**Тема 1.1 Нормативно-правовая основа деятельности органов опеки и попечительства**

1. Конституционные основы опеки и попечительства в РФ
2. Законодательное регулирование опеки и попечительства в РФ
3. Судебная практика по вопросам опеки и попечительства в РФ

Институт опеки и попечительства над детьми, оставшимися без родительского попечения, длительное время существовал в различных формах, как в дореволюционной России, так и затем в РСФСР. В настоящее время в семейном праве под опекой и попечительством понимается форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов (ст. 123, 145 СК РФ, п. 1 ст. 35 ГК РФ, ст. 1 Закона о дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). К несовершеннолетним детям, оставшимся без попечения родителей, относятся дети, родители которых умерли, лишены родительских прав, ограничены в родительских правах или признаны недееспособными. Отсутствие родительского попечения может быть вызвано также болезнью родителей, препятствующей выполнению ими родительских обязанностей, длительным отсутствием родителей (в связи с командировкой, отбыванием наказания в местах заключения и т. п.), уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов (в том числе при отказе родителей взять своих детей из воспитательных учреждений) и иными причинами (ст. 121 СК РФ, п. 3 ст. 31 ГК РФ). Институт опеки и попечительства основан на нормах не только семейного, но и гражданского права, а также административного права, т. е. по своей сути является комплексным. В ГК РФ нормы об опеке и попечительстве входят в состав различных институтов: дееспособность граждан, представительство, сделки, обязательства, возникающие вследствие причинения вреда. Кроме того, в ГК РФ содержатся общие положения об установлении и прекращении опеки и попечительства над гражданами. В СК РФ нормы об опеке и попечительстве образуют самостоятельный раздел и регламентируют опеку и попечительство как форму устройства и семейного воспитания детей, оставшихся без родительской заботы. В СК РФ соответственно определяются права и обязанности опекунов (попечителей) и права несовершеннолетних детей, находящихся под опекой (попечительством). Основанием установления опеки и попечительства над детьми является факт утраты ими по тем или иным причинам родительского попечения. Опека и попечительство над детьми преследуют две основные цели: а) воспитание детей, оставшихся без попечения родителей; б) защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (п. 1 ст. 145 СК РФ, п. 1 ст. 31 ГК РФ). Законодательством установлено, что опека устанавливается над малолетними детьми, т. е. детьми, не достигшими четырнадцати лет (п. 2 ст. 145 СК РФ и п. 1 ст. 32 ГК РФ), а попечительство - над несовершеннолетними детьми в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет (п. 2 ст. 145 СК РФ и п. 1 ст. 33 ГК РФ). Ранее, до введения в действие части первой ГК РФ (т.е. до 1 января 1995 г.), опека устанавливалась над несовершеннолетними, не достигшими возраста пятнадцати лет, а попечительство - над несовершеннолетними в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет (ч. 1 ст. 121 КоБС РСФСР). Разграничение понятий опеки и попечительства не имеет существенного значения в сфере воспитания и образования подопечных детей, но важно в сфере защиты опекунами (попечителями) их личных и имущественных прав и интересов, что во многом определяется различиями в содержании дееспособности несовершеннолетних в возрасте до четырнадцати лет и от четырнадцати до восемнадцати лет. В гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполнения дееспособности граждан (частичной или неполной). Как известно, малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать только весьма ограниченный круг сделок: мелкие бытовые сделки, сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации, а также сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с его согласия третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения. Все остальные сделки за несовершеннолетних, не достигших возраста четырнадцати лет, совершает его опекун как законный представитель (п. 2 ст. 28 ГК РФ). Благодаря опекуну ребенок, оставшийся без попечения родителей, может стать участником любого гражданского правоотношения. Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет обладают большим объемом дееспособности в гражданско-правовой сфере, чем малолетние. Они вправе самостоятельно совершать те же сделки, что и несовершеннолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет, кроме того, они могут без согласия попечителей распоряжаться своим заработком, стипендией и иными доходами, осуществлять права автора произведений науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности, а также в соответствии с законодательством вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими. Для совершения других сделок подопечному в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет требуется письменное согласие законного представителя - попечителя (п. 1, 2 ст. 26 ГК РФ). Таким образом, попечитель призван оказывать содействие несовершеннолетнему подопечному в реализации его прав в гражданско-правовой сфере. В отличие от ранее действовавшего законодательства (ст. 119 КоБС РСФСР) порядок установления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми СК РФ уже не регулируется, как не относящийся напрямую к семейным отношениям. Установление и прекращение опеки или попечительства над детьми определяются ГК РФ и в соответствии с его п. 1 ст. 35 относятся к компетенции органа опеки и попечительства по месту жительства детей, нуждающихся в опеке и попечительстве. Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти (п. 1 ст. 34 ГК РФ). Органы местного самоуправления всех уровней, включая поселковую (сельскую), районную и городскую администрацию, назначают опекунов и попечителей путем вынесения соответствующего решения. Например, в Москве организация и осуществление опеки и попечительства, в том числе в отношении детей, относится к предмету ведения муниципальных образований. При этом необходимое взаимодействие с муниципальным образованием осуществляется управой района г. Москвы и префектурой административного округа г. Москвы, как территориальными органами исполнительной власти города, подведомственными Правительству Москвы. Орган опеки и попечительства по месту жительства ребенка назначает опекуна или попечителя ребенку в течение месяца с момента, когда ему стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над ним. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств (например, ребенок уже проживает в семье кандидата в опекуны, попечители) опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства также и по месту жительства опекуна (попечителя). Если ребенку, нуждающемуся в опеке или попечительстве, в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается непосредственно на орган опеки и попечительства. Назначение опекуна или попечителя может быть обжаловано заинтересованными лицами в суде. Опекун или попечитель может быть назначен только с его согласия (п. 3 ст. 35 ГК РФ). Это обязательное условие, что естественно, поскольку принуждение граждан к исполнению опекунских или попечительских обязанностей интересам ребенка соответствовать не может и цели опеки (попечительства) вряд ли будут достигнуты. Необходимо добровольное волеизъявление лица, отвечающего по своим личным качествам необходимым требованиям закона, принять на себя обязанности опекуна (попечителя). На практике такое согласие выражается в соответствующем заявлении в орган опеки и попечительства. В СК РФ и ГК РФ установлены определенные требования к лицам, назначаемым опекунами или попечителями. Опекунами (попечителями) могут быть назначены только совершеннолетние дееспособные граждане (п. 1 ст. 146 СК РФ, п. 2 ст. 35 ГК РФ). Закон запрещает быть опекунами (попечителями) по причине неспособности надлежащим образом обеспечить семейное воспитание ребенка: а) несовершеннолетним лицам независимо от приобретения ими полной дееспособности до достижения возраста совершеннолетия; б) недееспособным лицам; в) лицам, лишенным родительских прав; г) лицам, страдающим хроническим алкоголизмом или наркоманией; д) лицам, ранее отстраненным от выполнения обязанностей опекунов или попечителей; е) лицам, у которых дети были отобраны без лишения родительских прав, т. е. ограниченным в родительских правах; ж) бывшим усыновителям, если усыновление было отменено по их вине; з) лицам, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять воспитание ребенка (п. 3 ст. 146 СК РФ). Орган опеки и попечительства не вправе назначить опекуном (попечителем) лицо, которое по состоянию здоровья не может осуществлять обязанности по воспитанию ребенка. Требования к состоянию здоровья опекунов (попечителей) не отличаются от соответствующих требований, предъявляемых к лицам, желающим стать усыновителями. Порядок медицинского освидетельствования граждан, желающих стать опекунами (попечителями), определен Министерством здравоохранения РФ. При решении органом опеки и попечительства вопроса о назначении лица опекуном или попечителем ребенка должны учитываться также следующие обстоятельства: а) способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя); б) его личные и нравственные качества; в) отношения между ним и ребенком, нуждающимся в опеке или попечительстве; г) отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя); д) если это возможно, желание самого ребенка (п. 3 ст. 35 ГК РФ, п. 2 ст. 146 СК РФ). Критерии, по которым должна оцениваться способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), законодательно не определены, что предполагает необходимость индивидуального подхода к решению данного вопроса в каждом конкретном случае с учетом обстоятельств различного характера (возраст опекуна, попечителя, образование, род занятий и т. п.). Безусловно, что функции опекуна (попечителя) проще выполнять человеку, имеющему определенные навыки воспитания собственных детей либо располагающему необходимыми для этого качествами в силу своего жизненного опыта, образования либо специальной подготовки. Многое зависит и от сложившихся у кандидатов в опекуны (попечители) отношений с ребенком, поскольку доброта, чуткость и взаимопонимание позволяют компенсировать отсутствие у опекуна (попечителя) специального образования. Новеллой СК РФ является введение необходимости учета отношения к ребенку членов семьи будущего опекуна (попечителя) и их желания участвовать в его воспитании (супруг опекуна, попечителя, родители, дети). Указанное требование является обоснованным и вызвано стремлением создать для опекаемого ребенка наиболее благожелательную обстановку со стороны членов семьи опекуна (попечителя), без чего сложно решать задачи воспитания и развития ребенка в новых для него условиях. По возможности орган опеки и попечительства должен учитывать и желание самого ребенка, особенно когда ребенок в силу возраста и уровня развития в состоянии его осознанно выразить, хотя данное требование и не является обязательным. В отличие от усыновления при передаче ребенка под опеку (попечительство) его желание или нежелание иметь своим опекуном (попечителем) конкретное лицо правового значения не имеет, даже если ребенку исполнилось десять лет. Однако в ситуации, когда ребенок негативно относится к кандидату в опекуны (попечители), важно выяснить причины такого отношения и вынести решение по возможности с учетом мнения ребенка. Соблюдение предусмотренных ГК РФ и СК РФ требований к личности опекуна (попечителя) направлено не только на обеспечение выполнения им своих обязанностей, но и на предотвращение возможных фактов насилия, оскорбления и иных противоправных действий в отношении детей, находящихся под опекой (попечительством), со стороны опекуна (попечителя) или членов его семьи. На практике опекунами (попечителями) чаще всего назначаются близкие родственники ребенка (дедушка, бабушка, тетя, дядя, брат, сестра и т. п.), тогда удается наиболее оптимально учесть требования к личности опекуна (попечителя) и желание самого ребенка. Однако и в этом случае закон не делает каких-либо исключений, позволяющих принять решение о назначении родственника ребенка его опекуном (попечителем) при наличии предусмотренных законодательством препятствий. Орган опеки и попечительства может назначить ребенку опекуна (попечителя) и по просьбе самих родителей, если они по каким-либо причинам (длительная командировка, болезнь и т. п.) не могут лично осуществлять воспитание ребенка. При этом родители могут предложить органу опеки и попечительства кандидатуру опекуна (попечителя). Права и обязанности опекуна (попечителя) возникают с момента вынесения органом опеки и попечительства решения о его назначении. Опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение, ему разъясняются его права и обязанности, передаются необходимые документы подопечного. В дальнейшем орган опеки и попечительства обязан осуществлять постоянный контроль за деятельностью опекунов (попечителей) и оказывать им необходимую помощь в воспитании подопечных и решении других вопросов. Основания прекращения опеки и попечительства предусмотрены ст. 39 и 40 ГК РФ. Опека над малолетним подопечным автоматически прекращается по достижении им возраста четырнадцати лет. При этом гражданин, осуществлявший обязанности опекуна, становится попечителем несовершеннолетнего без дополнительного решения об этом (п. 2 ст. 40 ГК РФ). Без особого решения прекращается попечительство над несовершеннолетними по достижении ими возраста восемнадцати лет (п. 3 ст. 40 ГК РФ). Другими основаниями для прекращения попечительства над несовершеннолетними могут являться вступление несовершеннолетнего в брак (п. 2 ст. 21 ГК РФ) или его эмансипация (ст. 27 ГК РФ), т.е. объявление несовершеннолетнего, достигшего возраста шестнадцати лет, полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным производится по решению органа опеки и попечительства - с согласия попечителя либо при отсутствии такого согласия - по решению суда. Опека и попечительство могут быть прекращены в результате освобождения опекунов или попечителей от исполнения ими своих обязанностей. Так, освобождение опекунов или попечителей от исполнения ими своих обязанностей производится органом опеки и попечительства при возвращении несовершеннолетнего подопечного родителям или передаче его на усыновление. В случае помещения подопечных в соответствующие воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения или другое аналогичное учреждение (организацию) органы опеки и попечительства могут принять такое решение при условии, что это не противоречит интересам подопечного (п. 1 ст. 39 ГК РФ). При наличии уважительных причин (болезнь, изменение имущественного положения, отсутствие взаимопонимания с подопечным и т. п.) опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения им своих обязанностей по его просьбе (п. 2 ст. 39 ГК РФ). В случае ненадлежащего выполнения опекуном или попечителем возложенных на него обязанностей, в том числе при использовании им опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи, орган опеки и попечительства может отстранить опекуна или попечителя от исполнения этих обязанностей и принять необходимые меры для привлечения виновного гражданина к установленной законом ответственности (п. 3 ст. 39 ГК РФ). Так, согласно ст. 156 УК РФ неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего опекуном (попечителем), связанное с жестоким обращением с ребенком, наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Отстранение опекуна (попечителя) от своих обязанностей является санкцией за виновное поведение и как мера ответственности влечет для него неблагоприятные последствия. Такие лица не могут в дальнейшем быть усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями (ст. 127, 146, 153 СК РФ).

