом, законные представители несовершеннолетнего обязаны совершать сделки по отчуждению его имущества только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

Из содержания абзаца второго пункта 1 ст. 28 и п. 2 и ст. 37 ГК РФ не вытекает право органов опеки и попечительства произвольно запрещать сделки по отчуждению имущества несовершеннолетних детей, совершаемые их родителями; напротив, в соответствии с общими принципами прав и требованиями статей 2, 17 и 38 (часть 2) Конституции Российской Федерации решения органов опеки и попечительства - в случае их обжалования в судебном порядке - подлежат оценке судом исходя из конкретных обстоятельств дела.

Учитывая вышеприведенные требования закона при проверке законности сделки по отчуждению недвижимости, органам опеки необходимо установить, соответствует ли она интересам несовершеннолетнего и не ухудшаются ли условия проживания несовершеннолетнего, не уменьшается ли его собственность в случае, если несовершеннолетний является собственником квартиры. Главным критерием является то, чтобы условия сделки каким бы то, ни было образом, не умаляли имущественные права и не ущемляли законные интересы несовершеннолетнего.

Как указано выше, при совершении договора мены А.А. становится собственником 3/4 долей комнаты N 2 площадью 19,6 кв. м (приобретая 9,8 кв. м), тогда как в обмен передается 1/4 доля в комнате N 3 площадью 20,3 кв. м, что составляет 5,075 кв. м.

Кроме того, в результате обмена собственниками изолированной комнаты 19,6 кв. м становятся мать несовершеннолетнего А.А. - А.А. - 1/4 доли и сам несовершеннолетний А.А. - 3/4 доли.

Таким образом, заключенный договор мены соответствует интересам несовершеннолетнего, не ухудшает его права и свободы, поскольку в результате договора мены из собственности несовершеннолетнего выбывает 1/4 доля в праве собственности на комнату N 3, что составляет 5,075 кв. м, при этом в его собственность переходит 1/2 доля в праве собственности в комнате N 2 соответствующая 9,8 кв. м, при этом несовершеннолетний и его мать становятся единственными собственниками изолированной комнаты 19,6 кв. м, в которой фактически проживают.

Доводы ответчика ОСЗН района Ю. г. Москвы, что совершаемая заявителем сделка в интересах несовершеннолетнего прямо запрещена п. 3 ст. 37 ГК РФ не могут быть признаны обоснованными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права, и не отвечают интересам несовершеннолетнего.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 327 - 330 ГПК РФ, судебная коллегия определила: решение Лефортовского районного суда г. Москвы от 18 марта 2016 года - отменить.

Признать незаконным распоряжение отдела социальной защиты района Ю. Управления социальной защиты населения ЮВАО г. Москвы об отказе в выдаче разрешения на заключение договора мены между несовершеннолетним А.А. и Т.;

Обязать Отдел социальной защиты населения района Ю. Управления социальной защиты населения ЮВАО города Москвы выдать разрешение на заключение мены 1/4 доли комнаты N 3 в трехкомнатной коммунальной квартире, расположенной по адресу: ***, принадлежащей несовершеннолетнему А.А., на 1/2 долю комнаты N 2 в трехкомнатной коммунальной квартире, расположенной по адресу: ***, принадлежащую Т.⁶⁷

Имущественные отношения в сфере опеки и попечительства существенно усложняются в случае передачи части имущества подопечного в доверительное управление (ст. 38 ГК). Необходимость использования гражданско-правового института доверительного управления возникает при следующих обстоятельствах: при наличии в собственности подопечного недвижимого и ценного движимого имущества (например, ценных бумаг) и потребности обеспечить постоянное управление им.

Назначение доверительного управляющего может быть обусловлено не только особыми свойствами имущества подопечного, но и, в частности, нахождением имущества подопечного в другой местности, что препятствует назначенному опекуну или попечителю управлять этим имуществом. Из состава имущества подопечного, которое находится в ведении опекуна или попечителя, исключается имущество, переданное в доверительное управление⁶⁸.

⁶⁷ Апелляционное определение от 26 мая 2016 г. по делу N 33-15535

⁶⁸Гражданское право: учеб.: в 3-х томах. Т.2. / Е. Ю. Валявина, И. В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А. П. Сергеев, Ю.К. Толстой.- 4-е изд., перераб. и доп.- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.- С.129.

Необходимость исследования вопроса о формировании института доверительного управления имуществом в России связана прежде всего с тем, что доверительное управление введено в российское законодательство сравнительно недавно⁶⁹.

Михеева Л.Ю. отметила, что «...имущественная заинтересованность доверительного управляющего учитывается законом, поскольку, если это предусмотрено договором, управляющий может рассчитывать на получение за счет переданного ему имущества вознаграждения. Нормы о доверительном управлении имуществом подопечного способны в значительной мере снизить число нарушений имущественных прав подопечных, которые имеют место со стороны опекунов»⁷⁰.

Так как не всегда собственник в состоянии самостоятельно осуществлять свои правомочия, в том числе правомочия по передаче имущества в доверительное управление. Это относится к недееспособным, ограниченным в дееспособности или несовершеннолетним гражданам-собственникам, над которыми установлены опека или попечительство. По мнению кандидата юридических наук Ильюшенко А.А., основная особенность, которая отличает приведенные случаи доверительного управления имуществом от обычного доверительного управления, состоит в том, что учредителем управления выступает орган опеки и попечительства, а не собственник имущества⁷¹.

Михеева Л.Ю. высказывает мнение о том, что управление имуществом подопечного может осуществляться разными субъектами - непосредственно опекуном (попечителем), другими лицами, которым опекун (попечитель) доверяет совершение одного или нескольких действий, а также доверительным управляющим. Круг действий, которые имеет право (и обязан) совершать доверительный управляющий имуществом подопечного,

⁶⁹См.: Шубкина Ю.Ю. История становления института доверительного управления имуществом в Российском праве. // История государства и права.- 2008.- 6.- С.15.

⁷⁰Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С.219.

⁷¹Ильюшенко А.А. Договор доверительного управления имуществом подопечного. Дисс...к.ю.н. //http://www.pkpz.ru/index.php?option=com_fireboard&func=view&id=183&catid=8 (дата посещения 11 мая)

чрезвычайно широк, и в этом обнаруживается немало сходства между опекой (попечительством) и доверительным управлением имуществом. Подобная аналогия допустима лишь в целях сравнения требуемых от обязанного лица действий и нисколько не означает отождествления объекта доверительного управления и субъекта, над которым установлена опека или попечительство⁷².

Таким образом, доверительный управляющий осуществляет свои функции на основании договора о доверительном управлении, заключенного с органом опеки и попечительства, который должен предусматривать источник и размер вознаграждения доверительному управляющему, его ответственность и права в отношении имущества⁷³.

Рассматриваемый договор относится к категории гражданско-правовых. Он является реальным, возмездным, носит обязательственный характер. В зависимости от цели данный договор относится к категории договоров, направленных на выполнение работ или оказание услуг⁷⁴.

В правоотношении по доверительному управлению участвуют три субъекта: учредитель, доверительный управляющий и выгодоприобретатель. Однако сторонами договора или контрагентами являются лишь учредитель и доверительный управляющий, а выгодоприобретатель должен рассматриваться в качестве третьего лица, поскольку договор заключен в его пользу (ст. 430 ГК РФ).

В договорах доверительного управления имуществом, возникающих по основаниям, предусмотренным законом, учредителями управления являются не собственники имущества, а иные лица (органы опеки и попечительства, нотариус, исполнитель завещания). Исключение составляет договор доверительного управления имуществом патронируемого гражданина,

⁷²См.: Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства. Автореферат дисс...д.ю.н.- С.25-26.

⁷³Гражданское право: учеб.: в 3-х томах. Т.2. / Е. Ю. Валявина, И. В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А. П. Сергеев, Ю.К. Толстой. - 4-е изд., перераб. и доп.- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2009.- С.129.

⁷⁴См.: Комарова О.Д. Договор доверительного управления имуществом несовершеннолетних. // Современное право.- 2007.- № 7. // http://www.juristlib.ru/section_13_p50.html (дата посещения 12 мая)

указанный договор заключает с помощником непосредственно сам подопечный⁷⁵.

Ильюшенко А.А. полагает, что «неверно рассматривать договор доверительного управления имуществом подопечного в качестве возмездного договора. Такой подход, не соответствует положениям ст. 423 и 1023 ГК РФ, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что законодатель отказался от применения презумпции возмездное в отношении исследуемого договора. В этой связи обоснован вывод о том, что согласно действующему гражданскому законодательству в отношении договора доверительного управления имуществом подопечного применяется презумпция безвозмездности, то есть согласно общему правилу, выраженному в ст. 1023 ГК РФ, договор доверительного управления имуществом подопечного является безвозмездным, если иное не предусмотрено законом или договором. Ученый предлагает изложить ст. 1023 ГК РФ в следующей редакции: «Договор доверительного управления имуществом является безвозмездным, если иное не предусмотрено законом или договором. Доверительный управляющий имеет право на возмещение необходимых расходов, произведенных им при доверительном управлении имуществом, за счет доходов от использования этого имущества»⁷⁶.

Можно выделить общие правила по распоряжению имуществом подопечного⁷⁷. Так опекун (попечитель) обязан:

- доходы от имущества подопечного расходовать в его пользу;
- не совершать сделки, влекущие уменьшение в имущественной сфере подопечного;
- получать у органа опеки и попечительства согласие на совершение определенных сделок с имуществом подопечного.

⁷⁵См.: Пьяных Е.С. Органы опеки и попечительства как учредители договора доверительного управления имуществом, возникающего по основаниям, предусмотренным законом. // Юрист.- 2012.- 4.- С.12.

⁷⁶Ильюшенко А.А. Указ соч.

⁷⁷См.: Кирилловых А.А. Указ. соч.

Аналогичные обязанности у доверительного управляющего при управлении имуществом подопечного. Установлен общий запрет на отчуждение недвижимого имущества подопечного.

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

а) сделки, связанные с обременением имущества:

- сдача имущества в наем;
- сдача имущества в аренду;
- сдача имущества в безвозмездное пользование;
- сдача имущества в залог;

б) сделки, связанные с отчуждением имущества:

- купля-продажа имущества;
- обмен имущества;
- дарение имущества;

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

г) сделки, влекущие уменьшение стоимости имущества.

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

При обнаружении факта неполучения предварительного разрешения органа опеки и попечительства последний обязан незамедлительно обратиться в суд⁷⁸. В соответствии с Законом об опеке должно быть заявлено не исковое требование о признании сделки недействительной, а требование о расторжении заключенного договора. В качестве специального последствия несоблюдения требования о получении предварительного разрешения Закон об опеке предусматривает, что имущество подопечного подлечит возврату, а

⁷⁸См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.48.

убытки, причиненные сторонам договора, подлежат возмещению опекуном или попечителем. Комментируя новеллы, Михеева Л.Ю. высказывает мнение, что приведенные положения существенно повышают уровень гарантированности прав и интересов подопечных, поскольку ранее существовавшая практика оспаривания сделок, совершенных с имуществом подопечных, была разрушена в связи с изменением отношения к интересам добросовестных приобретателей.

Таким образом, правовое регулирование имущественных отношений с участием подопечных основано на принципе разделения имущества подопечного и опекуна (попечителя). Все действия относительно любого вида имущества (денежных средств, недвижимости, ценностей и т.д.) осуществляются из соображений соблюдения интересов подопечного, а особо важные сделки, связанные с распоряжением совершаются исключительно с разрешения органа опеки и попечительства.

2.2. Правовой статус опекунов и попечителей

Доктор юридических наук Михеева Л.Ю. основательно занималась изучением различных форм устройства граждан. Исследователь пришла к выводу, что устройство человека в семье и сходные с ним формы индивидуального устройства обладают неопределимыми преимуществами, поскольку позволяют оказать лицу наиболее полный объем необходимой помощи⁷⁹. Ввиду того, что в современных условиях численность традиционных семейных коллективов падает, законодателю необходимо создать несколько моделей семейно-правовых "фикций", "квазисемей". По мнению Михеевой Л.Ю., опека (попечительство) была и остается наиболее распространенной правовой формой устройства граждан. В этой форме заложен огромный положительный потенциал, позволяющий устроить судьбу нуждающегося в социальной заботе гражданина наилучшим способом, с одной стороны, наиболее приближенным к проживанию в семье,

⁷⁹См.: Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С.48.

а с другой стороны - обеспечивающим контроль за соблюдением прав и интересов гражданина.⁸⁰

Относительно несовершеннолетних ст.54 СК РФ регламентирует, что каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье. Однако это не всегда возможно⁸¹.

Положение детей в современной России напрямую зависит от социальной поддержки семей с детьми, защищенности государством прав и интересов детей. Нестабильность в обществе губительно действует на семейные устои. Несовершеннолетние дети в силу своей физической и умственной незрелости должны попасть под усиленное внимание, контроль и помощь не только со стороны государства, но и попасть в сферу заботы общества⁸².

Действительно, Семейный кодекс (ст.123) устанавливает для детей, оставшихся без попечения родителей, следующие формы устройства: усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁸³.

Так, например, Л.Ю. Михеева не видит принципиальной разницы в природе правоотношений во всех формах устройства детей: опека (попечительство), приемная семья, патронат. Отличия, с её точки зрения, формальны, их легко преодолеть, если рассматривать опеку и попечительство как родовое понятие, а приемную семью и патронат – как виды. Исследователь отмечает: «Сравнительный анализ существующих в России форм устройства позволяет высказать мнение по поводу ст. 123 СК РФ. Усыновление, опека и попечительство, приемная семья рассматриваются законодателем как формы индивидуального устройства детей, а передача в

⁸⁰См.: Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика Там же.- С.1

⁸¹Шмелева Е. Родители по найму. // Российская газета.- Федеральный выпуск.- №3490.- 1 июня 2014г.

⁸²Паршукова К.Ю. Проблемы реализации прав детей, лишенных родительского попечения в России. // Юрист.- 2007.- №10.- С.19.

⁸³Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 1.- Ст.16.

учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (воспитательные учреждения, в том числе детские дома семейного типа, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие аналогичные учреждения) – это формы неиндивидуального устройства.⁸⁴

Однако, в части регулирования опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних детей, оставшихся без родительского попечения, значительная часть вопросов регулируется при помощи норм ГК РФ. Поэтому следует согласиться с выводом Нечаевой А.М. о том, что «о правилах, посвященных опеке как средству устройства ребенка в семью, имеет смысл говорить в общем контексте, имея в виду как ГК, так и СК РФ»⁸⁵. Федеральный закон от 21.12.1995 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» понимает под понятием детей-сирот лиц в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель. А дети, оставшиеся без попечения родителей, - лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), находящимися в лечебных учреждениях, объявлением их умершими, отбыванием ими наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных

⁸⁴См.: Михеева Л.Ю. Доверительное управление имуществом в гражданском праве России. Дисс...к.ю.н. - Томск, 1998. - С.122-123.

⁸⁵См.: Муратова С.А. Указ соч.- С.267

учреждений и в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке⁸⁶.

Алиева З.З. полагает, что «доминирование опеки и попечительства на сегодня связано с тем, что основную массу опекунов (попечителей) составляют родственники детей»⁸⁷.

В соответствии с частью 5 статьи 10 Закона «Об опеке и попечительстве» бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры совершеннолетнего подопечного, а также бабушки, дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного имеют преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами⁸⁸. Из соображений близкой родственной либо семейной связи с подопечным, выше перечисленные лица, более остальных заинтересованы в поддержке нуждающегося в установлении над ним опеки (попечительства).

Закрепление приоритета родственных связей при подборе опекуна (попечителя) произошло впервые в современной истории. Поскольку обязанности опекунов и попечителей исполняются безвозмездно, то, скорее всего, опекуном выразит желание стать то лицо, которому в силу родства судьба подопечного небезразлична⁸⁹.

Лицо, выразившее желание стать опекуном или попечителем, должно отвечать требованиям, установленным законом, в частности ГК РФ. Это должно быть совершеннолетнее полностью дееспособное лицо, ранее не лишенное родительских прав, не имеющее на момент установления опеки или попечительства судимости за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан (ч.2 ст. 35)⁹⁰. Последнее требование является новым и касается опекунов (попечителей) как несовершеннолетних, так и взрослых граждан.

⁸⁶Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 52.- Ст.5880.

⁸⁷См.: Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами. Автореферат дисс... к.ю.н.- М, 2007.- С.1.

⁸⁸Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

⁸⁹См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.33.

⁹⁰Собрание законодательства РФ. -1994.- № 32.- Ст.3301.

Однако, когда речь идет о назначении опекуна (попечителя) несовершеннолетнему подопечному, то и в отношении потенциальных опекунов (попечителей), связанных родственными связями с ребенком, и в отношении лиц, просто выразивших желание стать опекунами (попечителями) не существует исключений относительно требований к состоянию здоровья. Перечень заболеваний содержится в Постановлении Правительства РФ от 01.05.1996 № 542 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью»⁹¹. В пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об опеке и попечительстве» было заявлено о введении возможности назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу⁹².

По ранее действовавшему законодательству такая возможность предоставлялась только семейным законодательством и только для случаев создания приемной семьи. Вместе с тем «соопекунство» - довольно распространенное в мировой практике явление. По общему правилу, одно и то же лицо может быть опекуном или попечителем только одного подопечного. Теперь соопекунство возможно и в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан (родитель и супруг).

Другое правило в том, что не допускается передача под опеку или попечительство несовершеннолетних братьев и сестер разным лицам. Так в случае назначения одного опекуна для нескольких лиц, на орган опеки и попечительства возлагается обязанность указания причины такого назначения. При множественности подопечных не исключены ситуации столкновения интересов подопечных. Когда опекуну (попечителю) придется оказаться законным представителем обоих подопечных. На этот случай орган

⁹¹Собрание законодательства РФ.- 1996.- №19.- Ст.2304.

⁹²Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об опеке и попечительстве». // Семейное и жилищное право.- 2007.- №1.- С.12.

опеки и попечительства обязан назначить каждому из подопечных временного представителя для разрешения возникших противоречий⁹³.

В законе об опеке впервые в законодательстве дано определение опеке, а также попечительству, которые понимаются, как формы устройства граждан (ст. 2)⁹⁴.

Кирилловых А.А. заметил, что законодатель воспринял двойкий подход в использовании термина "опека" в юридическом обиходе. Опека для целей Закона - не только осуществление заботы со стороны физического лица, но и пребывание несовершеннолетнего или недееспособного гражданина в специальном медицинском или социальном учреждении (п.2. ст.1)⁹⁵.

Недееспособным может быть признан в судебном порядке гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. Над ним устанавливается опека. Ограничен судом в дееспособности может быть гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение. Ему назначается попечитель (ст.ст. 29-30 ГК РФ)⁹⁶.

В соответствии с пунктом 3 статьи 31 ГК РФ опека и попечительство в отношении несовершеннолетних лиц устанавливается при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишения судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности, когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов.

При установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними учитывается их возраст. В соответствии с п. 1 ст. 32 ГК РФ опека устанавливается над малолетними детьми, к которым в силу п.1 ст. 28 ГК РФ относятся несовершеннолетние, не достигшие возраста четырнадцати лет.

⁹³См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.34-35.

⁹⁴Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

⁹⁵См.: Кирилловых А.А. Указ. соч.

⁹⁶Собрание законодательства РФ. -1994.- № 32.- Ст.3301.

Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет (п. 1 ст. 33 ГК РФ)⁹⁷.

В ст. 14 ФЗ «Об опеке и попечительстве» в качестве одного из оснований установления опеки и попечительства предусмотрен договор об установлении опеки и попечительства. Сторонами договора являются орган опеки и попечительства и опекун (попечитель). Помимо заключения договора, издается акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна (попечителя). Договор является возмездным. Вознаграждение опекуну или попечителю выплачивается за счет доходов подопечного или средств третьих лиц либо из средств бюджета субъекта Российской Федерации (п.2 ст.16 ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Магдесян Г.А. отмечает, что за весь период существования института опеки и попечительства впервые основанием возникновения данных правоотношений наряду с другими юридическими фактами является договор о возмездном осуществлении опеки и попечительства как элемент правообразующего юридического состава⁹⁸. По мнению кандидата юридических наук, этот договор следует определить как соглашение, в силу которого одна сторона (гражданин) обязуется охранять и защищать права и интересы указанного в договоре недееспособного или не полностью дееспособного лица (подопечного), совершая все необходимые юридические и иные действия в пользу этого лица и за его счет или за счет другой стороны договора (соответствующего субъекта РФ, от имени которого действует орган опеки и попечительства). Также в целях недопущения злоупотреблений со стороны опекуна или попечителя, а также произвольного решения органами опеки и попечительства вопроса о продолжительности действия данного договора следует предусмотреть в качестве максимального срока его действия пятилетний срок с возможностью его последующего продления на тех же или перезаключения на иных условиях.

⁹⁷См.: Муратова С.А. Указ соч.- С.267-271.

⁹⁸См.: Магдесян Г.А. Указ. соч.- С.12.

Анализируя судебную практику, Евдокимова Т.П., в частности диспозицию правовой нормы, содержащейся в ст. 14, считает, что законодательная техника обязывает указать, в каких случаях допускается заключение данного договора. Таких указаний эта норма не содержит. Обозначенное в ч.2 вышеуказанной статьи условие о том, что опека или попечительство по договору об осуществлении опеки или попечительства устанавливается на основании акта органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности возмездно. Из этого следует, что договор об осуществлении опеки и попечительства заключается в случае осуществления опеки на возмездных условиях. Допускается ли заключение такого же договора в случае безвозмездного осуществления опеки и попечительства, из Закона выяснить невозможно⁹⁹.

Однако, существует еще несогласованность ч. 2 ст. 14 и ч. 2 ст. 16 Закона. Частью 2 ст. 14 Закона установлено правило, согласно которому в случае издания органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна или попечителя на возмездных условиях этот орган обязан заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки и попечительства¹⁰⁰. Если орган опеки и попечительства необоснованно уклоняется от заключения такого договора, то опекун или попечитель вправе предъявить органу опеки и попечительства требования, предусмотренные ч. 4 ст. 445 ГК РФ. В силу п. 4 ст. 445 ГК РФ, если сторона, для которой в соответствии с Кодексом или иными законами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор¹⁰¹. Отсюда следуют два правила: в указанном случае заключение договора об осуществлении опеки и попечительства для органа опеки и попечительства является обязательным, опекун или попечитель вправе обратиться в суд с

⁹⁹См.: Евдокимова Т.П., Зубков П. Указ. соч.

¹⁰⁰Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

¹⁰¹Собрание законодательства РФ. -1994.- № 32.- Ст.3301.

требованием о понуждении этого органа заключить такой договор. Частью 2 ст. 16 Закона установлено совсем другое правило, а именно: «...орган опеки и попечительства исходя из интересов подопечного вправе заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки и попечительства на возмездных условиях». Сравнивая положения ч. 2 ст. 14 с положениями ч. 2 ст. 16 Закона, нетрудно выявить, коллизию правовых норм, поскольку по правилам первой нормы орган опеки и попечительства обязан заключить договор, а по правилам другой нормы он вправе это сделать, а, следовательно, не обязан.

Практика потребовала внедрения института «предварительной опеки»¹⁰².

В случаях, если в интересах недееспособного или не полностью дееспособного гражданина ему необходимо немедленно назначить опекуна или попечителя, орган опеки и попечительства вправе принять акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве), в том числе при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации и нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Опекуном или попечителем в может быть временно назначен только совершеннолетний дееспособный гражданин. Принятие акта о предварительных опеке или попечительстве допускается при условии предоставления указанным лицом документа, удостоверяющего личность, а также обследования органом опеки и попечительства условий его жизни. Проведение предварительной проверки сведений о личности опекуна или попечителя не требуется.

В целях своевременного установления предварительных опеки или попечительства орган опеки и попечительства обращается с предложениями

¹⁰²См: Михеева Л.Ю. Краткий комментарий проекта Федерального закона «Об опеке и попечительстве».- С.21.

об установлении предварительных опеки или попечительства к гражданам, которые выразили желание быть опекунами или попечителями и учет которых ведется.

Временно назначенные опекун или попечитель обладают всеми правами и обязанностями опекуна или попечителя, за исключением права распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом).

Предварительные опека или попечительство прекращаются, если до истечения шести месяцев со дня принятия акта о временном назначении опекуна или попечителя временно назначенные опекун или попечитель не будет назначен опекуном или попечителем в общем порядке. При наличии исключительных обстоятельств указанный срок может быть увеличен до восьми месяцев. В случае, если орган опеки и попечительства назначил в установленный срок в общем порядке опекуном или попечителем лицо, исполнявшее обязанности в силу предварительных опеки или попечительства, права и обязанности опекуна или попечителя считаются возникшими с момента принятия акта о временном назначении опекуна или попечителя.¹⁰³

В случаях, когда в интересах недееспособного или не полностью дееспособного лица необходимо немедленное его устройство, предлагается разрешить органам опеки и попечительства назначить опекунов (попечителей) без предоставления ими необходимых сведений о себе, в том числе сведений и о состоянии своего здоровья. Требуемые сведения следует предоставить в течение месяца (в исключительных случаях – двух), а если этого не произойдет, то такая опека прекращается. Если, однако, в указанный срок орган опеки и попечительства убедится в том, что опекун может быть назначен, то он выносит окончательное постановление о назначении, а права

¹⁰³ в ред. Федерального [закона](#) от 02.07.2013 N 167-ФЗ

и обязанности опекуна (попечителя) считаются возникшими с момента вынесения первоначального акта.

Так, по мнению Кирилловых А.А., институт предварительной опеки продиктован в первую очередь интересами недееспособного или не полностью дееспособного лица. Ситуация, когда необходимо немедленное устройство возможна, например, при непосредственной угрозе жизни ребенка (ст.77 СК РФ)¹⁰⁴.

Законом об опеке вводится институт срочной опеки, то есть опеки (попечительства), которая назначается на определенный, указанный в постановлении органа опеки и попечительства срок (например, на период длительной командировки родителей ребенка)¹⁰⁵. В этом случае, основанием прекращения полномочий опекуна (попечителя) будет истечение указанного в постановлении срока.

Магдесян Г.А. предлагает норму о предварительной опеке дополнить условием о том, что временную (предварительную) опеку или попечительство могут осуществлять только граждане, прошедшие специальную подготовку по программам, утверждаемым органами исполнительной власти соответствующего субъекта РФ¹⁰⁶.

Интересной является норма, содержащаяся в ч.2 ст.13 Закона об опеке, а именно, что единственный родитель несовершеннолетнего ребенка вправе определить на случай своей смерти опекуна или попечителя¹⁰⁷. Первоначально в проекте № 184681-4 ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием закона «Об опеке и попечительстве», внесенном депутатами Е.Ф. Лаховой и П.В. Крашенинниковым планировалось дополнение Гражданского кодекса статьей 1140.1 «Завещательное назначение опекуна или попечителя». Согласно данной статье завещатель вправе определить опекуна или попечителя, которые могли быть назначены с их согласия и с соблюдением

¹⁰⁴См.: Кирилловых А.А. Указ соч.

¹⁰⁵См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.35.

¹⁰⁶Магдесян Г.А. Указ соч.- С.11.

¹⁰⁷Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

требований, установленных законом. Также завещатель вправе определить имущество, за счет которого опекун (попечитель) вправе производить расходы на содержание подопечного, а также имущество, за счет которого может производиться выплата вознаграждения опекуну (попечителю). Завещатель вправе определить порядок управления имуществом, однако право на такое имущество переходит к несовершеннолетним детям завещателя, над которыми установлена опека или попечительство.

По мнению, Солодовой А.А., предложенный в проекте Лаховой и Крашенинникова порядок назначения опекунов и попечителей, следует оценить положительно. Поскольку он мог бы позволить родителям определить лиц, которым мог бы доверить опеку (попечительство) над своими детьми. Однако, автор обращает внимание на то, что такое назначение порождает лишь право быть назначенным, а не обязанность¹⁰⁸. Решением этой проблемы мог бы стать порядок назначения опекунов (попечителей) в рамках завещательного возложения.

В окончательной принятой редакции ФЗ «О внесении изменений...» статья «Завещательное назначение опекуна или попечителя» не нашла своего места, несмотря на мнения сторонников введения вышеизложенных норм, считающих, что нововведение заслуживает поддержки.