Правовую основу деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних составляет ряд законодательных актов Российской Федерации, в том числе Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. N 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В развитие положений, касающихся организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, содержащихся в законодательных актах Российской Федерации, указанные вопросы должны быть максимально полно урегулированы на уровне субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований.

Законы субъекта Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации, регулирующие указанные вопросы, должны предусматривать:

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

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

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

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

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

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" предусмотрена передача с 1 января 2008 г. полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо принять исчерпывающие меры организационно-правового характера, обеспечивающие начиная с 1 января 2008 г. реализацию указанных полномочий.

В целях оказания методической помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации Минобрнауки России разработана модель закона субъекта Российской Федерации "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации" (далее - модель закона) (приложение 1 к настоящим Рекомендациям).

Модель закона предполагает возложение работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних и работы по опеке и попечительству в отношении отдельных категорий совершеннолетних граждан на разные уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (например, орган управления образованием - в отношении несовершеннолетних, орган социальной защиты населения - в отношении совершеннолетних граждан).

При возложении полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в полном объеме на один исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации модель закона может быть дополнена положениями, регулирующими вопросы организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченных в дееспособности, совершеннолетних дееспособных лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, а также лиц, признанных судом безвестно отсутствующими.

**Тема 1.2 Деятельность органов опеки и попечительства в рамках защиты прав и интересов совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан**

1. Система органов опеки и попечительства в РФ
2. Нормативное регулирование деятельности органов опеки и попечительства
3. Полномочия органов опеки и попечительства

Институт опеки и попечительства основан на нормах не только семейного, но и гражданского права, а также административного права, то есть по своей сути является комплексным. В ГК РФ нормы об опеке и попечительстве входят в состав различных институтов: дееспособность граждан, представительство, сделки, обязательства, возникающие вследствие причинения вреда. Кроме того, в ГК содержатся общие положения об установлении и прекращении опеки и попечительства над гражданами. В Семейном кодексе РФ нормы об опеке и попечительстве образуют самостоятельный раздел и регламентируют опеку и попечительство как форму устройства и семейного воспитания детей, оставшихся без родительской заботы. В Семейном кодексе РФ соответственно определяются права и обязанности опекунов (попечителей) несовершеннолетних детей, находящихся под опекой (попечительством).

Основанием установления опеки и попечительства над детьми является факт утраты ими по тем или иным причинам родительского попечения. Опека и попечительство над детьми преследуют две основные цели: а) воспитание детей, оставшихся без попечения родителей; б) защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (п. 1 ст. 45 СК РФ; п. 1 ст. 31 ГК РФ).

Законодательством установлено, что опека устанавливается над малолетними детьми, то есть не достигшими четырнадцати лет (п. 2 ст. 145 СК РФ и п. 1 ст. 32 ГК РФ), а попечительство - над несовершеннолетними детьми в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет (п. 2 ст. 145 СК РФ и п. 1 ст. 33 ГК РФ). Ранее, до введения в действие части первой ГК РФ (то есть до 1 января 1995 года), опека устанавливалась над несовершеннолетними, не достигшими возраста пятнадцати лет, а попечительство - над несовершеннолетними в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет (ч. 1 ст. 121 КоБС РСФСР).

Разграничение понятий опеки и попечительства не имеет существенного значения в сфере воспитания и образования подопечных детей, но крайне важно в сфере защиты опекунами (попечителями) их личных и имущественных прав и интересов, что во многом определяется различиями в содержании дееспособности несовершеннолетних в возрасте до четырнадцати лет и от четырнадцати до восемнадцати лет. В гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполнения дееспособности граждан (частичной или неполной). Как известно, малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать только весьма ограниченный круг сделок: мелкие бытовые сделки, сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации, а также сделки по распоряжению средствами, предоставленной законным представителем или с его согласия третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения. Все остальные сделки за несовершеннолетних, не достигших возраста четырнадцати лет, совершает его опекун как законный представитель (п. 2 ст. 28 ГК РФ). Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2, 3. М., 2005. С. 14. Благодаря опекуну ребенок, оставшийся без попечения родителей, может стать участником любого гражданского правоотношения.

Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет обладают гораздо большим объемом дееспособности в гражданско-правовой сфере, чем малолетние. Они вправе самостоятельно совершать те же сделки, что и несовершеннолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет, а кроме того, они могут без согласия попечителей распоряжаться своим заработком, стипендией и иными доходами, осуществлять права автора произведений науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности, а также в соответствии с законодательством вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими. Для совершения других сделок подопечному в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет требуется письменное согласие законного представителя - попечителя (п. 1 - 2 ст. 26 ГК РФ). Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2, 3. М., 2005. С. 13. Таким образом, попечитель призван оказывать содействие несовершеннолетнему подопечному в реализации его прав в гражданско-правовой сфере.

В отличие от ранее действовавшего законодательства (ст. 119 КоБС) порядок установления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми СК уже не регулируется, как не относящийся напрямую к семейным отношениям. Согласно п. 3 ст. 145 СК РФ установление и прекращение опеки или попечительства над детьми определяются гражданским законодательством (ст. 35, 39, 40 ГК РФ) и в соответствии с п. 1 ст. 35 ГК РФ относятся к компетенции органа опеки и попечительства по месту жительства детей, нуждающихся в опеке и попечительстве.

Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти (п. 1 ст. 34 ГК РФ). Пункт 1 ст. 1 Федерального закона РФ от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378. Органы местного самоуправления всех уровней, включая поселковую (сельскую), районную и городскую администрацию, назначают опекунов и попечителей путем вынесения соответствующего решения. Например, в Москве решения по вопросам установления опеки (попечительства) в отношении детей, находящихся в семьях российских граждан, а также по назначению доверительных управляющих имуществом подопечных должны приниматься главой Управы района - лично или через подразделения администрации района. Пункт 65 ст. 14 Закона города Москвы от 11 сентября 1996 года № 28-91 "О районной Управе в городе Москве" // Ведомости Московской городской Думы. 1997. № 1.

Орган опеки и попечительства назначает опекуна или попечителя ребенку в течение месяца с момента, когда ему стало известно о необходимости установления опеки и попечительства. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств (например, ребенок уже проживает в семье кандидата в опекуны, попечителя) опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства также и по месту жительства опекуна (попечителя). Если ребенку, нуждающемуся в опеке или попечительстве, в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается непосредственно на орган опеки и попечительства. Немаловажно, что назначение опекуна или попечителя может быть обжаловано заинтересованными лицами в суде.

Опекун или попечитель может быть назначен только с его согласия (п. 3 ст. 35 ГК РФ). Это обязательное условие, что естественно, поскольку принуждение к исполнению опекунских или попечительских обязанностей интересам ребенка соответствовать не может и цели опеки (попечительства) вряд ли будут достигнуты. Необходимо добровольное волеизъявление лица, отвечающего по своим личным качествам необходимым требованиям закона, принять на себя обязанности опекуна (попечителя). На практике такое согласие выражается в соответствующем заявлении в орган опеки и попечительства.

В СК и ГК РФ установлены определенные требования к лицам, назначаемым опекунами или попечителями. Опекунами (попечителями) могут быть назначены только совершеннолетние дееспособные лица (п. 1 ст. 146 СК РФ; п. 2 ст. 35 ГК РФ). Закон запрещает быть опекунами (попечителями): а) несовершеннолетним лицам независимо от приобретения ими полной дееспособности до достижения возраста совершеннолетия; б) недееспособным лицам; в) лицам, лишенным родительских прав. Запрет на исполнение обязанностей опекуна (попечителя) перечисленными лицами обусловлен сущностью и задачами опеки и попечительства. Принимая во внимание содержание функциональных обязанностей опекуна или попечителя детей (воспитание, образование подопечных, защита их прав и интересов), закон устанавливает ряд дополнительных требований к личности опекуна (попечителя). В частности, п. 3 ст. 146 СК РФ уточняется, кто еще не может быть назначен опекуном (попечителем) по причине неспособности надлежащим образом обеспечить семейное воспитание ребенка: а) лица, страдающие хроническим алкоголизмом или наркоманией; б) лица, ранее отстраненные от выполнения обязанностей опекунов или попечителей; в) лица, у которых дети были отобраны без лишения родительских прав, то есть ограниченные в родительских правах; г) бывшие усыновители, если усыновление было отменено по их вине; д) лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять воспитание ребенка.

Орган опеки и попечительства не вправе назначить опекуном (попечителем) лицо, которое по состоянию здоровья не может осуществлять обязанности по воспитанию ребенка. Требования к состоянию здоровья опекунов (попечителей) не отличаются от соответствующих требований, предъявляемых к лицам, желающим стать усыновителями. Перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять ребенка под опеку (попечительство), взять в приемную семью. Утвержден постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996 года № 542 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2304. Порядок медицинского освидетельствования граждан, желающих стать опекунами (попечителями), определен Министерством здравоохранения РФ. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 10 сентября 1996 года № 332 "О порядке медицинского освидетельствования граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями) или приемными родителями" // Бюллетень нормативных актов Президента и Правительства РФ. 1996. № 8.

При решении органом опеки и попечительства вопроса о назначении конкретного лица опекуном или попечителем ребенка должны учитываться также следующие обстоятельства: а) способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя); б) его личные и нравственные качества; в) отношения между ним и ребенком, нуждающимся в опеке или попечительстве; г) отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя); д) если это возможно - желание самого ребенка (п. 3 ст. 35 ГК РФ; п. 2 ст. 146 СК РФ). Критерии, по которым должна оцениваться способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), законодательно не определены, что предполагает необходимость индивидуального похода к решению данного вопроса в каждом конкретном случае с учетом обстоятельств различного характера (возраст опекуна, попечителя, образование, род занятий и т.п.). Безусловно, что функции опекуна (попечителя) проще выполнять человеку, имеющему определенные навыки воспитания собственных детей либо располагающему необходимыми для этого качествами в силу своего жизненного опыта, образования либо специальной подготовки. Многое зависит и от сложившихся у кандидатов в опекуны (попечители) отношений с ребенком, поскольку доброта, чуткость и взаимопонимание позволяют компенсировать отсутствие у опекуна (попечителя) специального образования. Новеллой Семейного кодекса является введение необходимости учета отношения к ребенку членов семьи будущего опекуна (попечителя) и их желания участвовать в его воспитании (супруг опекуна, попечителя, родители, дети). Указанное требование является совершенно обоснованным и вызвано стремлением создать для опекаемого ребенка наиболее благожелательную обстановку со стороны членов семьи опекуна (попечителя), без чего крайне сложно решать задачи воспитания и развития ребенка в новых для него условиях. По возможности орган опеки и попечительства должен учитывать и желание самого ребенка, особенно когда ребенок в силу возраста и уровня развития в состоянии его осознанно выразить, хотя данное требование и не является обязательным. В отличие от усыновления (ст. 132 СК РФ) при передаче ребенка под опеку (попечительство) его желание или нежелание иметь своим опекуном (попечителем) конкретное лицо правового значения не имеет, даже если ребенку исполнилось десять лет. Однако в ситуации, когда ребенок негативно относится к конкретному кандидату в опекуны (попечители), важно выяснить причины такого отношения и вынести решение по возможности с учетом мнения ребенка.

Соблюдение предусмотренных ГК и СК РФ требований к личности опекуна (попечителя) направлено не только на обеспечение выполнения им своих обязанностей, но и на предотвращение возможных фактов насилия, оскорбления и иных противоправных действий в отношении детей, находящихся под опекой (попечительством), со стороны опекуна (попечителя) или членов его семьи, что не исключено в жизни.

На практике опекунами (попечителями) чаще всего назначаются близкие родственники ребенка (дедушка, бабушка, тетя, дядя, брат, сестра и т.п.), тогда удается наиболее оптимально учесть требования к личности опекуна (попечителя) и желание самого ребенка. Однако и в этом случае закон не делает каких-либо исключений, позволяющих принять решение о назначении родственника ребенка его опекуном (попечителем) при наличии предусмотренных законодательством препятствий.

Орган опеки и попечительства может назначить ребенку опекуна (попечителя) и по просьбе самих родителей, если они по каким-либо причинам (длительная командировка, болезнь и т.п.) не могут лично осуществлять воспитание ребенка. При этом родители могут предложить органу опеки и попечительства кандидатуру опекуна (попечителя).

Права и обязанности опекуна (попечителя) возникают с момента вынесения органом опеки и попечительства решения о его назначении. Опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение, ему разъясняются его права и обязанности, передаются необходимые документы подопечного. В дальнейшем орган опеки и попечительства обязан осуществлять постоянный контроль за деятельностью опекунов (попечителей) и оказывать им необходимую помощь в воспитании подопечных и решении других вопросов.

Основания прекращения опеки и попечительства предусмотрены ст. 39 и 40 ГК РФ. Опека над малолетним подопечным автоматически прекращается по достижении им возраста четырнадцати лет. При этом гражданин, осуществлявший обязанности опекуна, становится попечителем несовершеннолетнего без дополнительного решения об этом (п. 2 ст. 40 ГК РФ). Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2, 3. М., 2005. С. 19.

Без особого решения прекращается попечительство над несовершеннолетними по достижении ими возраста восемнадцати лет (п. 3 ст. 40 ГК РФ). Другими основаниями для прекращения попечительства над несовершеннолетними могут являться вступление несовершеннолетнего в брак (п. 2 ст. 21 ГК РФ) или его эмансипация (ст. 27 ГК РФ), то есть объявление несовершеннолетнего, достигшего возраста 16 лет, полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным производится по решению органа опеки и попечительства - с согласия попечителя либо при отсутствии такого согласия - по решению суда.

Опека (попечительство) могут быть прекращены в результате освобождения опекунов или попечителей от исполнения ими своих обязанностей. Так, освобождение опекунов или попечителей от исполнения ими своих обязанностей производится органом опеки и попечительства при возвращении несовершеннолетнего подопечного родителям или передаче его на усыновление. Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник. М., 2001. С. 555. В случае помещения подопечных в соответствующие воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения или другое аналогичное учреждение (организацию) органы опеки и попечительства могут принять такое решение при условии, что это не противоречит интересам подопечного (п. 1 ст. 39 ГК РФ). При наличии уважительных причин (болезнь, изменение имущественного положения, отсутствие взаимопонимания с подопечным и т.п.) опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения им своих обязанностей по его просьбе (п. 2 ст. 39 ГК РФ).

В случае ненадлежащего выполнения опекуном или попечителем возложенных на него обязанностей, в том числе при использовании им опеки или (попечительства) в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи, орган опеки и попечительства может отстранить опекуна или попечителя от исполнения этих обязанностей и принять необходимые меры для привлечения виновного гражданина к установленной законом ответственности (п. 3 ст. 39 ГК РФ). Так, согласно ст. 156 УК РФ неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего опекуном (попечителем), связанное с жестоким обращением с ребенком, наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.В. Наумова. М., 1996. С. 391.

Отстранение опекуна (попечителя) от своих обязанностей является санкцией за виновное поведение и как мера ответственности влечет для него неблагоприятные последствия. Беспалов Ю. Защита прав несовершеннолетних // Российская юстиция. 1997. № 1. С. 33. Такие лица не могут в дальнейшем быть усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями (ст. 127, 146, 153 СК РФ).

Моделью закона предусматривается наделение полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - государственный орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации), определяемого высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Для осуществления эффективной работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних предусматривается создание государственным органом опеки и попечительства субъекта Российской Федерации своих территориальных органов (управлений, отделов), действующих на территории одного или нескольких муниципальных образований (далее - территориальные органы опеки и попечительства).

В соответствии с моделью закона на государственный орган опеки и попечительства субъекта Российской Федерации возлагаются общие полномочия по организации и методическому сопровождению работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, осуществлению координации и контроля за деятельностью территориальных органов опеки и попечительства, а также полномочия по ведению регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Полномочия и порядок организации деятельности территориального органа опеки и попечительства определяются Положением о территориальном органе опеки и попечительства (приложение 2 к настоящим Рекомендациям).

Примерная структура и функции подразделения государственного органа опеки и попечительства субъекта Российской Федерации, выполняющего функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей (далее - региональный оператор), приводятся в положении об указанном подразделении (приложение 3 к настоящим Рекомендациям).

Предлагаемая схема организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, при которой органы государственной власти субъекта Российской Федерации в полном объеме сохраняют полномочия по организации и осуществлению указанной деятельности, представляется наиболее оптимальной, поскольку позволяет организовать системную работу по защите прав и законных интересов несовершеннолетних на всех уровнях (региональном, муниципальном) и осуществлять централизованное руководство и контроль за деятельностью органов опеки и попечительства на уровне субъекта Российской Федерации.

**Тема 1.3 Принятие органом опеки и попечительства решения об установлении опеки (попечительства) в отношении совершеннолетних недееспособных и не полностью дееспособных граждан**

1. Понятие дееспособности в российском законодательстве
2. Понятие опеки и попечительства
3. Процедура установления опеки и попечительства

Правовое положение гражданина в качестве участника (субъекта) гражданских отношений носит название гражданской правосубъектности.

Правосубъектность физического лица содержит два основных элемента - правоспособность и дееспособность.

Гражданская правоспособность определяется как способность иметь гражданские права и нести обязанности, которая признается в равной мере за всеми гражданами. Правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью. Вместе с тем общее положение о возникновении правоспособности с момента рождения имеет определенные изъятия в отношении отдельных прав, входящих в состав правоспособности. Это касается, как правило, тех из них, которые гражданин может осуществлять лично. Способность иметь отдельные права обладают в ряде случаев неродившиеся лица.

Статья 18 ГК РФ раскрывает примерное содержание правоспособности граждан. «Практически гражданин может иметь любые имущественные и неимущественные права и нести любые обязанности кроме тех, иметь которые ему запрещено законом»

В состав правоспособности входят права собственности, наследования и завещания имущества, занятия предпринимательской деятельностью, создания юридических лиц, сделкоспособность, деликтоспособность, право на избрание места жительства, авторское право, а также иные имущественные и личные неимущественные права.

Дееспособность гражданина определяется как его способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их.

Невозможно обладать дееспособностью, не имея правоспособности, равно как невозможно быть правоспособным, не будучи субъектом гражданских правоотношений.

Правоспособность характеризует пассивную сторону правосубъектности (иметь права и нести обязанности). В отличие от этого в дееспособности выражается активная сторона участника гражданских правоотношений (приобретать и осуществлять права, создавать и исполнять обязанности).

Дееспособность возникает у гражданина в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста.

ГК установлен ряд исключений из этого правила. До достижения 18 лет дееспособность в полном объеме наступает в следующих случаях:

- вступления несовершеннолетнего гражданина в брак (со времени вступления в брак) ;

Это исключение является единым брачным возрастом и для мужчин и для женщин на территории РФ (ст. 13 Семейного кодекса РФ). Однако брачный возраст может быть в конкретном случае снижен по решению органов местного самоуправления до 16 лет при наличии причин, которые будут сочтены уважительными.

Это правило необходимо для обеспечения равенства супругов в браке, т.к. возможна ситуация, при которой, например, один из супругов достиг 18 лет, а другой нет. Важно еще то, что если брак был заключен гражданином, не достигшим несовершеннолетия, и он до наступления совершеннолетия уже успел этот брак расторгнуть, то его полная дееспособность за ним сохраняется.

- эмансипации (со времени вынесения решения органа опеки или попечительства либо вступления в законную силу решения суда).

Эмансипация — это объявление несовершеннолетнего, достигшего 16 лет, полностью дееспособным. Для этого необходимо, чтобы несовершеннолетний имел самостоятельный доход на основе постоянной работы по трудовому договору или предпринимательской деятельности. В первую очередь, чтобы получить эмансипацию, необходимо согласие самого ребенка. Кроме того, для эмансипации несовершеннолетнего необходимо согласие родителей или иных законных представителей и решение органов опеки и попечительства, а если согласия родителей (или законных представителей) нет, то эмансипация производится по решению суда. Целью эмансипации является освобождение несовершеннолетнего от необходимости каждый раз получать от законных представителей согласие на заключение сделок.

Если первое исключение существовало и в ранее действовавшем гражданском законодательстве, то второе является новеллой ГК. «Такая необходимость возникла в связи с широким развитием предпринимательской деятельности, в том числе и среди лиц, не достигших 18 лет, и была связана не только с интересами самих несовершеннолетних, но и с заботой об устойчивости гражданского оборота, предполагающей создание определенных гарантий для кредиторов».

Дееспособность возникает не одновременно с правоспособностью. Если возникновение правоспособности по общему правилу связано с рождением гражданина, то дееспособность в ограниченном объеме возникает лишь по достижении гражданином возраста 6 лет, что следует из смысла ГК. “Проведенное Кодексом возрастное деление позволяет сделать вывод, что малолетние в возрасте до 6 лет полностью недееспособны”.

Объем дееспособности зависит от возраста и психического состояния лица (которое в ряде случаев также обусловлено возрастом). Такой подход вытекает из основных начал гражданского законодательства, в соответствии с которыми граждане приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Участники гражданского оборота должны быть уверены в том, что воля и интерес контрагента выражаются адекватно, что он способен понимать значение своих действий, руководить ими и предвидеть последствия их совершения. Ограничение объема дееспособности либо лишение гражданина дееспособности в связи с его психическим (а также детерминирующим его возрастным) состоянием обеспечивают защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений.

Дееспособность содержит несколько элементов:

- сделкоспособность - способность от своего имени совершать гражданско-правовые сделки;

- деликтоспособность - способность самостоятельно нести гражданско-правовую ответственность;

- право на самостоятельную предпринимательскую деятельность.

Соотношение этих трех элементов у полностью дееспособных, несовершеннолетних и малолетних различно

Дееспособность по юридической природе - субъективное право гражданина.

Это право отличается от других субъективных прав своим содержанием: оно означает возможность определенного поведения для самого гражданина, обладающего дееспособностью, и вместе с этим этому праву соответствует обязанность всех окружающих гражданина лиц не допускать его нарушений.

Содержание дееспособности граждан как субъективного права включает следующие возможности, которые можно рассматривать как его составные части:

- способность гражданина своими действиями приобретать гражданские права и создавать для себя гражданские обязанности;

- способность самостоятельно осуществлять гражданские права и исполнять обязанности;

- способность нести ответственность за гражданские правонарушения.

Можно также указать на возможность защиты данного субъективного права от нарушений, но, учитывая, что данная возможность характерна для любого субъективного права и не может индивидуализировать содержание дееспособности как субъективного права.

Содержание дееспособности граждан тесно связано с содержанием их право способности. Если содержание правоспособности составляет права и обязанности, которые физическое лицо может иметь, то содержание дееспособности характеризуется способностью лица эти права и обязанности приобретать и осуществлять собственными действиями. Поэтому, обобщая сказанное, можно сделать вывод, что дееспособность есть предоставленная гражданину законом возможность реализации своей правоспособности собственными действиями.

Дееспособность, как и правоспособность, нельзя рассматривать как естественное свойство человека. И та и другая предоставлены гражданам законом и являются юридическими категориями. Поэтому, в отношении дееспособности закон устанавливает ее неотчуждаемость и невозможность ограничения по воле гражданина.

В отличие от правоспособности, которое в равной мере признается за всеми гражданами, дееспособность граждан не может быть одинаковой.

Для того чтобы приобретать права и осуществлять их собственными действиями, принимать на себя и исполнять обязанности, надо разумно рассуждать, понимать смысл норм права, сознавать последствия своих действий, иметь жизненный опыт. Эти качества существенно различаются в зависимости от возраста граждан, их психического здоровья.

Опека — форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста 14 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 действия.

Попечительство — форма 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 ст. 30 ГК РФ.

Опекуны и попечители являются законными представителями своих подопечных и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия (п. 2 ст. 31 ГК РФ).

Условием установления опеки является полное отсутствие дееспособности у малолетнего (до 14 лет), а также у граждан, признанных судом недееспособными вследствие психического расстройства (ст. 29 ГК РФ).

Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки и другие юридические действия, за исключением сделок, которые вправе совершать малолетние в возрасте от шести до 14 лег (п. 2 ст. 28 ГК РФ).

В соответствии с гражданским законодательством опекун несет имущественную ответственность по сделкам малолетнего, в том числе совершенным самостоятельно, если не докажет, что обязательство было нарушено не по его вине (п. 3 ст. 28). Подобным же образом опекун отвечает по сделкам, заключенным им от имени гражданина, признанного судом недееспособным.

Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет, а также над гражданами, ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами (п. 1 ст. 33 ГК РФ).

В отличие от опекуна попечитель лишь дает согласие на совершение частично или ограниченно дееспособным лицом тех сделок, которые подопечный не вправе совершать самостоятельно (ст. 26, 30 ГК РФ).

Кроме этого, попечители оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охраняют их от злоупотреблений со стороны третьих лиц. Опекунами и попечителями могут назначаться только совершеннолетние дееспособные граждане. Назначение опекуна или попечителя может быть обжаловано в суд заинтересованными лицами.

Опекун или попечитель может быть назначен только с согласия лица, нуждающегося в опеке или попечительстве. При этом должны учитываться его нравственные и иные личные качества, способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношения, существующие между ним и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве.

Согласие подопечного на установление опеки (попечительства) и в отношении назначения конкретного лица опекуном (попечителем) не является обязательным условием для его назначения, однако, как правило, учитывается.

Опекунами и попечителями граждан, нуждающихся в опеке или попечительстве и находящихся или помещенных в соответствующие воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения, являются эти учреждения.

Обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом (ст. 36 ГК РФ).

Опекун (попечитель) вправе распоряжаться доходами подопечного (ст. 26, 38 ГК РФ) только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства, за исключением произведения из этих средств расходов, необходимых для удовлетворения повседневных нужд подопечного (питание, одежда, лекарства и т. п.).

Орган опеки и попечительства освобождает опекуна или попечителя от исполнения им своих обязанностей в случаях возвращения несовершеннолетнего его родителям или его усыновления.