По мнению Магдесян Г.А., необходимо признать за единственным родителем ребенка право не только обращаться в орган опеки и попечительства с заявлением о назначении на случай своей смерти опекуном или попечителем его ребенка определенного лица, но и включать такое распоряжение в свое завещание, составленное в чрезвычайной ситуации. В связи с этим целесообразно дополнить главу 62 ГК РФ статьей 1139-1 «Завещательное назначение опекуна или попечителя»¹⁰⁹.

Обратимся к практике Верховного Суда РФ.¹¹⁰

¹⁰⁸См.: Солодова А.А. Завещательное назначение опекуна или попечителя в форме завещательного возложения. // Юрист.- 2007.- №1.- С.32.

¹⁰⁹См.: Магдесян Г. А. Указ. соч.- С.13.

¹¹⁰ Постановление Верховного Суда РФ от 28 декабря 2016 г. N 309-ЭС16-18435.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Зарубина Е.Н., изучив по материалам, приложенным к жалобе, кассационную жалобу истца - Курганской области в лице Финансового управления Курганской области на решение Арбитражного суда Курганской области от 01.03.2016 по делу N А34-3489/2015, постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.05.2016 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15.09.2016 по тому же делу, установил:

Курганская область в лице Финансового управления Курганской области обратилась в Арбитражный суд Курганской области с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании за счет казны Российской Федерации убытков в размере 74 647 рублей 31 копейки в виде расходов, понесенных в связи с исполнением решения суда общей юрисдикции о взыскании задолженности по уплате денежных средств на содержание несовершеннолетнего, переданного под опеку.

Решением Арбитражного суда Курганской области от 01.03.2016 в удовлетворении иска отказано.

Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.05.2016 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 15.09.2016 указанные судебные акты оставил без изменения.

Финансовое управление Курганской области обратилось в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации с кассационной жалобой на принятые по делу судебные акты, ссылаясь на существенные нарушения норм права.

Согласно пункту 1 части 7 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по результатам изучения кассационной жалобы судья выносит определение об отказе в передаче

кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если отсутствуют основания для пересмотра судебных актов в кассационном порядке.

Основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Таких оснований для пересмотра обжалуемых судебных актов в кассационном порядке по доводам жалобы, изученным по материалам, приложенным к ней, не установлено.

При рассмотрении дела судами установлено, что решением Шадринского районного суда Курганской области от 01.04.2014 по делу N 2-490/2014 частично удовлетворены требования Ким Алены Васильевны и с Финансового управления Курганской области за счет средств областного бюджета взыскано 73 783 рубля 31 копейка недоплаченного пособия на содержание несовершеннолетнего, переданного под опеку (попечительство), с учетом индексации, а также 864 рубля в счет возмещения судебных расходов.

Во исполнение решения суда денежные средства перечислены по платежным поручениям от 11.07.2014 N 826426 и от 11.07.2014 N 825089.

Полагая, что расходы Курганской области по выплате опекунского пособия, понесенные в связи с исполнением судебного акта, ввиду неисполнения обязанности Российской Федерации по финансированию указанных выплат, являются убытками области, финансовое управление области обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Оценив представленные доказательства в их совокупности и взаимной связи с учетом положений статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, руководствуясь статьями 15, 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации, положениями Федерального закона от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основах гарантии прав ребенка в Российской Федерации", статьей 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьей 5 Федерального закона от 21.12.1996 N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей",

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.1992 N 409 "О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", приказом Министерства образования Российской Федерации от 19.08.1999 "Об утверждении Положения о порядке выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством)", статьей 42 Закона Курганской области от 29.12.2003 N 364 "Об областном бюджете на 2004 год", суды сделали вывод о том, что публично-правовым образованием, к расходным обязательствам которого относится финансирование расходов по выплате денежных средств (пособий) на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), является субъект Российской Федерации - в данном случае Курганская область.

С учетом изложенного, суды пришли к выводу о том, что спорная сумма не может быть квалифицирована в качестве убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) государственных органов, подлежащих возмещению за счет казны Российской Федерации.

Доводы, приведенные в жалобе, выводы судов не опровергают, не подтверждают существенных нарушений норм материального права и норм процессуального права, повлиявших на исход дела, и не являются

достаточным основанием для пересмотра судебных актов в кассационном порядке. По существу доводы жалобы направлены на переоценку доказательств по делу и установленных фактических обстоятельств, что не входит в полномочия суда при кассационном производстве.

Исходя из вышеизложенного, оснований для передачи жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Руководствуясь статьями 291.6, 291.8 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, определил: отказать Курганской области в лице Финансового управления Курганской области в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

С принятием обобщающей нормы об опеке и попечительстве закона появились следующие нововведения. Так предварительная опека позволяет потенциальным опекунам (попечителям) проверить свои силы заранее. Соопекунство дает возможность для подопечного находиться еще под большей заботой. Множественность подопечных предусмотрена для желающих взять под опеку (попечительство) несколько детей. А договор об осуществлении опеки и попечительства на возмездной основе, возможно, сможет расширить круг потенциальных опекунов и попечителей.

2.3. Ответственность опекунов и попечителей и органов опеки и попечительства

В новом законе «Об опеке и попечительстве» есть отдельная глава, содержащая нормы об ответственности опекунов и попечителей и органов опеки и попечительства. Существуют случаи, когда опекуны и попечители являются субъектами гражданско-правовой ответственности. В силу указания Закона опекуны и попечители отвечают своим имуществом за действия подопечных.

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 РФ¹¹¹.

В законе прямо указано, что опекуны и попечители отвечают за вред, причиненный по их вине личности или имуществу подопечного, по правилам гражданского законодательства об ответственности¹¹². При обнаружении ненадлежащего исполнения опекуном (попечителем) обязанностей по охране и управлению имуществом подопечного (порча имущества, ненадлежащее хранение, расходование не по назначению и др.) орган опеки и попечительства обязан составить акт и предъявить требование к опекуну (попечителю) о возмещении убытков, причиненных имуществу подопечного.

Основанием ответственности является гражданское правонарушение - неисполнение или ненадлежащее исполнение опекуном или попечителем возложенных на него соглашением об установлении опеки или попечительства обязанностей. Ответственность опекуна или попечителя в отношениях опеки или попечительства выступает в имущественной форме¹¹³.

В п. 4 ст. 26 предусмотрено, что за действия или бездействие опекуны и попечители несут уголовную и административную ответственность, установленную УК РФ, КоАП РФ и законами субъектов¹¹⁴.

В УК РФ указано несколько составов преступления, за которые опекуны и попечители несут уголовную ответственность. Некоторые из них:

¹¹¹См.: Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 2000-2016.

¹¹²См.: Михеева Л.Ю. Краткий комментарий проекта Федерального закона «Об опеке и попечительстве».- С.22.

¹¹³Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика.- С.67.

¹¹⁴Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

п. "Г" ч. 2 ст. 117 - "Истязание" (наказывается лишением свободы на срок от 3 до 7 лет), ч. ч. 2, 3 ст. 150 - "Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления" (наказывается лишением свободы на срок до 6 лет, вовлечение, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения, наказываются лишением свободы на срок от 2 до 7 лет), ч. 2 ст. 151 - "Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий" (наказывается ограничением свободы на срок до 3 лет либо арестом на срок от 4 до 6 месяцев, вовлечение, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения, наказывается лишением свободы на срок до 6 лет), ст. 155 - "Разглашение тайны усыновления" (наказывается штрафом в размере до 80000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 6 месяцев либо исправительными работами на срок до 1-го года), ст. 156 - "Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего" (наказывается штрафом в размере до 40000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 месяцев)¹¹⁵.

Например, такое преступление, как разглашение тайны усыновления (удочерения) (ст. 155 УК РФ), наносит детской психике непоправимый ущерб - ребенок чувствует себя обманутым, злится на весь мир, пытается найти настоящих родителей, которые могли от него отказаться или вообще погибнуть. В последнем случае ребенок получает еще более серьезную душевную травму.

В КоАП РФ можно привести следующие статьи, по которым опекуны и попечители несут административную ответственность: ст. 5.35 - "Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних" (предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 100 до 500 руб.), ч. 3 ст. 6.10 - "Вовлечение

¹¹⁵Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (постатейный) / Под общ ред. Дмитриева Ю.А. // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 2000-2016

несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ" (наложение административного штрафа в размере от 1500 до 2000 руб.) и др.

Закон об опеке впервые предусмотрел также положения и об ответственности органов опеки и попечительства. В соответствии со статьей 27 Закона об опеке контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляют уполномоченные законодательством Российской Федерации и законами субъектов РФ органы и должностные лица. На основании части 5 статьи 6 Закона об опеке Правительство РФ должно определить уполномоченный федеральный органа исполнительной власти, который будет осуществлять контроль за деятельностью органов опеки и попечительства и разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству¹¹⁶.

В случае выявления фактов причинения действиями или бездействиями органа опеки и попечительства вреда личности и имуществу подопечного подлежат применению нормы о гражданско-правовой ответственности публичных субъектов.

К числу таких действий законодатель относит издание не соответствующего законодательству акта органа опеки и попечительства, повлекшего причинение вреда подопечному ст.28 Закона)¹¹⁷. При этом особо оговаривается, что вред подлежит возмещению по правилам гражданского законодательства. Это позволяет подопечному либо лицу, выполняющему функции опекуна (попечителя), предъявить к органу опеки и попечительства (должностному лицу органа) иск в суд в порядке статьи 1069 ГК РФ, устанавливающей ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, гражданину или юридическому лицу.

¹¹⁶ Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве». - С.52.

¹¹⁷ Кирилловых А.А. Указ соч.

Частный случай ответственности органа опеки и попечительства предусмотрен ч. 8 ст. 11 Закона об опеке: Вред, причиненный личности подопечного или его имуществу вследствие неисполнения или несвоевременного исполнения органом опеки и попечительства обязанности по назначению опекуна или попечителя, подлежит возмещению¹¹⁸.

Магдесян Г.А. отмечает, что хотя ст. 28 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» именуется «Ответственность органов опеки и попечительства», в действительности субъектами ответственности за незаконные действия этих органов являются субъекты РФ в соответствии со ст. 1069 ГК РФ; для наступления такой ответственности необходимо установить не только незаконный характер действий (бездействия) органов опеки и попечительства, но и конкретную вину их должностных лиц¹¹⁹.

В законе об опеке определены «автоматические» основания прекращения опеки и попечительства, в том числе основания освобождения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на него обязанностей либо его отстранения от исполнения возложенных на него обязанностей.

Основанием для прекращения опеки и попечительства является:

- смерть опекуна и попечителя либо подопечного;
- истечение срока действия акта о назначении;
- судебное решение о признании подопечного дееспособным;
- достижение несовершеннолетним подопечным возраста восемнадцати лет, а также эмансипация несовершеннолетнего¹²⁰.

Прекращение опеки и попечительства следует отличать от освобождения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на него 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

¹¹⁸Собрание законодательства РФ.- 2008.- № 17.- Ст.1755.

¹¹⁹См.: Магдесян Г.А. Указ соч.- С.28.

¹²⁰См.:Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.54.

взаимопонимания с подопечным, направление в длительную командировку за рубеж, ухудшение материального положения и многие другие обстоятельства. Отказать орган опеки и попечительства в любом случае не вправе¹²¹.

Урумова Т.О. концентрирует внимание на коллизиях правовых норм в соответствующей сфере¹²². Например, в ч. 4 ст. 29 Закона «Об опеке и попечительстве» указывается: «Орган опеки и попечительства может освободить опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, в том числе временно, в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя». Совершенно иное содержание имеет ч. 2 п. 2 ст. 39 ГК РФ после внесения в нее соответствующих изменений: «Опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения своих обязанностей по инициативе органа опеки и попечительства в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя, в том числе временно». Буквальное толкование данной нормы дает основание утверждать, что освобождение в силу данных обстоятельств возможно только по инициативе органа опеки и попечительства. Здесь имеет место нарушение правил юридической техники, в связи с чем целесообразно привести в соответствие нормы ГК РФ и Закона «Об опеке и попечительстве».

Отстранение опекуна или попечителя от исполнения возложенных обязанностей производится, если опекун или попечитель допустил нарушения законодательства. Основания отстранения перечислены в п. 5 ст. 29 Закона об опеке¹²³.

Освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения их обязанностей должно оформляться актом органа опеки и попечительства,

¹²¹См.: Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Указ соч.

¹²²См.: Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные вопросы правового регулирования. Автореферат дисс... к.ю.н.- С.19.

¹²³Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве».- С.55.

который может быть оспорен опекуном или попечителем в судебном порядке.

Новшеством законодательства является установление оснований прекращения опеки над детьми несовершеннолетних родителей. Наряду с применением общих оснований опека над такими детьми прекращается по достижении их родителями возраста восемнадцати лет и в случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия (ч. 2 ст. 29 Закона об опеке). Однако данная норма противоречит п. 2 ст. 62 Семейного кодекса РФ, предоставляющей право несовершеннолетним родителям самостоятельно осуществлять свои родительские права по достижении ими возраста шестнадцати лет¹²⁴.

Обратимся к анализу судебной практики за 2016 г об ответственности органов опеки и попечительства и других государственных органов, работающих с приемными семьями. К.Л.Э. обратилась в суд с требованиями к Отделу социальной защиты населения района Южное Медведково г. Москвы, замененному в последующем в порядке ст. 44 ГПК РФ, на УСЗН СВАО г. Москвы, согласно уточненным требованиям (л.д. 66), о признании незаконными решений об отказе в назначении и выплате единовременных пособий при передаче детей К.А.В. и Ф.М.И. на воспитание в семью, обязанности произвести назначение и выплату данных пособий, - в обоснование заявленных требований ссылаясь на то, что ей с супругом под опеку по договору о приемной семье были переданы несовершеннолетние дети - К.А.В., *** г. рождения, и Ф.М.А., *** г. рождения, однако, в выплате единовременного пособия при установлении опеки (попечительства) над детьми ей было отказано в связи с тем, что сведения, изложенные в актах об оставлении детей в лечебно-профилактических учреждениях в отношении родителей (матерей) последних, не дают оснований для назначения указанных выплат, с чем истец не согласна, поскольку в отношении данных детей были составлены акты об оставлении в Детской инфекционной

¹²⁴См.: Магдесян Г.А. Указ соч.- С.24.

больнице N 6 и родильном доме N 6 ЦАО 26.11.2003 г. и 09.07.1999 г., соответственно, что в силу п. 35 "з" Порядка и условий выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденным Приказом от 23.12.2009 г. N 1012н Минздравсоцразвития РФ, как полагает истец, дает ей право на получение данных выплат.