Прекращение опеки или попечительства осуществляется на основании соответствующего решения органа опеки и попечительства, за исключением следующих случаев, когда опека (попечительство) прекращается автоматически:

- при достижении малолетним 14 лет опека превращается в попечительство;

- при приобретении несовершеннолетним полной гражданской дееспособности (достижении 18 лет, вступлении в брак, эмансипации).

Права и обязанности опекунов и попечителей, пределы их осуществления.

Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки (ст. 32 ГК).

Попечитель не совершает сделок вместо подопечного, но путем своего одобрения осуществляем контроль за сделками, которые последний не вправе совершать самостоятельно.

Особого внимания заслуживает ст. 37, которая устанавливает контроль со стороны органов опеки и попечительства за действиями опекунов и попечителей по распоряжению имуществом подопечных, и предусматривает пределы такого контроля, а также определяет ограничения их действий в этой сфере.

Опека устанавливается над малолетними, а также гражданами, признанными недееспособными, а попечительство - над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет и гражданами, ограниченно дееспособными.

Попечительство, установленное над дееспособными лицами, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, именуется патронажем (ст. 41 ГК).

Ст. 31 ГК определяет основные цели этого института - защита прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а в отношении несовершеннолетних - также и обеспечение их воспитания.

Опека и попечительство

1. Опека и попечительство устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания. Соответствующие этому права и обязанности опекунов и попечителей определяются законодательством о браке и семье.

2. Опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия.

3. Опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишении 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.

Опека

1. Опека устанавливается над малолетними, а также над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства.

2. Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки.

Попечительство

1. Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, а также над гражданами, ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами.

2. 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 от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Органы опеки и попечительства

1. Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления.

2. Суд обязан в течение трех дней со времени вступления в законную силу решения о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности сообщить об этом органу опеки и попечительства по месту жительства такого гражданина для установления над ним опеки или попечительства.

3. Орган опеки и попечительства по месту жительства подопечных осуществляет надзор за деятельностью их опекунов и попечителей.

Опекуны и попечители

1. Опекун или попечитель назначается органом опеки и попечительства по месту жительства лица, нуждающегося в опеке или попечительстве, в течение месяца с момента, когда указанным органам стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над гражданином. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства по месту жительства опекуна (попечителя). Если лицу, нуждающемуся в опеке или попечительстве, в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается на орган опеки и попечительства.

Назначение опекуна или попечителя может быть обжаловано в суде заинтересованными лицами.

2. Опекунами и попечителями могут назначаться только совершеннолетние дееспособные граждане. Не могут быть назначены опекунами и попечителями граждане, лишенные родительских прав.

3. Опекун или попечитель может быть назначен только с его согласия. При этом должны учитываться его нравственные и иные личные качества, способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношения, существующие между ним и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве, а если это возможно - и желание подопечного.

4. Опекунами и попечителями граждан, нуждающихся в опеке или попечительстве и находящихся или помещенных в соответствующие воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения или другие аналогичные учреждения, являются эти учреждения.

Исполнение опекунами и попечителями своих обязанностей

1. Обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом.

2. Опекуны и попечители несовершеннолетних граждан обязаны проживать совместно со своими подопечными. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.

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

3. Опекуны и попечители обязаны заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением, защищать их права и интересы.

Опекуны и попечители несовершеннолетних должны заботиться об их обучении и воспитании.

4. Обязанности, указанные в пункте 3 настоящей статьи, не возлагаются на попечителей совершеннолетних граждан, ограниченных судом в дееспособности.

5. Если основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или ограниченно дееспособным вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, отпали, опекун или попечитель обязан ходатайствовать перед судом о признании подопечного дееспособным и о снятии с него опеки или попечительства.

Распоряжение имуществом подопечного

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

Без предварительного разрешения органа опеки и попечительства опекун или попечитель вправе производить необходимые для содержания подопечного расходы за счет сумм, причитающихся подопечному в качестве его дохода.

2. 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 законом.

**Тема 1.5 Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданина**

1. Правовая природа договора об осуществлении опеки или попечительства
2. Особенности защиты имущественных прав подопечных
3. Особенности защиты неимущественных прав подопечных

Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного утверждены Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 и устанавливают порядок и сроки заключения такого договора органом опеки и попечительства с опекуном или попечителем на возмездных условиях, в том числе договора о приемной семье и договора о патронатной семье (в случаях, предусмотренных законами соответствующих субъектов РФ).

Договор может заключаться в отношении одного или нескольких несовершеннолетних подопечных только лично опекуном или попечителем, что предусматривает обязанность личного исполнения опекуном (попечителем) своих обязанностей. Заключение договора осуществляется по месту жительства подопечного или опекуна (попечителя) в течение десяти дней со дня принятия органом опеки и попечительства по месту жительства несовершеннолетнего решения о назначении опекуна (попечителя).

В договоре об осуществлении опеки и попечительства должны быть отражены следующие основные условия: стороны договора, подопечное лицо и объем его дееспособности; предмет договора — объем услуг, оказываемых подопечному, и выполнение обязанности опекуна или попечителя, предусмотренные законодательством (ст. 36 ГК РФ, ст. 148.1 СК РФ, ст. 15 ФЗ «Об опеке и попечительстве»); сроки действия договора; порядок и формы получения вознаграждения опекуном или попечителем; порядок возмещения опекуну (попечителю) понесенных расходов; распределение обязанностей между опекунами (попечителями) если их несколько; сроки и объемы предоставления отчета; специальные условия охраны имущества подопечного и возможный вариант распоряжения его имуществом; ответственность сторон; основание прекращение договора.

Вознаграждение опекуну или попечителю может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а также средств бюджета субъекта РФ. Предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки и попечительства за счет доходов от имущества подопечного устанавливается Правительством РФ. Случаи и порядок выплаты вознаграждения опекунам или попечителям за счет бюджетов субъектов РФ устанавливаются законом субъектов РФ.

Орган опеки и попечительства по просьбе опекуна или попечителя, добросовестно исполняющих свои обязанности, в праве разрешить им безвозмездно пользоваться имуществом подопечного в своих интересах. В этом случае в договоре об осуществлении опеки и попечительства должны указываться состав имущества подопечного, в отношении которого разрешено безвозмездное пользование, и срок пользования имуществом подопечного. Орган опеки и попечительства в праве досрочно прекратить пользование имуществом подопечного при неисполнении или ненадлежащем исполнение опекуном (попечителем) своих обязанностей, а также при существенном нарушении им имущественных прав и интересов подопечного. Безвозмездное пользование опекуном (попечителем) жилым помещением, принадлежащим подопечному, допускается также в вышеуказанном порядке, в случае удаленности места жительства опекуна (попечителя) от места жительства подопечного, а также при наличие исключительных обстоятельств.

Права и обязанности опекунов и попечителей определяются гражданским законодательством и законом об опеке и попечительстве, обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних подопечных — СК РФ.

Опекуны являются законными представителями своих подопечных, о чем указывается в договоре, и они вправе вступать в защиту прав и интересов своих подопечных в любых отношениях без специального полномочия. Попечитель может выступать в качестве законного представителя подопечного в указанных законом случаях. Попечители несовершеннолетних оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении своих обязанностей, а также охраняют права подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

В акте о назначении опекуна или попечителя либо в договоре об осуществлении опеки или попечительства орган опеки и попечительства в интересах подопечного может указать отдельные действия, которые опекун (попечитель) совершать не вправе, в том числе может запретить изменять место жительства подопечного, а также в целях учета индивидуальных особенностей личности подопечного установить обязательные требования, которые определяют конкретные условия воспитания и обучения несовершеннолетнего подопечного.

Отдельные исследователи отмечают близость обязанностей исполнителя по договору о возмездном осуществлении опеки и попечительства (о приемной семье) с функциями наемного воспитателя или гувернантки. Однако это далеко не одно и то же, так как договор об осуществлении опеки (попечительства) носит публичный характер, в то время как во втором случае это гражданско-правовой договор и ответственность гувернантки ограничивается ответственностью перед родителями ребенка.

Правила заключения договора об осуществлении опеки и попечительства в отношении совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданина, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17.11.2010 № 927, устанавливают порядок и срок заключения органом опеки и попечительства с опекуном или попечителем договора на возмездных условиях. Такой договор может заключаться в отношении как одного, так и нескольких подопечных. Предельный размер вознаграждения, выплачиваемого по договору за счет доходов от имущества совершеннолетнего подопечного, не может превышать 5% дохода от имущества подопечного за отчетный период, определяемого по отчету опекуна о хранении, об использовании имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина и об управлении этим имуществом или по отчету попечителя такого же характера.

Органы опеки и попечительства обязаны соблюдать обязательные требования, установленные нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации в сфере опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, на территории которого они осуществляют свою деятельность.

Федеральной службой по труду и занятости также разработан и утвержден Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Данный Перечень, утвержденный приказом Федеральной службы по труду и занятости от 30 декабря 2016 г. N 538, размещен на официальном сайте Роструда.

IV. Рекомендации по соблюдению обязательных требований в части организации деятельности органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных граждан или не полностью дееспособных граждан

К полномочиям органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных граждан или не полностью дееспособных граждан относятся:

1) выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;

2) 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;

3) установление опеки или попечительства;

4) осуществление надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

5) освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей;

6) выдача разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных;

7) заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных в соответствии со статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации;

8) представление законных интересов недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных;

10) подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями;

11) проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей;

12) информирование граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, о порядке подготовки документов, необходимых для установления опеки или попечительства, а также оказание содействия в подготовке таких документов.

Полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного возлагаются на орган опеки и попечительства, который установил опеку или попечительство в соответствии со статьей 35 Гражданского кодекса Российской Федерации. При перемене места жительства подопечного орган опеки и попечительства, установивший опеку или попечительство, обязан направить дело подопечного в орган опеки и попечительства по его новому месту жительства в течение трех дней со дня получения от опекуна или попечителя извещения о перемене места жительства подопечного. Полномочия органа опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного возлагаются на данный орган опеки и попечительства со дня получения личного дела подопечного.

В целях получения сведений о личности предполагаемого опекуна или попечителя орган опеки и попечительства вправе требовать от гражданина, подавшего заявление о назначении его опекуном или попечителем, предоставления сведений о себе, а также запрашивать информацию о нем в органах внутренних дел, органах записи актов гражданского состояния, медицинских и иных организациях. Орган опеки и попечительства вправе требовать предоставления только той информации о гражданине, которая позволит установить его способность исполнять обязанности опекуна или попечителя.

Документы и информация, находящиеся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, запрашиваются органами опеки и попечительства в указанных органах и организациях, если такие документы и информация не были представлены самостоятельно гражданином, подавшим заявление о назначении его опекуном или попечителем.

Документы или копии документов и иная необходимая для установления опеки или попечительства информация предоставляются по требованию органов опеки и попечительства безвозмездно.

Бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры совершеннолетнего подопечного, а также бабушки и дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного имеют преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами.

Орган опеки и попечительства при необходимости исходя из интересов подопечных может назначить одно и то же лицо опекуном или попечителем нескольких подопечных. В акте о назначении лица опекуном или попечителем второго и следующих подопечных орган опеки и попечительства обязан указать причины, по которым опекуном или попечителем не может быть назначено другое лицо. В случае возникновения противоречий между интересами подопечных одного и того же опекуна или попечителя при осуществлении ими законного представительства орган опеки и попечительства обязан назначить каждому из подопечных временного представителя для разрешения возникших противоречий.

Опекун или попечитель назначается с их согласия или по их заявлению в письменной форме органом опеки и попечительства по месту жительства лица, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, в течение месяца с момента, когда указанному органу стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над таким лицом. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства по месту жительства опекуна или попечителя.

В случае, если лицу, нуждающемуся в установлении над ним опеки или попечительства, не назначен опекун или попечитель в течение месяца, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается на орган опеки и попечительства по месту выявления лица, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства.

Опекуны или попечители не назначаются недееспособным или не полностью дееспособным лицам, помещенным под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации. Исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на указанные организации.

Основанием возникновения отношений между опекуном или попечителем и подопечным является акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя. В акте органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя может быть указан срок действия полномочий опекуна или попечителя, определяемый периодом или указанием на наступление определенного события.

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

Вред, причиненный личности подопечного или его имуществу вследствие неисполнения или несвоевременного исполнения органом опеки и попечительства обязанности по назначению опекуна или попечителя, подлежит возмещению на условиях и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством.

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). 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.

В целях своевременного установления предварительных опеки или попечительства орган опеки и попечительства обращается с предложениями об установлении предварительных опеки или попечительства к гражданам, которые выразили желание быть опекунами или попечителями. 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.

В соответствии со статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) органы опеки и попечительства обязаны сообщать о фактах установления и прекращения опеки и попечительства в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней.

Опекуны или попечители обязаны извещать органы опеки и попечительства о перемене места жительства подопечных не позднее дня, следующего за днем выбытия подопечных с прежнего места жительства.

При временном отсутствии подопечного в месте жительства, в частности в связи с пребыванием в медицинской организации, пребыванием в местах отбывания наказания, не прекращается осуществление прав и исполнение обязанностей опекуна или попечителя в отношении подопечного.