В судебном заседании К.Л.Э. заявленные требования поддержала, представитель ответчика заявленные требования не признал.

Судом постановлено приведенное выше решение, об отмене которого по доводам апелляционной жалобы просит К.Л.Э.

Судебная коллегия, изучив материалы дела, заслушав К.Л.Э., представителя УСЗН СВАО г. Москвы - Х., обсудив доводы апелляционной жалобы, не находит оснований для отмены либо изменения решения суда, исходя из следующего:

Статьей 3 Федерального закона от 19.05.1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" установлены виды государственных пособий, к которым отнесено и единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью, а также предусмотрено, что порядок и условия назначения и выплаты указанных государственных пособий устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в части, не определенной настоящим Федеральным законом.

В соответствии с положениями ст. 12.1. указанного Федерального закона право на единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью (усыновлении, установлении опеки (попечительства), передаче на воспитание в приемную семью детей, оставшихся без попечения родителей) в случае, 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 учреждений, медицинских организаций, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, имеет один из усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей.

Согласно ст. 12.2. данного Федерального закона единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью выплачивается в размере 8 000 рублей.

В случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами, пособие выплачивается в размере 100 000 рублей на каждого такого ребенка.

Как установлено судом и следует из материалов дела, Распоряжениями УСЗН района Южное Бутово ЮЗАО г. Москвы от 08.08.2014 г. N 726-Р/ОП и N 728-Р/ОП супруги К.М.А. и К.Л.Э., имеющие своих четверых детей, как указала истец при рассмотрении дела, были назначены опекунами (попечителями) оставшихся без попечения родителей несовершеннолетних К.А.В., *** г. рождения, и Ф.М.И., *** г. рождения, с передачей их на воспитание в приемную семью на возмездных условиях.

29.08.2014 г. между УСЗН района Южное Медведково г. Москвы и К.М.А., К.Л.Е. были заключены договоры о приемной семье N 18-ПС и N 13-ПС, по условиям которых приемный родитель на возмездных условиях принял на себя обязательство осуществлять воспитание и содержание, обеспечение уходом и лечением несовершеннолетних К.А.В. и Ф.М.И., соответственно, а орган опеки и попечительства обязался производить выплату приемному родителю денежного вознаграждения и денежных средств на содержание приемных детей.

К.Л.Е., *** г. рождения, 21.01.20015 г. обратилась с заявлениями в ОСЗН района Южное Медведково УСЗН СВАО г. Москвы о назначении и

предоставлении единовременного пособия при передаче детей на воспитание в семью, в чем ей было отказано в связи с тем, что не было представлено документов, подтверждающих отсутствие родительского попечения, предусмотренных п. 35 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 г. N 1012н, а представленные акты не дают оснований для предоставления указанных мер социальной поддержки, поскольку не подтверждают обстоятельства, установленные в пп. "з" п. 35 названных Порядка и условий, так как не содержат информации о наличии либо отсутствии документов удостоверяющих личность у матерей Ф.А. и К.М.И.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что пп. "з" п. 35 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 г. N 1012н, в качестве оснований для назначения спорных выплат предусмотрен только один акт - акт об оставлении ребенка матерью, не предъявившей документа, удостоверяющего ее личность, в медицинской организации, в которой происходили роды, или в которую обратилась мать после родов; иные акты об оставлении ребенка в лечебно-профилактическом учреждении в качестве документов, подтверждающих отсутствие родительского попечения, не предусмотрены.

Судебная коллегия соглашается с выводами суда и не находит оснований для отмены либо изменения решения по доводам апелляционной жалобы истца в соответствии с положениями ст. 327.1 ГПК РФ, исходя из следующего:

Правила назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, определены в Порядке и условиях назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 г. N 1012н.

Пунктом 31 названного Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 г. N 1012н, предусмотрены положения, аналогичные приведенным выше положениям ст. 12.1. Федерального закона от 19.05.1995 г. N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

В соответствии с положениями п. п. 34, 35 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 г. N 1012н, 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), в том числе по договору о приемной семье;

справка, подтверждающая факт установления инвалидности, - для лиц, усыновивших ребенка-инвалида;

документы, подтверждающие родственные отношения детей, - для лиц, усыновивших братьев и (или) сестер.

Документы, указанные в абзацах четвертом и пятом настоящего пункта, представляются в случае отсутствия в решении суда об усыновлении информации о наличии инвалидности ребенка (детей), а также родства между усыновленными детьми.

Для назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью в случае установления опеки (попечительства) или передачи в приемную семью помимо документов, указанных в пункте 34 настоящего Порядка, представляются копии соответствующих документов, подтверждающих отсутствие родителей (единственного родителя) или невозможность воспитания ими (им) детей:

- а) свидетельство о смерти родителей;
- б) решение суда о лишении родителей родительских прав (об ограничении в родительских правах), признании родителей недееспособными (ограниченно дееспособными), безвестно отсутствующими или умершими;
- в) документ об обнаружении найденного (подкинутого) ребенка, выданный органом внутренних дел или органом опеки и попечительства;
- г) заявление родителей о согласии на усыновление (удочерение) ребенка, оформленное в установленном порядке;
- д) справка о нахождении родителей под стражей или об отбывании ими наказания в виде лишения свободы, выданная соответствующим учреждением, в котором находятся или отбывают наказание родители;
- е) решение суда об установлении факта отсутствия родительского попечения над ребенком (в том числе в связи с болезнью родителей) или об исключении сведений о родителе(лях) из актовой записи о рождении ребенка;
- ж) справка органов внутренних дел о том, что место нахождения разыскиваемых родителей не установлено;
- з) акт об оставлении ребенка матерью, не предъявившей документа, удостоверяющего ее личность, в медицинской организации, в которой происходили роды или в которую обратилась мать после родов;
- и) свидетельство о рождении, в строках "мать" и "отец" которого стоят прочерки.

Из анализа приведенных положений следует, что основанием для назначения спорных пособий при передаче детей в семью является ряд определенных законодательно случаев, а именно: 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 учреждений, медицинских организаций, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, - который расширительному толкованию не подлежит и должен быть подтвержден определенными документами. В данном случае, должно быть подтверждено не установление личности родителей (матерей), которое должно было быть зафиксировано в соответствующих актах.

Вместе с тем, согласно представленным в материалы дела свидетельствам о рождении и выпискам из актов гражданского состояния о рождении в графе родители: у К.А.В. в отношении отца стоит прочерк, указана мать - К.Т.В., *** г. рождения; у Ф.М.И. в отношении отца также стоит прочерк, указана мать - Ф.С.М.

В соответствии с актом от 26.11.2003 г., составленным ГУЗ г. Москвы Детская Инфекционная клиническая больница N 6, 11.09.2003 г. из роддома N 6 машиной скорой помощи был доставлен ребенок К., *** г. рождения, матери были сообщены адрес, телефон больницы и предложено навещать своего ребенка, в отношении сына мать не делала никаких заявлений, со дня госпитализации ребенка, то есть с 11.09.2003 г., им никто не интересовался. Распоряжением И.о. руководителя Муниципалитета Головинского района г. Москвы от 13.11.2003 г. N 310 К.А.В. был направлен в детское учреждение на полное государственное обеспечение. Согласно сообщения Родильного дома N 16, мать К.А.В. - К.Т.В. находилась в роддоме без документов, все сведения записаны с ее слов: дата рождения - *** г., место проживания: *** район, ул. ***, ***, регистрации нет, в отношении сына ничего не заявляла, 10.09.2003 г. была переведена по Клиническую инфекционную больницу, в роддом по поводу своего ребенка не обращалась. Из запроса о розыске матери К.А.В., направленного администрацией Дома ребенка N 10 г. Москвы Тверскому межрайонному прокурору г. Москвы следует, что К.Т.В., с ее

слов, была зарегистрирована по месту жительства по адресу: г. ***, ул. ***, ***, К.Т.В. ни в роддом, ни в Детскую инфекционную клиническую больницу, куда был переведен ребенок, не обращалась, в г. Москве и Московской области по сведениям ЦАБ г. Москвы на 09.11.2006 г. не зарегистрирована, согласно ответа по телефону из адресного бюро г. *** К.Т.В. также на указанную дату не зарегистрирована по месту жительства и в г. Оренбург, что в последующем было подтверждено справкой Отдела адресно-справочной работы УФМС России по Оренбургской области.

В соответствии с актом, составленным Родильным домом N 6 в целях регистрации рождения Ф.М.И. и передаче его в больницу, 06.07.1999 г. из родильного дома N 6 ушла роженица, оставив новорожденного сына, по письменному заявлению, указав на необходимость подготовки детских вещей и т.п. (была отпущена на один день); женщина поступила в роддом 28.06.1999 г. без документов и назвалась Ф.С.М., указав возраст *** года, национальность - русская, место жительства: п. им. *** *** района *** области, ул. ***, ***, результатами проверки 10 отделения милиции Москвы подтверждено проживание Ф.С.М., *** г. рождения по указанному адресу; распоряжением Главы Управы района Тверской г. Москвы от 02.04.2001 г. N 300р Ф.М.И. был передан на полное государственное обеспечение в детское учреждение; согласно справки ЦАСБ ГУВД г. Москвы Ф.С. выбыла с указанного выше адреса 25.07.1995 г. в г. ***, по сообщению МОБ УВД г. Курска МВД РФ от 10.02.2000 г. Ф.С.М. проживающей в г. *** не значится; на период 2001 - 2002 гг. Ф.С.М. по вопросу розыска сына не обращалась.

Таким образом, из представленных документов следует, что личности матерей как Ф.М.И., так и К.А.В. были установлены, в связи с чем лечебными учреждениями, где они были оставлены и не были составлены акты, предусмотренные пп. "з" п. 35 Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.12.2009 г. N 1012н; запись о матерях имеется в свидетельствах о рождении детей, каких либо

заявлений матери в отношении своих детей не делали, сведений о наличии иных документов, установленных в п. 35 приведенных Порядка и условий, не имеется и при рассмотрении дела представлено не было.

При изложенных обстоятельствах, у суда первой инстанции не имелось оснований для удовлетворения заявленных исковых требований.

Доводы апелляционных жалоб направлены на переоценку выводов суда и представленных доказательств, в связи с чем не могут служить основанием для отмены постановленного по делу решения.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 327, 327.1, 328, 329, 330 ГПК РФ, судебная коллегия определила: решение Бабушкинского районного суда г. Москвы от 05 августа 2015 года оставить без изменения, апелляционные жалобы К.Л.Э. - без удовлетворения.¹²⁵

Таким образом, для защиты прав и интересов подопечных законом установлен перечень оснований прекращения опеки и попечительства. Определен порядок привлечения к ответственности как опекунов (попечителей) так и органов опеки и попечительства.

¹²⁵ Апелляционное определение от 14 ноября 2016 г. № 33-45173/2016

3. Формы устройства несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей

3.1. Бездоговорная форма опеки и попечительства

Ежедневно на улицах, в подземных переходах, станциях метро мы видим одну и ту же картину: грязные дети просят денег. Тысячи и тысячи беспризорников скитаются по просторам родного отечества. У каждого свои причины бросить дом и убежать в никуда. Самое страшное то, что мы перестали замечать этих ребяташек, они стали частью нашей повседневной жизни¹²⁶.

В пункте 1 статьи 123 Семейного кодекса сказано, что «...дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов¹²⁷.

Так указанная статья закрепляет приоритет передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью. Таким образом, развивается норма ст. 54 СК о праве каждого ребенка, насколько возможно, жить и воспитываться в семье.

Несмотря на то, что все большее число субъектов Российской Федерации решает задачу формирования института семейного устройства детей-сирот, сеть детских домов и школ-интернатов характеризуется стабильным ростом. Согласно Государственному докладу «О положении детей в Российской Федерации» в период 2000–2005 гг. количество детских домов увеличилось на 70 учреждений и составило 1560, в которых воспитывалось 110 тысяч детей. Реальность такова, что учреждения

¹²⁶См.: Семейное право: учебник для студентов вузов / под ред. П.В. Алексия, И.В. Петрова.- 3-е изд., перераб. и доп.- М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.- С.249.

¹²⁷Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 1.- Ст.16.

подобного типа еще долгое время будут оставаться одной из форм жизнеустройства детей, оставшихся без попечения родителей¹²⁸.

В соответствии со ст. 122 СК подбором подходящей для ребенка семьи занимается орган опеки и попечительства, а в случае неудачи - направляет сведения о нем в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Федерации, где семья подбирается с опорой на региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей; далее сведения о ребенке направляются на федеральный уровень.

Если результат опять не достигнут, ребенка направляют в одно из государственных детских учреждений. Однако это не снимает с органов опеки и попечительства долга при первой же возможности устроить его в семью¹²⁹.

Отсутствие возможности устроить ребенка, оставшегося без попечения родителей, в семью делает необходимой его передачу на полное государственное попечение в одно из детских учреждений: дом ребенка; детский дом смешанного типа для детей раннего (с 1,5 до 3-х лет), дошкольного и школьного возраста; школу-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; санаторный детский дом для детей-сирот, нуждающихся в длительном лечении; специальный (коррекционный) детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии; специальную (коррекционную) школу-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонениями в развитии; дом инвалидов и др.¹³⁰

Права и обязанности образовательных организаций, медицинских организации, организаций, оказывающих социальные услуги, или некоммерческие организации в отношении детей, оставшихся без попечения

¹²⁸См.: Дрыгина Е.Н. Развитие системы воспитания в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1985-2005 годы). Автореферат дисс... к.п.н. - М., 2008. - С.1.

¹²⁹См.: Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) // 2-е изд. - М: АСТ, АСТ МОСКВА, КОНТРАКТ, 2008. // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2009.

¹³⁰Головистикова А.Н., Грудцына В.А., Малышев В.А., Спектор А.А. Комментарий к Семейному кодексу (постатейный) (по состоянию на 1 августа 2008 года) // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2016г.

родителей, возникают с момента принятия органами опеки и попечительства актов об устройстве детей в указанные организации.

Тип выбираемого учреждения зависит от возраста и состояния здоровья ребенка. Однако такая форма устройства не снимает с органа опеки и попечительства обязанности подыскивать для него усыновителей, опекунов (попечителей) или приемных родителей¹³¹.

Помимо государственных и муниципальных учреждений могут создаваться в установленном законом порядке и негосударственные образовательные учреждения. Причем содержание и обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в таких учреждениях осуществляется на основе полного государственного обеспечения. Организационно-правовые формы негосударственных воспитательных учреждений могут быть различными.

Принцип полного государственного обеспечения закреплен в статье 50 Федерального закона от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»¹³².

Полное государственное попечение означает, что защиту прав и законных интересов несовершеннолетних детей, их материальное обеспечение, воспитание, образование берет на себя государство в лице соответствующего учреждения. В таких случаях обязанности опекунов (попечителей) в отношении несовершеннолетних детей, находящихся в воспитательных учреждениях, возлагаются на администрацию этих учреждений¹³³.

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

¹³¹Пчелинцева Л.М. Указ соч.- С.281-282.

¹³²Ведомости СНД и ВС РФ.- 1992.- №30.- Ст.1797.

¹³³См.: Вишнякова А.В. Указ соч.

Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 года N 676 (с изменениями)¹³⁴.

В п.2 ст. 1 ФЗ «Об опеке и попечительстве» указано: «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»¹³⁵.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с введением ФЗ «Об опеке и попечительстве» в СК была добавлена глава 22 «Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹³⁶. Так, нормы, регулирующие отношения, возникающие при передачи детей в организации, выделены в отдельную главу.

В пункте 2 ст. 155_1 указано, что временное пребывание ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в течение периода, когда родители, усыновители либо опекуны или попечители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, не прекращает прав и обязанностей родителей, усыновителей либо опекунов или попечителей в отношении этого ребенка.

Однако пункт 4 ст. 35 ГК РФ регламентирует, что для граждан, находящихся в указанных учреждениях, опекуны или попечители не назначаются. Исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на указанные организации¹³⁷.

Возникшую коллизию кандидат юридических наук Троянова Н.П. предлагает решить внесением в пункт 4 статьи 35 Гражданского кодекса РФ следующего дополнения: «Над несовершеннолетними, временно помещёнными в учреждения социальной защиты по заявлению опекунов

¹³⁴Собрание законодательства РФ.-1995.- №28.- Ст.2693.

¹³⁵ Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Указ. соч.

¹³⁶ Собрание законодательства РФ.- 2008.-№17.- Ст.1756.

¹³⁷ Собрание законодательства РФ. -1994.- № 32.- Ст.3301.

(попечителей), данное учреждение исполняет функции опекунов (попечителей) в части содержания и воспитания несовершеннолетних, в пределах установленных полномочий. Управление имуществом несовершеннолетнего осуществляется назначенным опекуном (попечителем) под контролем органов опеки и попечительства»¹³⁸.

Особым правом обладают дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, относительно жилого помещения. Так, имевшие закрепленное за ними жилое помещение, сохраняют на него право на весь период пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы (п.1 ст.8 Закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»)¹³⁹.

Дети, не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в перечисленных учреждениях, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

«Ранее в соответствии с требованиями законов Самарской обл. №87-ГД от 1.07.2006 г. «Об обеспечении жилыми помещениями отдельных категорий граждан, проживающих на территории Самарской обл.» и №152-ГД от 1.07.2005 г. «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и

¹³⁸Троянова Н.П. Гражданские правоотношения между специализированными учреждениями социальной защиты и несовершеннолетними, находящимися в учреждениях. Автореферат дисс... к.ю.н. - М., 2007.- С.7

¹³⁹Собрание законодательства РФ.- 1996.- №52.- Ст.5880.

детей, оставшихся без попечения родителей» обеспечение жилыми помещениями этих категорий граждан должно было осуществляться путем предоставления им квартир из муниципального жилищного фонда на основании договоров социального найма. Авторы нового законопроекта утверждают, что на практике реализация данных требований законодательства сильно затруднена. Дело в том, что жилое помещение должно предоставляться льготникам исходя из общепринятого федерального норматива — 33 кв. м общей площади на одного человека. При этом муниципалитеты практически не располагают жилыми помещениями такого метража»¹⁴⁰.

Вариант решения проблемы обеспечения жильем содержится в Постановлении Правительства Самарской области от 28.10.2008 № 421 «Об утверждении Порядка обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». П. 1.2 декларирует: «При отсутствии жилых помещений в муниципальном жилищном фонде социального использования отдельного муниципального образования Самарской области детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, может предоставляться социальная выплата на строительство или приобретение жилого помещения»¹⁴¹.

Согласно п. 1.4. указанного Постановления «учет, формирование списков, обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляются органами местного самоуправления, наделенными отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями указанной категории граждан».

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

¹⁴⁰ Пенкина А. Сиротские деньги. // Хронограф. – 10.11.2008. - № 42 (257).- С.12.

¹⁴¹ СПС «Кодекс». Версия 5.2.0.20. ЗАО «Информационная компания «Кодекс», 2000-2004.

Анализ судебной практики позволяет нам прийти к следующим выводам. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда в составе председательствующего Павловой И.П., судей Фроловой Л.А., Суменковой И.С., при секретаре М.Г., с участием прокурора Подвысоцкой Т.И., заслушав в открытом судебном заседании по докладу судьи Фроловой Л.А. гражданское дело по апелляционным жалобам М.Т. на решение Кузьминского районного суда г. Москвы от 28 октября 2015 года, которым постановлено:

Выселить М.Т. из жилого помещения, расположенного по адресу ***, без предоставления другого помещения со снятием с регистрационного учета, установила: М.А.Р., обратился в суд с иском к М.Т. о выселении. В обоснование иска указал, что он является законным представителем несовершеннолетней подопечной М.А., *** года рождения, в отношении которой его сестра М.Т. лишена родительских прав. В связи с тем, что М.Т. ведет аморальный образ жизни, является наркоманом, часто отсутствует по месту жительства, появляясь дома, устраивает скандалы, что делает невозможным ее совместное проживание с малолетней дочерью, просил суд выселить ответчика из квартиры, расположенной по адресу: ***, со снятием с регистрационного учета.

Ответчик М.Т. в судебное заседание не явилась, судебное извещение направлено по месту ее регистрации.

Представитель органа опеки и попечительства ОСЗН Рязанского района г. Москвы в судебном заседании иск поддержала.

3-е лицо М.Е. в судебном заседании исковые требования поддержала.

Представитель 3-го лица УФМС России по г. Москве и 3-е лицо М.В. в судебное заседание не явились, о времени и месте рассмотрения дела извещены.

Судом постановлено вышеуказанное решение, об отмене которого просит М.Т. по доводам апелляционных жалоб.

М.А.Р., М.Е., М.В., представители ОСЗН Рязанского района г. Москвы, УФМС России по г. Москве, извещенные о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились. В соответствии со ст. 167 ГПК РФ судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

Проверив материалы дела, заслушав объяснения М.Т. с помощью видеоконференц-связи, заключение прокурора Подвысоцкой Т.И., обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия полагает, что решение суда первой инстанции подлежит отмене по следующим основаниям.

Согласно ст. 195 ГПК РФ решение суда должно быть законным и обоснованным.

В соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 N 23 "О судебном решении" решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права (часть 4 статьи 1, часть 3 статьи 11 ГПК РФ).

В соответствии с п. 3 названного Постановления решение является обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании (статьи 55, 59 - 61, 67 ГПК РФ), а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Согласно ч. 1 ст. 330 ГПК РФ основанием для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке является недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела.

Такие нарушения были допущены судом первой инстанции при рассмотрении настоящего дела.

Согласно ч. 2 ст. 91 Жилищного кодекса РФ без предоставления другого жилого помещения могут быть выселены из жилого помещения граждане, лишенные родительских прав, если совместное проживание этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным.

В соответствии с п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N 14 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ", по делам о выселении из жилого помещения граждан, лишенных родительских прав, без предоставления им другого жилого помещения (часть 2 статьи 91 ЖК РФ) необходимо иметь в виду, что иск о выселении подлежит удовлетворению, если в ходе судебного разбирательства суд придет к выводу о невозможности совместного проживания этих граждан с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав.

С иском о выселении из жилого помещения родителей, лишенных родительских прав, могут обратиться органы опеки и попечительства, опекун (попечитель) или приемный родитель ребенка, прокурор, а также родитель, не лишенный родительских прав.

Из материалов дела следует, что М.Т. являлась матерью несовершеннолетней М.А.В., родившейся *** года.

Решением Кузьминского районного суда г. Москвы от 08 декабря 2014 года М.Т. лишена родительских прав в отношении дочери А. Данным решением суда установлено, что ответчик является хроническим наркоманом, состоит на учете в наркологическом диспансере, дважды привлекалась к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 228 УК РФ.

Распоряжением ОСЗН Рязанского района г. Москвы от 28 августа 2015 года N 226-ОП М.А.Р. назначен опекуном над малолетней М.А. Место

жительства малолетней М.А. определено совместно с опекуном М.А.Р. по адресу ***.

В указанной квартире согласно выписке из домовой книги, зарегистрированы и проживают на основании договора социального найма N *** от 20 декабря 2009 года наниматель М.Е.К., ее дочь М.Т., внучка М.А.В., *** года рождения, сын М.А.Р., внучка М.А.А., *** года рождения.

Проверяя доводы истца о невозможности совместного проживания М.Т. с несовершеннолетней М.А.В., в отношении которой она лишена родительских прав, суд исходил из того, что в акте обследования ОСЗН Рязанского района г. Москвы жилищных условий несовершеннолетней М.А.В. указано, что ответчик часто отсутствует по месту жительства, нигде не работает, но когда находится в квартире, может употреблять наркотики в присутствии ребенка, в связи с чем совместное проживание ребенка с матерью, употребляющей наркотики, может негативно сказаться на полноценном развитии ребенка.

Факт употребления ответчиком наркотических средств по месту жительства также подтверждается постановлением о назначении М.Т. административного наказания в соответствии с п. *** КоАП РФ, показаниями матери ответчика М.Е.К.

Аналогичные сведения изложены в заключении ОСЗН Рязанского района г. Москвы, представленном в суд в связи с рассмотрением настоящего дела.

Оценив в совокупности представленные доказательства, суд пришел к выводу о том, что вышеуказанные противоправные действия со стороны ответчика отрицательно влияют на ребенка, а потому ее совместное проживание с дочерью в одном жилом помещении невозможно, ответчик подлежит выселению из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения.

Согласиться с этим выводом суда не представляется возможным, поскольку установленные судом первой инстанции обстоятельства не доказаны.

Из апелляционных жалоб М.Т. следует, что она арестована 10 декабря 2015 года, в течение полутора лет до ареста она не проживала в квартире по месту жительства, ее брат М.А.Р. чинил ей препятствия в проживании по адресу ***, сменил замки.

Из объяснений ответчика М.Т. в заседании судебной коллегии следует, что малолетняя дочь Анастасия проживала с бабушкой, а ответчик не имела доступа в спорную квартиру с 2014 года, о судебных делах по искам М.А.Р. о лишении ее родительских прав и о выселении ей не было известно.

Решение суда, которым М.Т. лишена родительских прав в отношении дочери Анастасии, и с нее взысканы алименты, принято 08 декабря 2014 года, данным решением установлено, что ответчик не проживает с дочерью с апреля 2014 года.

Доказательств совместного проживания М.Т., уже лишенной родительских прав, с М.А.В. в одной квартире, материалы дела не содержат.

Таким образом, невозможность совместного проживания ответчика, лишенной родительских прав, с М.А.В. установлена судом не на неопровержимых фактах, свидетельствующих о негативном влиянии ответчика на развитие ребенка, а на предположениях, на модели поведения ответчика, которое имело место до лишения ее родительских прав.

Так, в представленных суду документах содержатся формулировки "может употреблять наркотики в присутствии дочери", которые изложены со слов жильцов спорной квартиры и носят предположительный характер. Однако с момента лишения ответчика родительских прав она фактически по месту жительства не проживала, в связи с чем невозможность совместного проживания ответчика с М.А.В., в отношении которой она лишена родительских прав, не доказана.

Учитывая изложенное, судебная коллегия отменяет решение суда от 28 октября 2015 года и принимает новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований М.А.Р. к М.Т. о выселении из жилого помещения со снятием с регистрационного учета.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 328, 329, 330 ГПК РФ, судебная коллегия определила: решение Кузьминского районного суда г. Москвы от 28 октября 2015 года отменить и принять новое решение.

В удовлетворении исковых требований М.А.Р. к М.Т. о выселении из жилого помещения, расположенного по адресу: г. ***, со снятием с регистрационного учета отказать.¹⁴²

Несмотря на нахождение детей в учреждениях, а не в семье, нормами закона на государство возлагается обязанность содержания, воспитания, лечения, образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Притом, нахождение в учреждении не лишает ребенка права на жилое помещение, и при отсутствии последнего, дает право претендовать на него.

3.2. Опекa и попечительство по договору о патронатной семье

Из года в год количество детей оставшихся без попечения родителей, в России увеличивается. Действующая российская система устройства и воспитания детей не отвечает в полной мере интересам и правам ребенка. Государственные детские учреждения не предоставляют детям необходимых условий для полноценного развития и адаптации в обществе. Одним из возможных вариантов решения данной проблемы может стать использование

¹⁴² Апелляционное определение от 26 октября 2016 г. по делу N 33-39089

института замещающих семей. Одной из форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, является патронатное (фостерное) воспитание¹⁴³.

Фостерная семья – форма временного устройства в семью детей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, с целью реабилитации, изменения ситуации в кровной семье, а при невозможности – передачи на усыновление. Целью данной формы является реализация приоритетного права ребенка жить и воспитываться в семье, провозглашенная в Конвенции ООН о правах ребенка. Фостерная семья – альтернативная форма устройства, применяемая в случаях, когда ввиду объективных причин невозможно применение таких приоритетных форм устройства как усыновление и опека.

Наряду с опекой и попечительством, договором о приемной семье патронат займет место как дополнительная форма устройства детей. Тем более, что в ст. 14 ФЗ «Об опеке и попечительстве» законодатель обмолвился относительно договора о патронатной семье (патронате и патронатном воспитании), так же СК РФ со ссылкой на случаи, предусмотренные законами субъектов, регламентирует право установления опеки или попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, с помощью договора о патронатном воспитании, о патронатной семье (п. 6 ст. 20 СК РФ).