Подопечные не имеют права собственности на имущество опекунов или попечителей, а опекуны или попечители не имеют права собственности на имущество подопечных, в том числе на суммы алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на содержание подопечных социальных выплат.

Опекун или попечитель, за исключением попечителей граждан, ограниченных судом в дееспособности, обязан принять имущество подопечного по описи от лиц, осуществлявших его хранение, в трехдневный срок с момента возникновения своих прав и обязанностей.

Опись имущества подопечного составляется органом опеки и попечительства в присутствии опекуна или попечителя, представителей товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, осуществляющего управление многоквартирным домом, управляющей организации либо органов внутренних дел. При составлении описи имущества подопечного могут присутствовать иные заинтересованные лица. Опись имущества подопечного составляется в двух экземплярах и подписывается всеми лицами, участвующими в ее составлении. Один экземпляр описи передается опекуну или попечителю, другой экземпляр описи подлежит хранению в деле подопечного, которое ведет орган опеки и попечительства.

Органы опеки и попечительства дают опекунам и попечителям разрешения и обязательные для исполнения указания в письменной форме в отношении распоряжения имуществом подопечных.

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. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется также во всех иных случаях, если действия опекуна или попечителя могут повлечь за собой уменьшение стоимости имущества подопечного, в том числе при:

1) отказе от иска, поданного в интересах подопечного;

2) заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного;

3) заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем.

Предварительное разрешение органа опеки и попечительства требуется в случаях выдачи доверенности от имени подопечного.

Предварительное разрешение органа опеки и попечительства или отказ в выдаче такого разрешения должны быть предоставлены опекуну или попечителю в письменной форме не позднее чем через пятнадцать дней с даты подачи заявления о предоставлении такого разрешения. Отказ органа опеки и попечительства в выдаче такого разрешения должен быть мотивирован. Предварительное разрешение, выданное органом опеки и попечительства, или отказ в выдаче такого разрешения могут быть оспорены в судебном порядке опекуном или попечителем, иными заинтересованными лицами, а также прокурором.

При обнаружении факта заключения договора от имени подопечного без предварительного разрешения органа опеки и попечительства последний обязан незамедлительно обратиться от имени подопечного в суд с требованием о расторжении такого договора в соответствии с гражданским законодательством, за исключением случая, если такой договор заключен к выгоде подопечного. При расторжении такого договора имущество, принадлежавшее подопечному, подлежит возврату, а убытки, причиненные сторонам договора, подлежат возмещению опекуном или попечителем в размере и в порядке, которые установлены гражданским законодательством.

Надзор за деятельностью опекунов и попечителей осуществляется органами опеки и попечительства по месту жительства подопечных либо, если опекуны или попечители назначены по их месту жительства, органами опеки и попечительства по месту жительства опекунов или попечителей.

Опекун или попечитель ежегодно не позднее 1 февраля текущего года, если иной срок не установлен договором об осуществлении опеки или попечительства, представляет в орган опеки и попечительства отчет в письменной форме за предыдущий год о хранении, об использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного.

Отчет опекуна или попечителя утверждается руководителем органа опеки и попечительства.

По утверждении отчета опекуна или попечителя орган опеки и попечительства исключает из описи имущества подопечного пришедшие в негодность вещи и вносит соответствующие изменения в опись имущества подопечного.

Отчет опекуна или попечителя хранится в личном деле подопечного.

Опека или попечительство прекращается:

1) в случае смерти опекуна или попечителя либо подопечного;

2) по истечении срока действия акта о назначении опекуна или попечителя;

3) при освобождении либо отстранении опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей.

Опекун, попечитель могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей по их просьбе.

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.

Орган опеки и попечительства вправе отстранить опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей. Отстранение опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей допускается в случае:

1) ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей;

2) нарушения прав и законных интересов подопечного, в том числе при осуществлении опеки или попечительства в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи;

3) выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения опекуном или попечителем установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом.

Акт органа опеки и попечительства об освобождении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей либо об их отстранении от исполнения возложенных на них обязанностей может быть оспорен лицом, в отношении которого он принят, в судебном порядке.

Лицо, выполнявшее обязанности опекуна или попечителя, не позднее трех дней с момента, когда ему стало известно о прекращении опеки или попечительства, обязано представить в орган опеки и попечительства отчет опекуна или попечителя.

Орган опеки и попечительства при обнаружении в действиях опекуна или попечителя оснований для привлечения их к административной, уголовной или иной ответственности обязан принять соответствующие меры не позднее чем через семь дней с момента получения отчета или не позднее чем через четырнадцать дней с момента обнаружения оснований для привлечения опекуна или попечителя к ответственности.

V. Рекомендации по соблюдению обязательных требований в части подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан

Подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, осуществляются органами опеки и попечительства.

Орган опеки и попечительства через средства массовой информации информирует граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, о возможности стать опекунами и ведет прием граждан, выразивших желание стать опекунами.

Для установления опеки над совершеннолетним недееспособным гражданином его близкие родственники (родители, бабушки, дедушки, братья, сестры, внуки), с которыми указанный гражданин проживал совместно не менее 10 лет на день подачи заявления о назначении опекуном, подготавливают следующие документы:

- заявление о назначении опекуном, поданное в форме документа на бумажном носителе либо в форме электронного документа;

- документы, подтверждающие родство с совершеннолетним подопечным;

- медицинское заключение о состоянии здоровья по результатам медицинского освидетельствования гражданина, выразившего желание стать опекуном, выданное в порядке, устанавливаемом Минздравом России (принимается органом опеки и попечительства в течение 3 месяцев со дня его выдачи);

- копию свидетельства о браке (если близкий родственник, выразивший желание стать опекуном, состоит в браке).

Иные граждане, выразившие желание стать опекунами, представляют в орган опеки и попечительства по месту жительства следующие документы:

- заявление о назначении опекуном, поданное в форме документа на бумажном носителе либо в форме электронного документа;

- справку с места работы с указанием должности и размера средней заработной платы за последние 12 месяцев, а для граждан, не состоящих в трудовых отношениях, - иной документ, подтверждающий доходы (для пенсионеров - копии пенсионного удостоверения) (принимаются органом опеки и попечительства в течение года со дня их выдачи);

- медицинское заключение о состоянии здоровья по результатам медицинского освидетельствования гражданина, выразившего желание стать опекуном, выданное в порядке, устанавливаемом Минздравом России;

- копию 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 совместное проживание совершеннолетнего подопечного с опекуном (в случае принятия решения опекуном о совместном проживании совершеннолетнего подопечного с семьей опекуна);

- документ о прохождении гражданином, выразившим желание стать опекуном, подготовки (при наличии).

- автобиографию.

Гражданин, выразивший желание стать опекуном, при подаче заявления о назначении опекуном должен предъявить паспорт или иной документ, удостоверяющий личность.

Орган опеки и попечительства в порядке межведомственного информационного взаимодействия запрашивает в соответствующих органах (организациях) следующие имеющиеся в их распоряжении документы (сведения):

а) выписку из домовой (поквартирной) книги с места жительства или иной документ, подтверждающий право пользования жилым помещением либо право собственности на жилое помещение, и копию финансового лицевого счета с места жительства гражданина, выразившего желание стать опекуном;

б) справку об отсутствии у гражданина, выразившего желание стать опекуном, судимости за умышленное преступление против жизни и здоровья граждан, выдаваемую органами внутренних дел;

в) справку о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, выдаваемую соответствующими уполномоченными органами;

г) справку, подтверждающую получение пенсии, выдаваемую территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации или иными органами, осуществляющими пенсионное обеспечение, - в отношении гражданина, выразившего желание стать опекуном, являющегося пенсионером;

д) заключение органов опеки и попечительства об отсутствии фактов ненадлежащего обращения близкого родственника, выразившего желание стать опекуном, с совершеннолетним подопечным в период до достижения им возраста 18 лет в случае, если опека или попечительство устанавливаются в связи с достижением совершеннолетия. Межведомственный запрос не направляется в случае, если орган опеки и попечительства располагает указанными сведениями.

Межведомственный запрос направляется в течение 2 рабочих дней со дня подачи гражданином, выразившим желание стать опекуном, в орган опеки и попечительства заявления и соответствующих документов.

Межведомственный запрос направляется в форме электронного документа с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, а в случае отсутствия доступа к этой системе - на бумажном носителе с соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

Срок подготовки и направления ответа на запрос органа опеки и попечительства не может превышать 5 рабочих дней со дня его поступления.

В целях назначения опекуном гражданина, выразившего желание стать опекуном, или постановки его на учет, за исключением близких родственников, орган опеки и попечительства в течение 7 дней со дня представления соответствующих документов производит обследование условий его жизни, в ходе которого определяется отсутствие установленных Гражданским кодексом Российской Федерации обстоятельств, препятствующих назначению его опекуном.

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 выполнению обязанностей опекуна, а также отношения, сложившиеся между членами его семьи.

Результаты обследования указываются в акте об обследовании условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном (далее - акт об обследовании условий жизни гражданина).

Акт об обследовании условий жизни гражданина 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 об обследовании условий жизни гражданина оформляется в 2 экземплярах, один из которых направляется гражданину, выразившему желание стать опекуном, в течение 3 дней со дня утверждения акта обследования, второй хранится в органе опеки и попечительства.

Акт об обследовании условий жизни гражданина может быть оспорен гражданином, выразившим желание стать опекуном, в судебном порядке.

В целях назначения опекуном близкого родственника, выразившего желание стать опекуном, в течение 7 дней со дня представления соответствующих документов орган опеки и попечительства производит обследование условий его жизни, в ходе которого определяется отсутствие установленных Гражданским кодексом Российской Федерации обстоятельств, препятствующих назначению его опекуном.

Результаты обследования указываются в акте об обследовании условий жизни близкого родственника, выразившего желание стать опекуном (далее - акт об обследовании условий жизни близкого родственника).

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

Акт об обследовании условий жизни близкого родственника оформляется в 2 экземплярах, один из которых направляется близкому родственнику, выразившему желание стать опекуном, в течение 3 дней со дня утверждения акта об обследовании условий жизни близкого родственника, второй хранится в органе опеки и попечительства.

Акт об обследовании условий жизни близкого родственника может быть оспорен близким родственником, выразившим желание стать опекуном, в судебном порядке.

Орган опеки и попечительства в течение 15 дней со дня представления соответствующих документов и акта об обследовании условий жизни гражданина принимает решение о назначении опекуна (о возможности заявителя 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 заявителя 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 или попечительства.

Договор заключается как в отношении одного совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданин, так и в отношении нескольких совершеннолетних подопечных. Не допускается заключение договора через представителя опекуна или попечителя.

Договор заключается по месту жительства совершеннолетнего подопечного (в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, - по месту жительства опекуна или попечителя) в течение 10 дней со дня принятия органом опеки и попечительства по месту жительства совершеннолетнего подопечного решения о назначении опекуна или попечителя.

В случае если при заключении договора между сторонами возникли разногласия, орган опеки и попечительства, получивший от опекуна или попечителя письменное предложение о согласовании спорных условий, в течение 6 дней со дня получения предложения принимает меры по согласованию условий договора либо в письменной форме уведомляет опекуна или попечителя об отказе в его заключении.

В случае изменения места жительства совершеннолетнего подопечного договор расторгается и органом опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного заключается новый договор.

Предельный размер вознаграждения, выплачиваемого опекуну или попечителю по договору за счет доходов от имущества совершеннолетнего подопечного, не может превышать 5 процентов дохода от имущества совершеннолетнего подопечного за отчетный период, определяемого по отчету опекуна о хранении, об использовании имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина и управлении этим имуществом или по отчету попечителя об использовании имущества совершеннолетнего не полностью дееспособного гражданина и управлении этим имуществом.

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 невозможности заявителя быть опекуном - в форме заключения.

Акт о назначении опекуна или об отказе в назначении опекуна либо заключение о возможности или невозможности заявителя быть опекуном направляется (вручается) на бумажном носителе либо в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" органом опеки и попечительства заявителю в течение 3 дней со дня его подписания.

Вместе с актом об отказе в назначении опекуна или заключением о невозможности заявителя быть опекуном орган опеки и попечительства возвращает заявителю все представленные документы и разъясняет порядок их обжалования. Копии указанных документов хранятся в органе опеки и попечительства.

На основании заключения о возможности заявителя быть опекуном орган опеки и попечительства в течение 3 дней со дня подписания указанного заключения вносит сведения о заявителе в журнал учета граждан, выразивших желание стать опекунами.

Заключение о возможности заявителя быть опекуном действительно в течение 2 лет со дня его выдачи и является основанием для обращения в установленном законом порядке в орган опеки и попечительства по месту жительства заявителя либо в другой орган опеки и попечительства по своему выбору.

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

Гражданин, выразивший желание стать опекуном, снимается с учета:

а) по его заявлению;

б) при назначении его опекуном;

в) при получении органом опеки и попечительства сведений об обстоятельствах, препятствующих в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации назначению заявителя опекуном;

г) по истечении 2-летнего срока со дня постановки заявителя на учет в качестве гражданина, выразившего желание стать опекуном.