В качестве определения, отражающего сущность патронатного воспитания, подойдет, приведенное кандидатом юридических наук Л.Н. Салахетдиновой, — форма устройства ребенка, нуждающегося в государственной защите, в семью патронатного воспитателя при обязательном условии разграничения прав и обязанностей по защите законных интересов этого ребенка между родителями (законными представителями) ребенка, уполномоченной службой (организацией), патронатным воспитателем¹⁴⁴.

¹⁴³См.: Лапина Е.П. Правовое регулирование института фостерных семей в зарубежных странах. // Семейное и жилищное право.- 2009.- № 1.- С.8.

¹⁴⁴См.: Салахетдинова Л.Н. Патронат как дополнительная форма устройства детей. // Юрист.- 2007.- № 5.- С.32.

В последние несколько лет вопрос о патронатном воспитании приобрел особую актуальность¹⁴⁵. Михеева Л.Ю. в своих трудах посвятила много времени исследованию института патроната, заметив что многие субъекты РФ (республики Алтай, Марий Эл, Саха (Якутия), Краснодарский, Красноярский, Алтайский края, Воронежская, Владимирская, Калининградская, Тамбовская области и проч.) в своих законодательных и иных актах употребляют термины "патронат", "патронатная семья", "патронажная семья", "семья патронатных воспитателей"¹⁴⁶. Во многих субъектах РФ такая форма устройства детей, как патронат, реально используется на практике, однако не легитимирована региональным законодательством, в связи с чем в этих областях намечено скорейшее принятие соответствующих актов о патронате.

Рассмотрим пример из судебной практики. Ж. 14.03.2016 обратилась в суд с иском к Государственному учреждению - Главное управление Пенсионного фонда РФ N 2 по г. Москве и Московской области (далее - ГУ - ГУ ПФР N 2 по г. Москве и Московской области) о признании незаконными решений ответчика об отказе в назначении ей ежемесячных компенсационных выплат как неработающему лицу, осуществляющему уход за детьми-инвалидами, возложении обязанности назначить ежемесячные компенсационные выплаты по уходу за детьми-инвалидами, мотивируя обращение тем, что на основании договоров, заключенных с ОСЗН района Нижегородский УСЗН ЮВАО города Москвы, она является приемным родителем несовершеннолетних К*, *** года рождения, Л*, *** года рождения, и Б*, *** года рождения; решениями ответчика от *** N ***, ***, *** ей отказано в назначении ежемесячных компенсационных выплат по уходу за детьми-инвалидами, предусмотренных Указом Президента РФ от 26.02.2013 N 175 "О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы", в связи с

¹⁴⁵См.: Михеева Л.Ю. Двадцатилетний юбилей СК РФ: итоги и перспективы развития семейного законодательства. // Семейное и жилищное право.- 2016. - № 1.- С.47.

¹⁴⁶См.: Михеева Л.Ю. Опекa и попечительство: Теория и практика.- С.87-88.

установлением факта наличия у нее оплачиваемой работы по договорам о передаче несовершеннолетних детей на воспитание в приемную семью, что истец полагает незаконным, поскольку осуществление опеки на возмездной основе не является трудовым договором и выполнением оплачиваемой работы.

В судебном заседании истец исковые требования поддержала; представитель ГУ - ГУ ПФР N 2 по г. Москве и Московской области иск не признал.

05.05.2016 судом постановлено приведенное выше решение, об отмене которого просит ГУ - ГУ ПФР N 2 по г. Москве и Московской области по доводам апелляционной жалобы от 30.05.2016, подписанной представителем по доверенности Д.К.

В заседание суда апелляционной инстанции ответчик ГУ - ГУ ПФР N 2 по г. Москве и Московской области не явился, просил о рассмотрении дела в отсутствие его представителя (л.д. 115); представитель истца Ж. по доверенности К. в судебном заседании против удовлетворения жалобы возражала.

Обсудив доводы апелляционной жалобы, исследовав материалы дела, выслушав представителя истца, судебная коллегия приходит к выводу об отмене решения суда по следующим основаниям.

Судом установлено и следует из материалов дела, что распоряжением отдела Кунцево УСЗН ЗАО города Москвы от *** Ж. назначена опекуном, исполняющим обязанности возмездно, оставшегося без попечения родителей малолетнего Л*, *** года рождения; распоряжениями отдела Тропарево-Никулино УСЗН ЗАО города Москвы от *** Ж. назначена опекуном, исполняющим обязанности возмездно, оставшихся без попечения родителей несовершеннолетних К*, *** года рождения, и Б*, *** года рождения.

Согласно справкам, выданным учреждениями медико-социальной экспертизы города Москвы, К*, Л* и Б* установлена инвалидность по категории "ребенок-инвалид".

11.01.2016 и 20.01.2016 между отделом Нижегородский УСЗН ЮВАО города Москвы (исполняющим полномочия в сфере опеки, попечительства и патронажа) и супругами Ж., *** года рождения, Ж*, *** года рождения (приемными родителями) заключены договоры о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, по условиям которых приемные родители на возмездных условиях приняли на себя обязательство осуществлять воспитание и содержание, обеспечение уходом и лечением несовершеннолетних К*, Л* и Б*, а орган опеки и попечительства обязался производить выплату приемным родителям денежных средств на содержание приемных детей.

В разделе 5 названных договоров определено, что приемным родителям перечисляются денежные средства на оплату их труда, а также выплаты на содержание приемного ребенка в порядке и размерах, установленных постановлениями Правительства Москвы от 15.05.2007 N 376-ПП, от 29.03.2011 N 93-ПП, от 28.12.2011 N 639-ПП.

Из материалов дела также следует, что Ж. 21.01.2016 обратилась к ответчику с заявлениями о назначении и выплате ей ежемесячных компенсационных выплат, предусмотренных Указом Президента РФ от 26.02.2013 N 175 "О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы"; решениями ответчика от *** года истцу в назначении ежемесячных выплат по уходу за детьми-инвалидами было отказано в связи с установлением факта наличия у нее оплачиваемой работы по договорам о передаче несовершеннолетних детей на воспитание в приемную семью.

Разрешая спор и удовлетворяя исковые требования Ж. о признании незаконными решений об отказе в назначении ежемесячных выплат по уходу за детьми-инвалидами и возложении обязанности назначить названные выплаты, суд первой инстанции, руководствуясь положениями п. 2 ст. 152 и п. 2 ст. 153.1 Семейного кодекса РФ, ст. 16 Федерального закона от 24.04.2008 года N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", исходил из того, что

вознаграждение приемным родителям относится к мерам социальной поддержки лицам, осуществляющим воспитание приемных детей, поэтому осуществление обязанностей приемного родителя на возмездной основе в соответствии с заключенными договорами о приемной семье нельзя считать выполнением оплачиваемой работы, в связи с чем пришел к выводу о том, что Ж. имеет право как неработающий гражданин, осуществляющий уход за детьми-инвалидами, на получение ежемесячных выплат по уходу за детьми-инвалидами.

Судебная коллегия считает, что выводы суда первой инстанции основаны на неправильном применении и толковании норм материального права, регулирующих спорные отношения.

Пунктом 1 Указа Президента РФ от 26.02.2013 N 175 "О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы" в целях усиления социальной защищенности отдельных категорий граждан постановлено установить с 01.01.2013 ежемесячные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы: родителю (усыновителю) или опекуну (попечителю) - в размере 5 500 руб.; другим лицам - в размере 1 200 руб.; ежемесячные выплаты производятся к установленной ребенку-инвалиду или инвалиду с детства I группы пенсии в период осуществления ухода за ним (п. 3 Указа); ежемесячные выплаты устанавливаются одному неработающему трудоспособному лицу в отношении каждого ребенка-инвалида или инвалида с детства I группы на период осуществления ухода за ним (п. 4 Указа).

Постановлением Правительства РФ от 02.05.2013 N 397 утверждены Правила осуществления ежемесячных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет или инвалидами с детства I группы, в пункте 2 которых предусмотрено, что ежемесячная выплата устанавливается проживающим на территории Российской Федерации родителю (усыновителю) или опекуну

(попечителю), а также другому лицу, осуществляющему уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы, независимо от совместного проживания с ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы.

В пункте 12 указанных Правил перечислены основания для прекращения ежемесячной выплаты; одним из таких оснований является выполнение лицом, осуществляющим уход, оплачиваемой работы (пп. "д" п. 12 Правил).

Из приведенных нормативных положений следует, что ежемесячная выплата лицу, осуществляющему уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалиду с детства I группы, производится при условии отсутствия у такого лица оплачиваемой работы, то есть если такое лицо является неработающим.

В соответствии с п. 1 ст. 145 Семейного кодекса РФ опека или попечительство устанавливаются над детьми, оставшимися без попечения родителей (п. 1 ст. 121 Семейного кодекса РФ), в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов.

В силу ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 24.04.2008 N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, за исключением случаев, установленных настоящей статьей, а также Семейным кодексом РФ. Орган опеки и попечительства, исходя из интересов подопечного, вправе заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях. Вознаграждение опекуну или попечителю может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а также средств бюджета субъекта Российской Федерации. Предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки или попечительства за счет доходов от имущества подопечного устанавливается Правительством Российской Федерации. Случаи и порядок выплаты вознаграждения опекунам или попечителям за

счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 16).

Приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре. К отношениям, возникающим из договора о приемной семье, применяются положения главы 20 Семейного кодекса РФ ("Опека и попечительство над детьми"). К отношениям, возникающим из договора о приемной семье, в части, не урегулированной Семейным кодексом РФ, применяются правила гражданского законодательства о возмездном оказании услуг постольку, поскольку это не противоречит существу таких отношений (п. п. 1 и 2 ст. 152 Семейного кодекса РФ).

Размер вознаграждения, причитающегося приемным родителям, размер денежных средств на содержание каждого ребенка, а также меры социальной поддержки, предоставляемые приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, определяются договором о приемной семье в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 153 Семейного кодекса РФ).

Из положений п. 2 ст. 153.1 Семейного кодекса РФ усматривается, что Семейный кодекс РФ разграничивает вознаграждение приемным родителям, денежные средства на содержание детей и меры социальной поддержки, то есть предусматривает несколько видов обеспечения для приемной семьи. При этом вознаграждение приемным родителям, денежные средства на содержание детей и меры социальной поддержки - это разные виды обеспечения приемной семьи.

Из содержания приведенных норм Семейного кодекса РФ также следует, что приемные родители исполняют обязанности по содержанию, воспитанию и образованию детей по договору о передаче на воспитание ребенка в приемную семью на возмездной основе, получая от данного вида

деятельности доход, размер которого определяется законом субъекта Российской Федерации.

В связи с этим к отношениям, возникающим из договора о приемной семье, применяются, в том числе и нормы гражданского законодательства о возмездном оказании услуг в части, не урегулированной Семейным кодексом РФ.

В силу ст. 21 Закона города Москвы от 14.04.2010 N 12 "Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве" ежемесячное вознаграждение, выплачиваемое приемному родителю или патронатному воспитателю, на одного ребенка, переданного в приемную семью или на патронатное воспитание, устанавливается в размере 15 155 рублей (ч. 1). Ежемесячное вознаграждение выплачивается одному приемному родителю за воспитание каждого ребенка в случае передачи на воспитание одного ребенка или двух детей. В случае передачи на воспитание трех и более детей ежемесячное вознаграждение выплачивается каждому приемному родителю за воспитание каждого ребенка в размере, указанном в части 1 настоящей статьи (ч. 3). За воспитание ребенка-инвалида, принятого в приемную семью или на патронатное воспитание, размер ежемесячного вознаграждения, предусмотренный частью 1 настоящей статьи, увеличивается на 70 процентов (ч. 4). Право на ежемесячное вознаграждение у приемного родителя (приемных родителей), патронатного воспитателя возникает с момента заключения договора соответственно о приемной семье, патронатном воспитании (ч. 5).

Из изложенных норм законодательства города Москвы видно, что предметом договора о приемной семье являются фактические и юридические действия приемных родителей, связанные, в частности с воспитанием, содержанием, образованием ребенка, за совершение которых приемные родители получают денежные выплаты.

В ст. 217 Налогового кодекса РФ приведены виды доходов, не подлежащих налогообложению (освобождаемые от налогообложения).

Суммы, не подлежащие обложению страховыми взносами для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, перечислены в ст. 9 Федерального закона от 24.07.2009 года N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования".

Вознаграждение приемным родителям не относится к предусмотренным ст. 217 Налогового кодекса РФ и статьей 9 Федерального закона от 24.07.2009 N 212-ФЗ видам доходов, освобождаемых от налогообложения и обложения страховыми взносами, следовательно, с указанного вознаграждения уплачиваются налоги и производятся отчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. При этом периоды, в течение которых в Пенсионный фонд РФ перечисляются страховые взносы за указанных застрахованных лиц (приемных родителей), включаются при назначении пенсии данным гражданам в страховой стаж как периоды работы.

Поскольку Ж., являясь стороной трех договоров о приемной семье от *** и ***, приняла на себя обязательства по оказанию услуги по воспитанию приемных детей за вознаграждение, то ее следует признать выполняющей оплачиваемую работу, в связи с этим Ж. как работающее лицо не имеет права на получение ежемесячных выплат, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 26.02.2013 N 175 "О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы" и Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.05.2013 N 397 "Об осуществлении ежемесячных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет или инвалидами с детства I группы".

Таким образом, у суда первой инстанции не имелось правовых оснований для признания незаконными решений комиссии по рассмотрению вопросов реализации пенсионных прав граждан ГУ - ГУ ПФР N 2 по г.

Москве и Московской области от *** N ***, ***, *** об отказе Ж. в назначении ежемесячных компенсационных выплат по уходу за детьми-инвалидами и для возложения на ответчика обязанности назначить и производить Ж. ежемесячные компенсационные выплаты по уходу за детьми-инвалидами К*, Л* и Б*.

С учетом изложенного обжалуемое решение суда нельзя признать законными, поскольку оно принято с существенными нарушениями норм материального права, в связи с чем оно подлежит отмене с принятием нового решения об отказе Ж. в удовлетворении заявленных требований.

На основании изложенного и, руководствуясь ст. ст. 327 - 330 ГПК РФ, судебная коллегия определила:

решение Кунцевского районного суда города Москвы от 05 мая 2016 года отменить, принять по делу новое решение, которым в удовлетворении исковых требований Ж. к ГУ - ГУ ПФР N 2 по г. Москве и Московской области о назначении ежемесячных компенсационных выплат как неработающему трудоспособному лицу, осуществляющему уход за детьми-инвалидами, отказать.¹⁴⁷

Закон Самарской области от 02.04.1998 № 2-ГД «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области» (в ред. Закона Самарской области от 30.04.2008 № 40-ГД) декларирует, что патронатное воспитание – это временная форма устройства ребенка (детей), оставшегося без попечения родителей, на воспитание в семью патронатного воспитателя с сохранением обязанности опекуна (попечителя) в отношении ребенка (детей) у учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 10 ноября 2016 г по делу № 33-44666

¹⁴⁸ Волжская коммуна.- 1998.- 08 апреля.

Интересен факт, выявленный при исследовании Михеевой Л.Ю., а именно, содержание, которое вкладывается региональными актами в понятие "патронат", существенно различается. Кандидат юридических наук на примерах конкретных субъектов РФ классифицирует модели патроната:

1) нормы о патронате не отличаются от положений о приемной семье (Закон Тамбовской области "Об опеке и попечительстве в Тамбовской области");

2) патронатный воспитатель состоит в трудовых отношениях с органом опеки и попечительства, при этом устанавливается "разграничение функций по защите интересов ребенка между кровными родителями, законным представителем ребенка, патронатным воспитателем и уполномоченным органом". Патронатный воспитатель отвечает за жизнь и здоровье ребенка в период его проживания в семье воспитателя;

3) патронат на базе детского дома (в Новгородской области), возникает на основании договора, но его стороной является не орган опеки и попечительства, а детское учреждение (детский дом и проч.). Воспитателю причитается "оплата за труд". Орган опеки и попечительства при этом сохраняет весь набор прав по защите и представительству интересов ребенка, а учреждение, где содержатся дети, должно осуществлять "подготовку детей к помещению на воспитание в семьи, а также поиск, отбор патронатных воспитателей".

4) патронат как такая договорная форма, которая предусматривает передачу ребенка на условиях "двусторонних обязательств об условиях содержания и воспитания детей", встречается только в Законе Алтайского края "О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан". К Закону прилагается типовый договор, из которого следует, что воспитатель должен обеспечить обучение, воспитание, а также полноценное питание и содержание ребенка. В свою очередь орган опеки и попечительства обязуется осуществлять материальную поддержку патронатной семьи.

5) патронат как форма, при которой воспитатели не исполняют обязанностей опекунов, но имеют право на "заработную плату". При этом из текста законов отраслевую принадлежность их правоотношений с органами опеки и попечительства определить невозможно¹⁴⁹.

Анализируя законодательство Самарской области о патронате, мы делаем вывод о том, что нормы наиболее соответствуют модели под номером 3. Постановлением Правительства Самарской области от 18.07.2007 № 96 было утверждено Положение о патронатном воспитании. Положение определяет порядок и условия организации патронатного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, являющихся воспитанниками учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Согласно п.1 ст. 2 Положения дети передаются на патронатное воспитание на основании договора об устройстве ребенка на патронатное воспитание, заключаемого между учреждением и патронатным воспитателем, согласованного с органами опеки и попечительства. Явным отличительным признаком от приемной семьи является возможное количество переданных детей: в семью одного патронатного воспитателя может быть передано не более трех детей любого возраста (п.7 ст. 2). Орган опеки и попечительства в патронатных отношениях осуществляет контроль за воспитанием и содержанием детей, совместно с учреждением (ст. 4).

«Новеллы Федерального закона «Об опеке и попечительстве» коснулись и патроната. Теперь при устройстве ребенка, оставшегося без попечения родителей, в патронатную семью, возможно соопекунство. Это происходит в результате того, что опекунами или попечителями ребенка являются оба супруга (патронатные родители), в отношении которых будет вынесен акт о назначении их опекунами или попечителями одного и того же ребенка (детей)»¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика. - С.89-91.

¹⁵⁰ Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве». - С.34-35.

Несмотря на существование на практике патронатного воспитания, и законодательного подкрепления этой формы, существует немало противников патроната, считающих, что патронат не порождает достаточной ответственности патронатных воспитателей за судьбу ребёнка, за его содержание, что более половины патронатных семей по тем или иным причинам «сдают обратно» своих воспитанников. Сторонники, в свою очередь, считают, что патронат является активной формой общественного участия в судьбе одинокого ребёнка и способствует лучшему его знакомству с общественными нормами на примере конкретной семьи, является персонализированной формой защиты взрослым гражданином — малолетнего. Среди сторонников патроната есть как те, которые считают патронат «эквивалентом» усыновления или шагом к нему, так и те, кто в патронатном воспитании видит только нравственный труд по формированию полноценного участника общества¹⁵¹.

Михайлова И.А. поднимает проблему о том, что законодатель, закрепляя понятие патронат, широко применяемое в региональном законодательстве, не принял во внимание возможность возникновения коллизий с категорией «патронаж»¹⁵².

Патронаж (от фр.patronage — покровительство) как правовой институт известен с давних времен. Однако в российском законодательстве данная категория впервые введена действующим ГК РФ¹⁵³.

Статья 41 Гражданского кодекса декларирует: «Над совершеннолетним дееспособным гражданином, который по состоянию здоровья не способен самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности, может быть установлен патронаж»¹⁵⁴. Беляева З.С. в качестве случаев, вызывающих потребность в патронаже, отмечает обстоятельства, связанные с состоянием здоровья, обусловленные преклонным возрастом,

¹⁵¹ <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата посещения 16 мая 2016 года).

¹⁵² См.: Михайлова И.А. Гражданская правосубъектность физических лиц: проблемы законодательства, теории и практики. Автореферат дисс... д.ю.н.- М, 2006.- С.16.

¹⁵³ См.: Поздняков А.Б. Правовые вопросы патронажа как института гражданского права Российской Федерации. // Семейное и жилищное право.- 2008.- № 5.- С.11.

¹⁵⁴ Собрание законодательства РФ. -1994.- № 32.- Ст.3301.

тяжелым соматическим расстройством, инвалидностью, невозможностью из-за физического недуга свободно передвигаться и т.п. При этом сохраняется интеллект, способность разумно оценивать свои поступки и действия и принимать соответствующие решения. Такому гражданину нужен только помощник¹⁵⁵.

Данный правовой институт установлен в одном разделе с опекой и попечительством. Однако мнения специалистов относительно связи патронажа с опекой и попечительством расходятся.

Так, Нечаева А.М. считает, что патронаж над дееспособными гражданами необходимо отличать от опеки и попечительства¹⁵⁶.

Корнеев С.М. и Шерстобитов А.Е., руководствуясь положениями ГК РФ, не высказывая своей позиции о статусе данного правового института, акцентируют внимание на том, что на отношения патронажа распространяется действие многих правил, регулирующих опеку и попечительство, из чего можно сделать вывод, что в данном случае законодатель использует аналогию закона. Вместе с тем, по мнению большинства ученых и практиков, например Гришаева С.П., Кротова М.В., Лихачева Г.Д., Поповой С.М. и других, патронаж является разновидностью попечительства. Поэтому они полагают, что Гражданский кодекс РФ расширил границы попечительства таким понятием, как «патронаж», который устанавливается по просьбе совершеннолетнего дееспособного гражданина, если он по состоянию здоровья не может самостоятельно осуществлять, защищать свои гражданские права и исполнять гражданские обязанности. Сторонники последней точки зрения, в качестве аргументов приводят следующее:

♦диспозиция ст. 41 ГК РФ содержит для лица, оказывающего помощь дееспособному гражданину, двойной термин (попечитель, помощник);

¹⁵⁵См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 3-х т. Т.1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) /Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. ИГП РАН. М.:Юрайт-Издат, 2014.- С.138-139.

¹⁵⁶См.: Пелевин А.А. Патронаж над дееспособными гражданами и смежные правоотношения. // Гражданское право и процесс.- 2008.- № 3.- С.44.

♦функции попечителя-помощника и лиц, осуществляющих попечительство над ограниченно дееспособными, частично совпадают: попечитель в рамках патронажа выступает в качестве помощника, оказывающего немощному лицу практическое содействие. В то время как попечители дают согласие на совершение тех сделок, которые граждане, находящиеся под попечительством, не вправе совершать самостоятельно. Попечители оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охраняют их права от злоупотреблений со стороны третьих лиц (ст. 33 ГК РФ). При этом подопечные могут быть физически здоровыми людьми и помощь (контроль) им необходима только для принятия решения¹⁵⁷.

Однако вышеозначенные аргументы потеряли свою актуальность после введения изменений в ГК. Статья 41, посвященная патронажу, полностью заменена (п.7 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об опеке и попечительстве"). Лицо, оказывающее помощь называется теперь однозначно помощником, а над совершеннолетним дееспособным гражданином устанавливается патронаж, а не попечительство в форме патронажа.

Позиции о том, что патронаж следует квалифицировать как самостоятельную правовую категорию придерживается К.В. Ярошенко, настаивая на том, что патронаж — это новый институт, предназначенный для оказания гражданам содействия в осуществлении имущественных прав. В этой связи, мнение Пелевина А.А. о том, что патронаж является самостоятельным видом помощи дееспособным, но нуждающимся в помощи гражданам, предстает в новом свете¹⁵⁸. Исследователь аргументирует свою точку зрения тем, что цели попечительства и патронажа различны; правовое положение помощника отличается от прав и обязанностей попечителя, так

¹⁵⁷См.: Поздняков А.Б. Указ. соч.- С.11.

¹⁵⁸См.: Пелевин А.А. Указ. соч.- С.44.

как помощник не является законным представителем и не вправе представлять интересы во всех без исключения правоотношениях.

«...Патронаж представляет собой самостоятельный институт гражданского права, регламентирующий отношения полностью дееспособного лица, но не имеющего физической возможности самостоятельно осуществлять принадлежащие ему права или совершать действия во исполнение лежащих на нем обязанностей, с помощником, оказывающим ему услуги в осуществлении указанных правомочий»¹⁵⁹.

Михеева Л.Ю., указывает то обстоятельство, что ст. 33 ГК РФ, перечисляя основания установления попечительства, не указывает в их числе ситуацию, описанную в ст. 41 ГК РФ, что говорит о самостоятельности норм о патронаже¹⁶⁰. Так отношения по поводу патронажа не входят в предмет регулирования законодательства об опеке и попечительстве еще из соображений, что категория граждан, интересы которой защищаются с помощью патронажа, включает совершеннолетних дееспособных граждан, по состоянию здоровья последние не способны осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности; над такими гражданами опека и попечительство не устанавливается¹⁶¹.

Мы солидарны с мнениями авторов, считающих, что институт патронажа должен быть выделен в отдельный гражданско-правовой институт, без привязки к институту опеки и попечительства. Содержание последних изменений в законодательстве об опеке, в частности ФЗ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» не содержит даже упоминания о патронаже. Объяснением может послужить лишь то, что патронаж не входит в объем регулируемых данным законом отношений.

Возвращаясь к работе Михайловой И.А., хотелось бы отметить целесообразность корректировки понятий, предлагаемой ею. Так объединение патроната и патронажа в один правовой институт, позволит

¹⁵⁹См.: Поздняков А.Б. Указ. соч.- С.14.

¹⁶⁰См.: Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика. - С.60.

¹⁶¹См.: Михеева Л.Ю. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве». - С.14.

устранить коллизию и сформировать новый институт – патроната как универсальной договорной формы, охватывающей покровительство не только совершеннолетним дееспособным лицам, которые по состоянию здоровья нуждаются в оказании содействия в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, но и лицам, в несовершеннолетнем возрасте оставшимся без попечения родителей¹⁶².

Рассмотрев положения о патронатной семье (патронатном воспитании) мы делаем вывод о том, что внедрение этой формы устройства – это попытка увеличить возможности передачи детей в семью, осознавая все преимущества нахождения в ней детей. Минусом указанной формы является отсутствие регулирующих правовых норм во множестве регионов. На федеральном уровне нормы о патронате лишь вводят в заблуждение, из-за созвучности с патронажем.

¹⁶²См.: Михайлова И.А. Указ соч.- С.16.

Заключение

Обобщая весь изученный материал и мнения различных авторов мы пришли к некоторым выводам. Институт опеки и попечительства своими корнями уходит в римское право. Современное российское законодательство многие нормы заимствовало именно из тех далеких времен.

Первое упоминание опеки и попечительства на Руси нашло свое отражение в послании Рюрика. С тех пор исследуемый институт претерпел множество изменений, пройдя несколько этапов развития. В свете новейших реформ законодательства, связанного с принятием и вступлением в силу Федерального закона РФ «Об опеке и попечительстве» и целого ряда нововведений, внесенных в ГК РФ и СК РФ в связи с принятием данного закона, хотелось бы акцентировать внимание на основных вопросах и проблемах.

На протяжении многих лет, в юридической литературе велись споры о существовании опеки. Ввиду отсутствия единой точки зрения учёных и наличии коллизий со стороны законодателя, целесообразно обобщение основных понятий опеки и попечительства. Зачастую термины «опека» и «попечительство» объединяются в единое понятие «опека», означающее, прежде всего, устройство граждан, нуждающихся в особой правовой защите ввиду их неполной гражданской дееспособности. В этом смысле опека и попечительство являются средствами восполнения недостающей дееспособности граждан. Такое восприятие соответствует нормам гражданского законодательства. В свою очередь с точки зрения семейного права опека и попечительство – формы устройства детей-сирот и детей, утративших попечение родителей.

Глобальнее опека и попечительство воспринимается как комплексный институт права, несущий в себе нормы не только частных (гражданского и семейного), но и публичных отраслей (прежде всего административного) права, что обусловлено необходимостью обеспечения нуждающихся в этом

граждан всеми видами охраны их прав и законных интересов (в первую очередь их личных и имущественных прав).

Также опека и попечительство понимаются как правоотношение с участием опекуна (попечителя) и подопечного.

Обобщающие нормы нового закона об опеке и попечительстве прежде всего коснулись деятельности органа опеки и попечительства. Долгое время обязанность по осуществлению опеки была возложена на органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти. Теперь же органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Система, при которой осуществление опеки и попечительства вышло из перечня вопросов местного значения и стало одним из полномочий государственных органов при условии участия местных органов в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, отвечает сегодняшним потребностям в организации надлежащей защиты населения. Обоснованным и правомерным является признание значимости защиты граждан на государственном уровне в соответствии с общими конституционными принципами.