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

а) ознакомить его с правами, обязанностями и ответственностью опекуна, установленными законодательством Российской Федерации и законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации;

б) организовать обучающие семинары, тренинговые занятия по вопросам психологии и основам медицинских знаний;

в) обеспечить психологическое обследование граждан, выразивших желание стать опекунами, с их согласия для оценки их психологической готовности исполнять обязанности опекуна.

Подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, осуществляется по примерной программе, утверждаемой Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Сведения об обращении в орган опеки и попечительства гражданина, выразившего желание стать опекуном, за подбором совершеннолетнего подопечного, о выдаче направлений на посещение совершеннолетнего подопечного, а также результаты таких обращений и посещений отражаются в журнале учета граждан, выразивших желание стать опекунами.

Формы журнала учета граждан, выразивших желание стать опекунами, заявления о назначении опекуном, акта об обследовании условий жизни гражданина и акта об обследовании условий жизни близкого родственника утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 8 августа 2011 г. N 891н "О реализации пункта 17 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 г. N 927" Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Подбор и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, могут также проводиться образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, осуществляющими указанные полномочия органов опеки и попечительства.

В случае отсутствия или недостаточности у органов опеки и попечительства организационных, кадровых, технических и иных возможностей организации могут осуществлять следующие полномочия органов опеки и попечительства:

а) выявление совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан;

б) подбор и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан (далее - граждане, выразившие желание стать опекунами).

Данные полномочия осуществляются организациями на возмездной или безвозмездной основе в соответствии с договором, заключенным с органом опеки и попечительства. Для осуществления данных полномочий руководитель организации подает в орган опеки и попечительства соответствующее заявление с приложением копий учредительных документов, заверенных в установленном законодательством Российской Федерации порядке (с предъявлением оригиналов, если копии не заверены), копии штатного расписания, других документов по запросу органа опеки и попечительства, подтверждающих возможность организации выполнять возлагаемые на нее полномочия.

Порядок отбора органом опеки и попечительства организаций для осуществления указанных полномочий устанавливается Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Заявление может быть подано в орган опеки и попечительства в форме документа на бумажном носителе либо в форме электронного документа.

Орган опеки и попечительства в порядке межведомственного информационного взаимодействия запрашивает у Федеральной налоговой службы информацию о факте внесения сведений об организации в Единый государственный реестр юридических лиц.

Межведомственный запрос направляется в течение 2 рабочих дней со дня подачи руководителем организации в орган опеки и попечительства заявления и соответствующих документов.

Межведомственный запрос направляется в форме электронного документа с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, а в случае отсутствия доступа к этой системе - на бумажном носителе.

Срок подготовки и направления ответа на межведомственный запрос не может превышать 5 рабочих дней со дня поступления межведомственного запроса.

Руководитель организации вправе по собственной инициативе представить в орган опеки и попечительства копию документа, подтверждающего внесение записи о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц.

Орган опеки и попечительства в течение 30 дней со дня получения документов рассматривает их и принимает решение передать организации осуществление соответствующих полномочий либо отказать в такой передаче с указанием причин отказа. Копия такого решения направляется организации в течение 7 дней со дня его подписания.

Орган опеки и попечительства вправе возложить на организацию осуществление как двух полномочий, так и одного из них.

Порядок контроля за деятельностью организации, осуществляющей данные полномочия, устанавливается органом опеки и попечительства.

Выявление совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан осуществляется организациями в ходе:

а) оказания специализированной медицинской помощи в наркологических специализированных медицинских учреждениях лицам, злоупотребляющим спиртными напитками или наркотическими средствами;

б) оказания лицам психиатрической помощи в учреждениях здравоохранения, оказывающих психиатрическую помощь;

в) предоставления лицам социальных услуг организациями социального обслуживания;

г) наблюдения за состоянием здоровья лиц, находящихся на стационарном лечении в учреждениях здравоохранения;

д) предоставления лицам образования различных уровня и направленности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

е) проведения по обращениям юридических и физических лиц проверок в отношении лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

При наличии вышеуказанных обстоятельств, указывающих на необходимость установления над совершеннолетними гражданами опеки или попечительства, организация обязана в течение 1 дня, следующего за днем выявления соответствующей информации, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения совершеннолетнего гражданина.

Орган опеки и попечительства, получивший указанную информацию, вносит в установленном порядке сведения о совершеннолетнем гражданине в журнал первичного учета граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, обращается в суд с заявлением об ограничении гражданина в дееспособности или о признании гражданина недееспособным (при условии, что такое заявление не подано членами семьи или близкими родственниками совершеннолетнего гражданина или психиатрическим либо психоневрологическим учреждением), а также при необходимости обеспечивает временное устройство совершеннолетнего гражданина до решения вопроса о его передаче под опеку или попечительство либо в организацию.

Заявление гражданина, выразившего желание стать опекуном, о назначении его опекуном и иные документы, а также акт об обследовании условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном, в течение 7 дней со дня их представления передаются организацией в орган опеки и попечительства для принятия решения о назначении опекуна (о возможности заявителя быть опекуном) либо об отказе в назначении опекуна (о невозможности заявителя быть опекуном).

Подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами, осуществляется организациями на безвозмездной основе.

VI. Рекомендации по соблюдению обязательных требований в части осуществления органами опеки и попечительства проверки условий жизни совершеннолетних недееспособных граждан, соблюдения опекунами прав и законных интересов совершеннолетних недееспособных граждан, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан

В целях осуществления надзора за деятельностью опекунов или попечителей орган опеки и попечительства по месту жительства совершеннолетних подопечных проводит плановые и внеплановые проверки:

а) условий жизни совершеннолетнего недееспособного гражданина, соблюдения опекуном его прав и законных интересов, а также обеспечения сохранности его имущества;

б) выполнения опекуном или попечителем требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей.

Плановые проверки проводятся уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства на основании акта органа опеки и попечительства о проведении плановой проверки.

При установлении опеки или попечительства над совершеннолетними подопечными плановые проверки проводятся в виде посещения совершеннолетнего подопечного, за исключением случая, когда опекуном назначен близкий родственник:

а) 1 раз в течение первого месяца после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя;

б) 1 раз в 3 месяца в течение первого года после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя;

в) 1 раз в 6 месяцев в течение второго года и последующих лет после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя.

При установлении опеки или попечительства над совершеннолетним подопечным его близким родственником из числа родителей, бабушек, дедушек, братьев, сестер, детей и внуков, которые постоянно совместно с ним проживали не менее 10 лет на день подачи заявления о назначении опекуном, плановые проверки проводятся в виде посещения совершеннолетнего подопечного:

а) 1 раз в течение первого года после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя;

б) 1 раз в 3 года в течение последующих лет после принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя.

При осуществлении плановых и внеплановых проверок исполнения обязанностей по опеке в отношении совершеннолетнего недееспособного гражданина оцениваются жилищно-бытовые условия совершеннолетнего недееспособного гражданина, состояние его здоровья, внешний вид и соблюдение гигиены, эмоциональное и физическое состояние, отношение с опекуном, возможность опекуна обеспечить потребности совершеннолетнего недееспособного гражданина, включая выполнение реабилитационных мероприятий, содержащихся в индивидуальной программе реабилитации инвалида.

При поступлении от юридических и физических лиц устных или письменных обращений, содержащих сведения о неисполнении, ненадлежащем исполнении опекунами своих обязанностей либо о нарушении прав и законных интересов совершеннолетнего недееспособного гражданина, орган опеки и попечительства вправе провести внеплановую проверку.

Внеплановая проверка проводится уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства на основании соответствующего акта.

В случае изменения места жительства совершеннолетнего подопечного орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного при получении его личного дела обязан в течение 3 дней со дня его получения провести внеплановую проверку.

По результатам плановых и внеплановых проверок исполнения обязанностей по опеке в отношении совершеннолетнего недееспособного гражданина составляется акт о проверке условий жизни совершеннолетнего недееспособного гражданина, соблюдении опекуном прав и законных интересов совершеннолетнего недееспособного гражданина, обеспечении сохранности его имущества, а также о выполнении опекуном требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей (далее - акт о проверке условий жизни).

В акте о проверке условий жизни указывается оценка соблюдения прав и законных интересов совершеннолетнего подопечного, обеспечения сохранности его имущества, а также оценка обеспечения его уходом и лечением, соблюдения условий его содержания.

По результатам плановых и внеплановых проверок выполнения обязанностей по попечительству в отношении совершеннолетнего не полностью дееспособного гражданина составляется акт о выполнении попечителем требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей (далее - акт об исполнении попечителем своих обязанностей), в котором указывается исполнение попечителем установленных органом опеки и попечительства в соответствии с законодательством Российской Федерации ограничений или обязательных требований.

При выявлении фактов неисполнения, ненадлежащего исполнения опекуном или попечителем обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в акте о проверке условий жизни или в акте об исполнении попечителем своих обязанностей указываются:

а) перечень выявленных нарушений и сроки их устранения;

б) рекомендации опекуну или попечителю о принятии мер по исполнению возложенных на него обязанностей;

в) предложения о привлечении опекуна или попечителя к ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение им обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации (при необходимости).

При выявлении фактов нарушения опекуном прав и законных интересов совершеннолетнего недееспособного гражданина в акте о проверке условий жизни дополнительно указываются выявленные нарушения и сроки их устранения, рекомендации опекуну о принятии мер по улучшению условий жизни совершеннолетнего недееспособного гражданина.

Акт о проверке условий жизни и акт об исполнении попечителем своих обязанностей оформляются в течение 10 дней со дня проведения соответствующей проверки, подписываются проводившим проверку уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства и утверждаются руководителем органа опеки и попечительства.

Акт о проверке условий жизни и акт об исполнении попечителем своих обязанностей оформляются в 2 экземплярах, один из которых направляется опекуну или попечителю в течение 3 дней со дня утверждения акта, второй хранится в органе опеки и попечительства.

Акт о проверке условий жизни и акт об исполнении попечителем своих обязанностей могут быть оспорены опекуном или попечителем в судебном порядке.

Акт о проверке условий жизни и акт об исполнении попечителем своих обязанностей являются документами строгой отчетности и хранятся в личном деле совершеннолетнего подопечного.

В случае если действия опекуна или попечителя осуществляются с нарушением законодательства Российской Федерации и (или) наносят вред здоровью, физическому, психологическому и нравственному состоянию совершеннолетнего подопечного, а также если выявленные в результате проверки нарушения невозможно устранить без прекращения опеки или попечительства, орган опеки и попечительства в течение 3 дней со дня проведения проверки:

а) принимает акт об освобождении опекуна или попечителя от исполнения возложенных на него обязанностей либо об отстранении его от их исполнения, который направляется опекуну или попечителю;

б) осуществляет меры по временному устройству совершеннолетнего недееспособного гражданина (при необходимости);

в) принимает решение о помещении совершеннолетнего недееспособного гражданина под надзор в учреждение здравоохранения или в организацию социального обслуживания, предоставляющую социальные услуги в стационарной форме.

В случае возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью совершеннолетнего недееспособного гражданина орган опеки и попечительства обязан немедленно принять меры по обеспечению его жизнеустройства.

VII. Рекомендации по соблюдению обязательных требований в части ведения личных дел совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан

Орган опеки и попечительства на каждого совершеннолетнего подопечного формирует личное дело, в котором хранятся:

а) паспорт либо иной документ, удостоверяющий личность;

б) копия решения суда об ограничении совершеннолетнего гражданина в дееспособности или копия решения суда о признании совершеннолетнего гражданина недееспособным;

в) акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя либо о помещении совершеннолетнего подопечного под надзор в организацию социального обслуживания, предоставляющую социальные услуги в стационарной форме;

г) копия решения суда о помещении гражданина, признанного недееспособным, в психиатрическое учреждение здравоохранения;

д) медицинские документы, в том числе заключение врачебной комиссии учреждения здравоохранения с обязательным участием врача-психиатра, о состоянии здоровья совершеннолетнего подопечного и отсутствии медицинских противопоказаний к получению социальных услуг в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, заключение противотуберкулезного диспансера об отсутствии активной формы туберкулеза.