Прежде полномочия органов опеки и попечительства вытекали из смысла их деятельности. Теперь же перечень обязанностей содержится в законе. Так же законом закреплен принцип недопустимости прямого делегирования полномочий органов опеки и попечительства иным организациям и лицам.

Расширены права органа опеки и попечительства в сфере представительства, а именно орган опеки обязан в ряде случаев сам представлять интересы подопечного, не отстраняя опекуна и попечителя, если действия опекунов или попечителей по представительству интересов подопечных противоречат закону или интересам подопечных, а также в случаях, когда опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных.

Основанием возникновения отношений между опекуном или попечителем и подопечным является акт органа опеки и попечительства. Обязанности опекуна (попечителя) в таком случае осуществляются безвозмездно. На практике такие отношения обусловлены не безразличностью потенциальных опекунов (попечителей) к судьбе подопечного, как правило, при наличии родственной связи. Однако, Закон об опеке предусматривает установление опеки и попечительства и по договору об осуществлении опеки и попечительства. На основании договора обязанности опекуна становятся возмездными. Возмездность отношений увеличивает шансы граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки, быть принятыми в семью, сокращая количество находящихся в различных учреждениях.

Основания прекращения опеки и попечительства можно условно разделить на «автоматические» и другие, следующие из конкретной ситуации. К автоматическим относят смерть опекуна и попечителя либо подопечного; истечение срока действия акта о назначении; судебное решение о признании подопечного дееспособным; достижение несовершеннолетним подопечным возраста восемнадцати лет, а также эмансипация несовершеннолетнего. Помимо автоматических есть еще случаи освобождения и отстранения опекунов и попечителей от исполнения своих обязанностей. Они вызывают такие же последствия, что и при прекращении, однако основаниями для освобождения является просьба опекуна (попечителя), вызванная различными причинами, а основаниями для отстранения – ненадлежащее исполнение опекуном (попечителем) своих обязанностей; нарушение законных прав и интересов подопечного; выявление органом опеки и попечительства нарушения правил охраны имущества подопечного.

Среди особенностей правового регулирования имущественных отношений с участием подопечных выделяется принцип разделения имущества подопечного и опекуна (попечителя). Подопечные могут

пользоваться имуществом своих опекунов или попечителей с их согласия, выражаемого в устной форме или вытекающего их обстоятельств. Распоряжение имуществом подопечных находится под контролем органов опеки и попечительства. Главным образом такой контроль осуществляется посредством издания обязательных для исполнения актов.

В процессе исследования было выявлено, что самой распространенной формой устройства граждан являются опека и попечительство. Эта форма устройства наиболее урегулирована законом, фактически приближена к проживанию в семье, в то же время обеспечивает контроль за соблюдением прав и интересов подопечных со стороны органа опеки и попечительства.

На федеральном уровне предусмотрены такие формы устройства как приемная семья, патронатная семья (патронатное воспитание), либо при невозможности устройства в семью в той или иной форме передача в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. Законом закреплен приоритет передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью. Стремление государства к устройству детей различными способами в семью, а не в специализированные учреждения, обусловлено неопределимыми преимуществами семейного воспитания, где детям дается возможность лицезреть модель семьи, перенимать опыт взрослых в умении общаться, чувствовать себя нужными и окруженными необходимой родительской заботой.

Установленные Семейным кодексом такие формы устройства как приемная семья или патронатное воспитание предусмотрены для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако законами субъектов нормы могут быть дополнены. Такой возможностью воспользовались законодатели Самарской области, приняв закон, направленный на повышение качества жизни пожилых людей, профилактики социального одиночества. В указанном законе определяется порядок организации приемных семей для пожилых людей.

Все перечисленные формы устройства обладают специфическими особенностями и соответственно отличиями друг от друга.

По общему правилу, одно и то же лицо может быть опекуном (попечителем) только одного гражданина. Соопекунство или множественность подопечных являются исключениями. Так же опека и попечительство возникают на основании административного акта и осуществляются на безвозмездной основе.

С приемной семьей сходство опеки (попечительства) выражается в том, что приемные родители обладают теми же правами и обязанностями, что и опекуны (попечители). Отличиями является основание возникновения: приемная семья образуется исключительно на основании договора о приемной семье. Разновидностью приемной семьи является детский дом семейного типа, где количество детей варьируется от 5 до 10, когда в обычной приемной семье не должно превышать 8, включая родных и усыновленных.

С целью сокращения детских учреждений одним из возможных вариантов полноценного семейного воспитания рассматривается фостерная или патронатная семья. Подобная форма устройства является дополнительной или альтернативной. Дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, помещаются в семьи патронатных воспитателей. Нормы о патронате содержатся в нормативно-правовых актах субъектов. Согласно закону Самарской области возможное количество переданных детей в семью одного патронатного воспитателя не должно превышать трех детей любого возраста. Количественный показатель является отличительным признаком от приемной семьи. Сходством с опекой (попечительством) является возможность соопекунства, возникающее в результате того, что опекунами или попечителями ребенка являются оба супруга (патронатные родители).

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) // Российская газета.- 1993.- 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994г. N 51-ФЗ (ред.от 21.05.2016г.) // Собрание законодательства РФ.-1994.- № 32.- Ст.3301.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995г. N 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ.- 1996.- N 1.- Ст.16.
4. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001г. №195-ФЗ (ред. от 02.03.2016г.) // Российская газета.- 2001.- 31 декабря.
5. Федеральный закон от 21.12.1996г. №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ.-1996.- N52.- Ст.5880.
6. Федеральный закон от 24.04.2008г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ред. от 20.12.2015)// Собрание законодательства РФ.-2008.- № 17.- Ст.1755.
7. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с введением ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства РФ.- 2008.- №17.-Ст.1756.
8. Федеральный закон от 10.07.1992г. № 3266-1 «Об образовании» (ред. от 02.03.2016)// Ведомости СНД и ВС РФ.- 1992.- №30.- Ст.1797.
9. Постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 года N 676 « Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства РФ.-1995.- №28.- Ст.2693.
10. Постановление Правительства РФ от 01.05.1996г. № 542 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может

усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью» // Собрание законодательства РФ.- 1996.- №19.- Ст.2304.

11. Постановление Правительства от 19.03.2001г. № 195 «О детском доме семейного типа» // Собрание законодательства РФ.- 2001.- №13.- Ст.1251.

12. Приказ Минобрнауки РФ от 12.11.2008г. № 347 «Об утверждении административного регламента министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдачи предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации // Российская газета.- 2009.- 20 февраля.

13. Приказ Минобрнауки РФ от 12.02.2009г. «Информация о нарушении законодательства РФ в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2009.

14. Письмо минэкономразвития РФ от 20.02.2008 №Д04-388 «О материалах к аналитическому обзору» // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2009.

15. Проект Федерального закона № 147132-5 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2009.

16. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-2009

17. Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 20.01.2009 № 80 «О проекте Федерального закона №147132-5 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04. ЗАО «Консультант Плюс». 1992-

2009

18. Закон Самарской области от 02.04.1998г. № 2-ГД (ред. от 12.11. 2014)«Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области» (в ред. Закона Самарской области от 30.04.2008 №40-ГД) // Волжская коммуна.- 1998.- 08 апреля.

19. Закон Самарской области от 07.07.2005г. № 152-ГД «Об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 12.11.2014) // Волжская коммуна.- 2005.- 08 июля.

20. Закон Самарской области от 10.11.2008г. № 121-ГД (ред. от 13.12.2014) «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Самарской области // Волжская коммуна.- 2008.- 12ноября.

21. Постановление Правительства Самарской области от 18.07.2007г. № 96 «Об утверждении положения о патронатном воспитании» // СПС «Кодекс». Версия 5.2.0.20. ЗАО «Информационная компания «Кодекс», 2000-2016.

22. Постановление Правительства Самарской области от 28.10.2008г. № 421 «Об утверждении Порядка обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС «Кодекс». Версия 5.2.0.20. ЗАО «Информационная компания «Кодекс», 2000-2016.

Специальная литература

1. Александров И.Ф. Проблемы правового регулирования устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях. // Юрист.- 2013.- №3.- С.15-17.

2. Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами. Автореферат дисс... к.ю.н.- М, 2007.- 23 с.

3. Аргунова Ю.Н. Опека над недееспособными: законодательные новеллы. //

Независимый психиатрический журнал.- 2008.- №2.- С.14-16.

4. Арзуманян А.В. Проблемы реализации прав детей лишенных родительского попечения. // Юрист. – 2014.-№ 10. – С.22-24.

5. Банников И.А. Юридическая природа договора о передаче ребенка в приемную семью в Российской Федерации. // Социальное и пенсионное право.- 2007.- №4.- С.24-27.

6. Барков А.В. Гражданская правовая модель рынка социальных услуг. // Юридический мир.- 2007.- №11.- С.46-48.

7. Барков А.В. Правовая природа договора социального содействия детям, оставшимся без попечения родителей. // Гражданское право.- 2008. -- № 4.- С.25-27.

8. Бахрах Д.Н. Административное право России. Издательства: Инфра-М, Норма, 2000. - 640 с.

9. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) // 2-е изд.- М: АСТ, АСТ МОСКВА, КОНТРАКТ, 2008.

10. Головистикова А.Н., Грудцына В.А., Малышев В.А., Спектор А.А. Комментарий к Семейному кодексу (постатейный) (по состоянию на 2 марта 2016 года)

11. Гражданское право: учеб.: в 3-х томах. Т.2. / Е.Ю. Валявина, И.В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. - 4-е изд., перераб. и доп.- М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.- 848 с.

12. Губаева А.К. Комментарий кГражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Отв. ред. Н.Д. Егоров, А.П.Сергеев. – 3- изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2016.

13. Дрыгина Е.Н. Развитие системы воспитания в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1985-2005 годы). Автореферат дисс...к.п.н.- М., 2008.- 24 с.

14. Евдокимова Т.П., Зубков П. Совершенствование попечительства. // <http://www.to-1.ru/articles/447/>

15. Ильюшенко А.А. Договор доверительного управления имуществом подопечного. Дисс...к.ю.н.//http://www.pkpz.ru/index.php?option=com_fireboard&func=view&id=183&catid=8
16. Кирилловых А.А. Опекa и попечительство под охраной закона. // Законодательство и экономика.- 2008.- № 9.
17. Ковалева О.В. Кодифицированное регулирование семейных правоотношений. // Российский судья.- 2014.- №12.- С.12-14.
18. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 3-х т. Т.1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. (Части первой) / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. ИГП РАН. М.: Юрайт, 2004.- 1069 с.
19. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (постатейный) / Под общ ред. Дмитриева Ю.А.
20. Крашенинников П.В., Кузнецова И.М., Михеева Л.Ю. О сборнике материалов Международной научно-практической конференции «Семья и право (к 10-летию принятия Семейного кодекса Российской Федерации)». //Семейное и жилищное право.- 2007.- №2.- С.31-32.
21. Курбацкий И.Н Становление и развитие института приемной семьи в России. Автореферат дисс...к.п.н., Калуга, 201 2.- 30 с.
22. Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». // СПС «Консультант Плюс». Версия 4000.00.04.
23. Лапина Е.П. Правовое регулирование института фостерных семей в зарубежных странах. // Семейное и жилищное право.- 2009.- №1.- С.8-11.
24. Лебедева Н. Депутаты взяли детей под опеку. // Российская газета.- Федеральный выпуск №4404.- 22 апреля 2008 г.
25. Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации. Автореферат дисс...к.ю.н.- М., 2009.- 29 с.
26. Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2-х ч. (классика российской

- цивилистики)/ По испр. и доп. 8-му изд., 1902.- 2-е изд, испр. - М.: Статут, 2000.- 831 с.
27. Муратова С.А. Семейное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». // 4-е изд., перераб. и доп.- М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право,- 2009.- 367 с.
28. Мурзин Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, семейно-правовой аспект. Дисс...к.ю.н. М., 2006.- 192 с.
29. Паршукова К.Ю. Проблемы реализации прав детей, лишенных родительского попечения в России. // Юрист.- 2007.- № 10.- С.19-25.
30. Пелевин А.А. Патронаж над дееспособными гражданами и смежные правоотношения. // Гражданское право и процесс.- 2008.- № 3.- С.44-45.
31. Поздняков А.Б. Правовые вопросы патронажа как института гражданского права Российской Федерации. // Семейное и жилищное права.- 2014.- № 5.- С.10-14.
32. Пчелинцева Л.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации.- 4-е изд, перераб.- М.: Норма, 2007.- 816с.
33. Пьяных Е.С. Органы опеки и попечительства как учредители договора доверительного управления имуществом, возникающего по основаниям, предусмотренным законом. // Юрист.- 2005.- № 4.- С.12-15.
34. Салахетдинова Л.Н. Патронат как дополнительная форма устройства детей. // Юрист.- 2007.- № 5.- С.32-33.
35. Семейное право: учебник для студентов вузов / под ред. П.В. Алексия, И.В. Петрова.- 3-е изд., перераб. и доп.- М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.- 319 с.
36. Солодова А.А. Завещательное назначение опекуна или попечителя в форме завещательного возложения. // Юрист.- 2007.- № 1.- С.32-33.
37. Суханов Е.А. Гражданское право. В 4-х томах. Т.1: Общая часть. Учеб. для студентов вузов / 3-е изд., перераб. и доп.- М.: Волтерс Клувер, 2008.- 736с.
38. Троянова Н.П. Гражданские правоотношения между

специализированными учреждениями социальной защиты и несовершеннолетними, находящимися в учреждениях. Автореферат дисс...к.ю.н.- М., 2007.- 22 с.

39. Урумова Т.О. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные вопросы правового регулирования. Автореферат дисс... к.ю.н.- М., 2009.- 27 с.

40. Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства. // Семейное и жилищное право.- 2015.- № 4.- С.32-36.

41. Шерстнева Н.С. Опекa и попечительство как форма воспитания несовершеннолетнего. // Семейное и жилищное право.- 2007.- № 2.- С.27-29.

42. Шмелева Е. Родители по найму // Российская газета.- Федеральный выпуск №3490.- 1 июня 2014г.

43. Эрделевский А.М. Постатейный научно-практический комментарий Семейного кодекса РФ // <http://www.pravoteka.ru/lib/semeynoe-pravo/0002/33.html>

Материалы судебной практики

1. Постановление Пленума Верховного Суда от 27.05.1998г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // Российская газета.- 1998.- 10июня.