В личное дело также включаются следующие документы (при их наличии):

а) выписка из домовой книги или справка о регистрации совершеннолетнего подопечного по месту жительства и составе семьи;

б) правоустанавливающие документы на жилое помещение и иное недвижимое имущество (свидетельство о государственной регистрации права собственности, договор социального найма жилого помещения, ордер);

в) договоры об использовании жилых помещений, принадлежащих совершеннолетнему подопечному на праве собственности;

г) опись имущества совершеннолетнего подопечного и документы, содержащие сведения о лицах, отвечающих за его сохранность;

д) акты о проверке условий жизни совершеннолетнего недееспособного гражданина или об исполнении попечителем своих обязанностей;

е) договоры об открытии на имя совершеннолетнего подопечного счетов в кредитных организациях;

ж) документы, содержащие сведения о наличии и месте жительства (месте нахождения) близких родственников;

з) полис обязательного медицинского страхования;

и) пенсионное удостоверение, страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования;

к) справка (установленного образца) об инвалидности совершеннолетнего подопечного, индивидуальная программа его реабилитации, выданные учреждением медико-социальной экспертизы;

л) предварительные разрешения органа опеки и попечительства о распоряжении доходами совершеннолетнего подопечного, а также об осуществлении имущественных прав совершеннолетнего подопечного;

м) указания органа опеки и попечительства в отношении распоряжения имуществом совершеннолетнего подопечного;

н) документы, подтверждающие расходование денежных средств совершеннолетнего подопечного, и отчет об использовании денежных средств;

о) договоры (купли-продажи, доверительного управления имуществом, поручения, иные договоры), заключенные в интересах совершеннолетнего подопечного;

п) свидетельство о праве на наследство;

р) справка с места работы (учебы) совершеннолетнего подопечного;

с) справка о размере пенсии совершеннолетнего подопечного, выданная территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации или иным органом, осуществляющим пенсионное обеспечение;

т) справка об ознакомлении гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем совершеннолетнего подопечного (далее - гражданин, выразивший желание стать опекуном), с медицинским диагнозом совершеннолетнего подопечного;

у) ежегодные отчеты опекуна о хранении, об использовании имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина и управлении этим имуществом (далее - отчеты опекуна) и отчеты попечителя об использовании имущества совершеннолетнего не полностью дееспособного гражданина и управлении этим имуществом (далее - отчеты попечителя) с приложением документов (копий товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм и других платежных документов), утвержденные руководителем органа опеки и попечительства;

ф) удостоверение (свидетельство), подтверждающее право на меры социальной поддержки, установленные законодательством Российской Федерации для отдельных категорий граждан;

х) иные документы.

В отчете опекуна или отчете попечителя указываются:

а) место хранения имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина, переданного на хранение;

б) место нахождения имущества совершеннолетнего подопечного, не переданного в порядке, предусмотренном статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации, в доверительное управление и сведения о его состоянии;

в) сведения об отчуждении имущества совершеннолетнего подопечного, совершенном с согласия органа опеки и попечительства;

г) сведения о приобретении имущества, в том числе взамен отчужденного;

д) сведения о доходах, полученных совершеннолетним подопечным за год, с указанием суммы дохода, даты получения и источника;

е) сведения о расходах совершеннолетнего подопечного, произведенных за счет полученных доходов;

ж) сведения о расходах, произведенных с согласия органа опеки и попечительства за счет имущества совершеннолетнего подопечного.

Формы отчетов опекуна и попечителя утверждены постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 г. N 927 "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан".

После утверждения отчета опекуна орган опеки и попечительства исключает из описи имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина вещи, пришедшие в негодность, и вносит соответствующие изменения в опись его имущества.

Документы, представленные гражданином, который органом опеки и попечительства поставлен на учет в качестве гражданина, выразившего желание стать опекуном, после назначения его опекуном или попечителем хранятся в личном деле совершеннолетнего подопечного.

В личное дело совершеннолетнего подопечного включаются подлинники документов, повторно выданные документы (дубликаты), копии документов, в том числе в случае, установленном законом, - нотариально заверенные копии документов.

В случае поступления информации, относящейся к совершеннолетнему подопечному и влекущей необходимость внесения изменений в сведения, содержащиеся в личном деле совершеннолетнего подопечного, соответствующие документы приобщаются к личному делу и внесение изменений производится в течение дня, следующего за днем поступления указанной информации.

Ведение личных дел совершеннолетних подопечных, переданных под опеку или попечительство, и составление описи документов, содержащихся в их личных делах, осуществляются уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства.

На каждого совершеннолетнего подопечного, передаваемого под опеку или попечительство, орган опеки и попечительства передает опекунам или попечителям из личного дела совершеннолетнего подопечного подлинники его личных документов.

Документы передаются лично опекуну или попечителю под роспись о получении в течение 3 дней со дня принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя.

При смене совершеннолетним подопечным места жительства орган опеки и попечительства по старому месту жительства совершеннолетнего подопечного направляет его личное дело в течение 3 дней со дня получения соответствующей информации от опекуна или попечителя в орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного. Орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного не позднее дня, следующего за днем получения личного дела совершеннолетнего подопечного, обязан поставить совершеннолетнего подопечного на учет в установленном порядке.

При помещении совершеннолетнего подопечного под надзор в организацию социального обслуживания, предоставляющую социальные услуги в стационарной форме, или учреждение здравоохранения орган опеки и попечительства:

а) составляет опись документов, хранящихся в личном деле совершеннолетнего подопечного, и акт о передаче личного дела совершеннолетнего подопечного, подписанный руководителем органа опеки и попечительства и руководителем организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, или учреждения здравоохранения;

б) передает документы, хранящиеся в личном деле совершеннолетнего подопечного, по описи должностному лицу организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, или учреждения здравоохранения;

в) хранит акт о направлении совершеннолетнего подопечного в организацию социального обслуживания, предоставляющую социальные услуги в стационарной форме, или учреждение здравоохранения, а также акт о передаче личного дела и опись документов.

Ведение личных дел совершеннолетних подопечных, помещенных под надзор в организации социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме, или учреждения здравоохранения, и составление описи документов, содержащихся в их личных делах, осуществляются уполномоченным специалистом организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, или учреждения здравоохранения.

При передаче совершеннолетнего подопечного из организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, или учреждения здравоохранения под опеку или попечительство его личное дело направляется в орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного.

По завершении пребывания совершеннолетнего подопечного в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, или учреждении здравоохранения его личное дело направляется в орган опеки и попечительства по месту жительства совершеннолетнего подопечного.

Орган опеки и попечительства, организация социального обслуживания, предоставляющая социальные услуги в стационарной форме, или учреждение здравоохранения обеспечивают конфиденциальность сведений при хранении личных дел совершеннолетних подопечных.

По завершении пребывания совершеннолетнего подопечного в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, или учреждении здравоохранения при признании совершеннолетнего подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или не полностью дееспособным, совершеннолетнему подопечному выдаются:

а) паспорт либо иной документ, удостоверяющий личность;

б) полис обязательного медицинского страхования;

в) заключение врачебной комиссии с участием врача-психиатра о том, что по состоянию здоровья лицо способно проживать самостоятельно (для лица, признанного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным);

г) документы, содержащие сведения о наличии и месте жительства (месте нахождения) близких родственников;

д) документы, подтверждающие право совершеннолетнего подопечного на имущество и денежные средства, право собственности и (или) право пользования жилыми помещениями;

е) справка о пребывании совершеннолетнего подопечного в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме (в случае завершения пребывания совершеннолетнего подопечного в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме);

ж) пенсионное удостоверение (при наличии);

з) справка (установленного образца) об инвалидности совершеннолетнего подопечного (при наличии) и индивидуальная программа его реабилитации, выданные учреждением медико-социальной экспертизы;

и) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования;

к) копия решения суда о признании совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданина дееспособным.

При переводе совершеннолетнего подопечного, признанного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным, из стационарной организации социального обслуживания, предназначенной для лиц, страдающих психическими расстройствами, или медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, в стационарную организацию социального обслуживания, предназначенную для лиц, не страдающих психическими расстройствами, его личное дело передается руководителю этой стационарной организации социального обслуживания.

К личному делу дополнительно приобщаются копия решения суда о признании совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданина дееспособным, а также заключение врачебной комиссии с участием врача-психиатра об отсутствии медицинских показаний к проживанию в стационарной организации социального обслуживания, предназначенной для лиц, страдающих психическими расстройствами.

В случае прекращения опеки и попечительства над совершеннолетним подопечным его личное дело передается на хранение в архив органа опеки и попечительства. Личные дела совершеннолетних подопечных хранятся в архиве органа опеки и попечительства в течение 75 лет, после чего подлежат экспертизе ценности документов в соответствии с законодательством об архивном деле в Российской Федерации.

VIII. Ответственность за нарушение обязательных требований в сфере опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных граждан или не полностью дееспособных граждан

В связи с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 298-ФЗ "О внесении изменений в главу V Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к отношениям, возникающим при организации и осуществлении мероприятий по контролю, в части, не урегулированной статьей 29.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в случае выявления при проведении проверки органов опеки и попечительства нарушений обязательных требований в сфере опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных граждан или не полностью дееспособных граждан должностные лица Федеральной службы по труду и занятости обязаны выдать предписание об устранении выявленных нарушений.

Неисполнение предписания в установленный срок влечет ответственность, предусмотренную частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Тема 1.5 Права, обязанности и ответственность опекунов и попечителей**

1. Понятие «опекун» и «попечитель» в российском законодательстве

2. Права опекунов и попечителей

3. Обязанности опекунов и попечителей

4. Ответственность опекунов и попечителей

Принцип ответственности опекунов (попечителей) за воспитание и развитие ребенка закреплен в нормах международного права, соответственно предметом их основной заботы должны являться наилучшие интересы ребенка (ст. 18 Конвенции о правах ребенка). Данное положение закреплено и в ст. 150 СК, устанавливающей право и обязанность опекуна (попечителя) воспитывать ребенка, находящегося под опекой (попечительством), заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, о его обучении и воспитании, содержании, защищать его права и интересы.

Перечисленные в СК права и обязанности опекунов (попечителей) вытекают из содержания задач опеки и попечительства над детьми и во многом сходны с правами и обязанностями родителей в отношении своих детей, в то же время основания их возникновения у родителей и опекунов (попечителей) различны (родительские права возникают в силу факта отцовства и материнства, удостоверенных в установленном законом порядке, а права и обязанности опекунов и попечителей основаны на административном акте, т.е. решении органа опеки и попечительства).

Права опекуна и попечителя (как и родительские не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. При осуществлении предоставленных им законом прав опекуны и попечители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Если опекун (попечитель) будет злоупотреблять своими правами, осуществлять их в противоречии с интересами подопечного ребенка, то орган опеки и попечительства должен вынести решение об отстранении опекуна или попечителя от исполнения этих обязанностей.

Обязанности по опеке и попечительству в отношении ребенка исполняются опекунами (попечителями) безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом.

Права и обязанности опекуна (попечителя) прекращаются по достижении подопечным ребенком возраста восемнадцати лет, при вступлении его в брак, а также в случае эмансипации несовершеннолетнего подопечного. Основанием для прекращения прав и обязанностей опекуна (попечителя) может стать его освобождение или отстранение от исполнения обязанностей органом опеки и попечительства.

Как и родителям, СК предоставляет опекунам и попечителям право самостоятельно определять способы воспитания подопечных детей, но с учетом мнения детей и рекомендаций органов опеки и попечительства. Эти способы должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей.

Опекун (попечитель) имеет право выбора образовательного учреждения и форм обучения подопечного ребенка с учетом мнения ребенка. При этом опекун (попечитель) должен исходить из необходимости получения подопечным основного общего образования.

Опекуны и попечители несовершеннолетних детей обязаны проживать совместно со своими подопечными. В свою очередь, подопечные дети согласно п. 1 ст. 148 СК имеют право проживать вместе со своим опекуном (попечителем). В этой связи они беспрепятственно регистрируются органами внутренних дел на жилую площадь опекунов и попечителей (и наоборот) по решению органа местного самоуправления об установлении опеки и попечительства с указанием в нем места конкретного жительства. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.

Обязанностью опекунов и попечителей является извещение органов опеки и попечительства о перемене места жительства.

На опекунов (попечителей) возложена защита прав и интересов несовершеннолетних детей, находящихся под их опекой (попечительством), не только на территории РФ, но и за ее пределами.

Права и обязанности опекунов (попечителей) в гражданско-правовой сфере регулируются ГК. Как законные представители опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия.

Опекуны малолетних (несовершеннолетних, не достигших возраста четырнадцати лет) совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия и необходимые гражданско-правовые сделки, которые подопечные не вправе совершать самостоятельно, поскольку не обладают полной гражданской дееспособностью.

Малолетние подопечные в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать весьма ограниченный круг сделок: мелкие бытовые сделки; сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации; сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с его согласия третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения.

Имущественную ответственность по всем сделкам малолетнего (даже тем, которые он вправе совершать самостоятельно) несут опекуны, если не докажут, что обязательство было нарушено не по их вине. Они также отвечают за вред, причиненный малолетними подопечными, если не докажут, что вред возник не по их вине. Обязанность опекуна по возмещению вреда, причиненного малолетним, не прекращается с достижением подопечным совершеннолетия или получением им имущества, достаточного для возмещения вреда.

Попечители над несовершеннолетними в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет дают согласие на совершение подопечными тех сделок, которые они не вправе совершать самостоятельно. Кроме того, попечители должны оказывать подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охранять их от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Перечень сделок, которые несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе совершать самостоятельно, т.е. лично, шире круга сделок, совершаемых малолетними. В дополнение к сделкам, которые малолетние подопечные в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе совершать самостоятельно, несовершеннолетним в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет предоставлено право без согласия попечителей распоряжаться своим заработком, стипендией и иными доходами; осуществлять права автора произведений науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности; в соответствии с законодательством вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими; по достижении шестнадцати лет несовершеннолетние также вправе быть членами кооперативов (производственных или потребительских) в соответствии с законами о кооперативах.

На совершение любых иных сделок (т.е. не перечисленных в п. 2 ст. 26 ГК) несовершеннолетним подопечным требуется письменное согласие (или последующее письменное одобрение) попечителей.

В отличие от опекунов попечители не несут ответственности по сделкам, совершенным их подопечными, в том числе с письменного согласия попечителей. Ответственность по сделкам, которые несовершеннолетние, достигшие возраста четырнадцати лет, могут совершать самостоятельно, а также по сделкам, совершенным с письменного согласия попечителей, несут сами несовершеннолетние подопечные.

Несовершеннолетние подопечные в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет отвечают за причиненный вред на общих основаниях, самостоятельно. Однако, если у подопечного нет доходов или иного имущества, достаточных для возмещения вреда, вред должен быть возмещен полностью или в недостающей части попечителем, если он не докажет, что вред возник не по его вине.

Обязанность попечителей по возмещению вреда, причиненного несовершеннолетним подопечным в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, прекращается с достижением причинившим вред совершеннолетия или получением им доходов, имущества, достаточных для возмещения вреда, либо когда он до достижения совершеннолетия приобрел дееспособность в полном объеме.

Под виной опекунов (попечителей), влекущей ответственность за вред, причиненный несовершеннолетними подопечными, следует понимать как неосуществление должного надзора за несовершеннолетними, так и безответственное отношение к их воспитанию или неправомерное использование своих прав по отношению к детям, результатом которого явилось неправильное поведение детей, повлекшее вред (попустительство, поощрение озорства, хулиганских действий, безнадзорность детей, отсутствие к ним внимания и т.п.).

Закон возлагает на опекунов и попечителей обязанность заботиться о содержании своих подопечных и в этих целях предоставляет им право расходовать полученные подопечными доходы (пенсия, пособия, алименты и т.п.), кроме случаев, когда подопечные вправе распоряжаться ими самостоятельно. При этом ст. 37 ГК устанавливает условия распоряжения опекунами (попечителями) доходами несовершеннолетних подопечных: исключительно в интересах подопечного (на удовлетворение его потребностей и с наибольшей выгодой для него) и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

Без разрешения органа опеки и попечительства опекун или попечитель вправе производить лишь необходимые для содержания подопечного расходы на повседневные нужды (продукты питания, одежду, книги и т.п.) за счет сумм, причитающихся подопечному в качестве его дохода. В остальных случаях опекуну (попечителю) нужно получать согласие органа опеки и попечительства, который определяет, каким образом следует расходовать доходы, причитающиеся подопечному.

Поэтому опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель — давать согласие подопечному на совершение сделок по отчуждению, в том числе по 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.

Опекунами (попечителями) не может быть самостоятельно осуществлен отказ от участия несовершеннолетних подопечных в приватизации жилья. Разрешение органа опеки и попечительства на совершение любой из перечисленных выше сделок выдается в письменной форме для исключения возможных споров, хотя закон прямо не устанавливает конкретную форму такого разрешения. При совершении сделки без получения необходимого согласия органа опеки и попечительства он вправе требовать в судебном порядке признания ее недействительной как несоответствующей требованиям закона.

Порядок управления опекуном или попечителем имуществом подопечного определяется законом, что имеет важное значение для охраны имущественных прав несовершеннолетнего подопечного.

Для исключения возможных злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя), защиты имущественных прав подопечного гражданским законодательством определены виды сделок, которые не вправе совершать опекуны (попечители).

Так, опекунам, попечителям, их супругам и близким родственникам запрещается совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование, а также представлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом опекуна или попечителя и их близкими родственниками.

При необходимости постоянного управления недвижимым и иным ценным движимым имуществом подопечного ребенка орган опеки и попечительства заключает с управляющим, определенным этим органом, договор о доверительном управлении таким имуществом. Имущество, передаваемое в доверительное управление, на время управления обособляется от другого имущества подопечного ребенка. В этом случае опекун или попечитель сохраняет свои полномочия в отношении того имущества подопечного ребенка, которое не передано в доверительное управление.

Доверительный управляющий вправе совершать в отношении имущества, переданного в управление, в соответствии с договором любые юридические и фактические действия в интересах выгодоприобретателя (т.е. подопечного). Содержание договора доверительного управления имуществом, права и обязанности доверительного управляющего, ответственность доверительного управляющего и другие вопросы, связанные с доверительным управлением имуществом подопечного, регулируются ст. 1012—1026 ГК.

При осуществлении доверительным управляющим полномочий по управлению имуществом подопечного на управляющего распространяется действие правил, предусмотренных п. 2, 3 ст. 37 ГК для опекунов (попечителей) и устанавливающих их полномочия в отношении имущества подопечного. Доверительное управление имуществом подопечного ребенка прекращается по основаниям, предусмотренным законом для прекращения договора о доверительном управлении имуществом, а также в случае прекращения опеки и попечительства.

СК предоставляет опекунам (попечителям) несовершеннолетних такие же средства защиты своих прав, какие предоставлены родителям для защиты родительских прав. Поэтому опекун или попечитель вправе требовать в судебном порядке возврата детей, находящихся у них под опекой (попечительством), от любых лиц, удерживающих у себя детей без законных оснований (т.е. у которых нет решения о передаче ребенка под опеку или попечительство, нет решения суда о передаче ребенка на воспитание или решения суда об установлении усыновления), в том числе от близких родственников ребенка (родителей, братьев, сестер, дедушки, бабушки).

Требование опекуна (попечителя) о возврате ребенка от лиц, незаконно удерживающих его у себя, рассматривается судом в порядке искового производства с обязательным привлечением к делу органа опеки и попечительства. Орган опеки и попечительства готовит заключение по существу спора. Суд может с учетом мнения ребенка отказать в иске опекуну (попечителю) о возврате ребенка, если придет к выводу, что удовлетворение иска не отвечает интересам ребенка.

Возможно также, что суд, рассматривая дело, придет к выводу, что ни опекун (попечитель), ни лицо, удерживающее ребенка, не в состоянии обеспечить его надлежащее воспитание и развитие. В таком случае суд передает ребенка на попечение органа опеки и попечительства, а полномочия опекуна (попечителя) прекращаются решением органа опеки и попечительства.

Опека или попечительство как форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, не предполагает окончательное прекращение правоотношений детей с родителями, как это происходит при усыновлении.

Более того, зачастую опекунами или попечителями назначаются не посторонние лица, а именно близкие кровные родственники детей, оставшихся без попечения родителей. Поэтому п. 3 ст. 150 СК установлено, что опекун и попечитель не вправе препятствовать общению подопечного ребенка с его родителями и другими родственниками, за исключением случаев, когда такое общение не отвечает интересам ребенка. Следует отметить, что право детей, в том числе находящихся под опекой (попечительством), на общение с родственниками специально оговорено отдельными нормами СК.

В гражданском и семейном законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие обязанность опекунов (попечителей) содержать несовершеннолетних подопечных. Однако они обязаны заботиться о их содержании за счет сумм, причитающихся подопечным в качестве дохода.

В соответствии с п. 5 ст. 150 СК опекуну (попечителю) на содержание подопечного ребенка должны ежемесячно выплачиваться денежные средства в размере и порядке, установленном Правительством РФ. Согласно ст. 5 Закона о дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, порядок возмещения расходов на выплату ежемесячных пособий опекунам на питание, одежду, обувь, мягкий инвентарь может быть утвержден также органами исполнительной власти субъектов РФ.

В настоящее время порядок и размер выплаты опекуну (попечителю) ежемесячных денежных средств регламентируется Положением о порядке выплаты денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря для детей, находящихся под опекой (попечительством), утвержденным приказом Министра образования РФ от 19 августа 1999 г. № 199.

Назначение денежных средств на детей, находящихся под опекой (попечительством), осуществляется на основании постановления (распоряжения) органа опеки и попечительства. Выплата денежных средств производится опекуну со дня вынесения решения о назначении денежных средств с возмещением расходов опекуну (попечителю) на питание, одежду, обувь, мягкий инвентарь (исходя из установленных натуральных норм по фактическим ценам данного региона) за период с момента возникновения основания на их получение до достижения подопечным возраста восемнадцати лет.

Назначение и выплата денежных средств производится на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся под опекой (попечительством), родители которых неизвестны или не в состоянии лично осуществлять их воспитание в связи:

с лишением или ограничением их родительских прав;

признанием в установленном порядке безвестно отсутствующими или недееспособными, ограниченно дееспособными или объявлением их в установленном порядке умершими;

заболеванием, препятствующим выполнению ими родительских обязанностей;

отбыванием наказания в исправительных учреждениях или содержанием под стражей в период следствия;

розыском их органами внутренних дел в связи с уклонением от уплаты алиментов, отсутствием сведений об их месте нахождения (оформленном в установленном порядке).

Денежные средства не назначаются и не выплачиваются на тех подопечных, родители которых могут лично осуществлять воспитание и содержание своих детей, но добровольно передают их под опеку (попечительство) другим лицам (находятся в длительных служебных командировках, проживают раздельно с детьми, но имеют условия для их содержания и воспитания и т.п.).

Также не назначаются и не выплачиваются денежные средства на подопечных детей, которые находятся на полном государственном обеспечении в образовательных учреждениях всех типов и видов, независимо от их ведомственной принадлежности.

Денежные средства на подопечного выплачиваются опекуну (попечителю) ежемесячно в полном размере органом опеки и попечительства или пересылаются с согласия опекуна (попечителя) по почте.

Выплата денежных средств опекуну (попечителю) на содержание ребенка прекращается по следующим основаниям:

достижение ребенком совершеннолетия;

передача ребенка на воспитание в приемную семью;

устройство подопечного ребенка на полное государственное обеспечение в воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в другие аналогичные учреждения;

усыновление ребенка;

трудоустройство подопечного;

вступление подопечного в брак;

объявление несовершеннолетнего подопечного полностью дееспособным (эмансипированным);

освобождение, отстранение опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей.

Прекращение выплаты денежных средств производится по постановлению (распоряжению) органа опеки и попечительства.

На опекуна (попечителя) возложена ответственность за воспитание несовершеннолетних подопечных, в связи с чем федеральным законодательством предусмотрено предоставление ему определенных льгот.

Так, в соответствии со ст. 264 ТК гарантии и льготы, предоставляемые женщине в связи с материнством (ограничение работ в ночное время сверхурочных работ, ограничение привлечения к работам в выходные и нерабочие праздничные дни и направления в служебные командировки, предоставление дополнительных отпусков, установление льготных режимов труда и другие гарантии и льготы, установленные действующим законодательством), распространяются также в полном объеме на опекунов (попечителей) несовершеннолетних.

Для ухода за детьми-инвалидами и инвалидами с детства до достижения ими возраста восемнадцати лет опекунам (попечителям) предоставляются дополнительные оплачиваемые выходные дни.

**Тема 2.1 Правила ведения личных дел совершеннолетних недееспособных или не полностью недееспособных граждан**

1. Понятие личного дела подопечного

2. Полномочия органов опеки и попечительства по формированию личных дел подопечного

3. Отчет опекуна или попечителя, порядок его ведения и предоставления

Правила устанавливают порядок ведения личных дел совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан (далее - совершеннолетние подопечные).

Орган опеки и попечительства на каждого совершеннолетнего подопечного формирует личное дело, в котором хранятся:

а) паспорт либо иной документ, удостоверяющий личность;

б) копия решения суда об ограничении совершеннолетнего гражданина в дееспособности или копия решения суда о признании совершеннолетнего гражданина недееспособным;

в) акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя либо о помещении совершеннолетнего подопечного под надзор в стационарное учреждение социального обслуживания (дом-интернат для престарелых и инвалидов или психоневрологический интернат);

г) копия решения суда о помещении гражданина, признанного недееспособным, в психиатрическое учреждение здравоохранения;

д) медицинские документы, в том числе заключение врачебной комиссии учреждения здравоохранения с обязательным участием врача-психиатра, о состоянии здоровья совершеннолетнего подопечного и рекомендуемом типе стационарного учреждения социального обслуживания, заключение противотуберкулезного диспансера об отсутствии активной формы туберкулеза.

3. В личное дело также включаются следующие документы (при их наличии):

а) выписка из домовой книги или справка о регистрации совершеннолетнего подопечного по месту жительства и составе семьи;

б) правоустанавливающие документы на жилое помещение и иное недвижимое имущество (свидетельство о государственной регистрации права собственности, договор социального найма жилого помещения, ордер);

в) договоры об использовании жилых помещений, принадлежащих совершеннолетнему подопечному на праве собственности;

г) опись имущества совершеннолетнего подопечного и документы, содержащие сведения о лицах, отвечающих за его сохранность;

д) акты о проверке условий жизни совершеннолетнего недееспособного гражданина или об исполнении попечителем своих обязанностей;

е) договоры об открытии на имя совершеннолетнего подопечного счетов в кредитных организациях;

ж) документы, содержащие сведения о наличии и месте жительства (месте нахождения) близких родственников;

з) полис обязательного медицинского страхования;

и) пенсионное удостоверение, страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования;

к) справка (установленного образца) об инвалидности совершеннолетнего подопечного, индивидуальная программа его реабилитации, выданные учреждением медико-социальной экспертизы;

л) предварительные разрешения органа опеки и попечительства о распоряжении доходами совершеннолетнего подопечного, а также об осуществлении имущественных прав совершеннолетнего подопечного;

м) указания органа опеки и попечительства в отношении распоряжения имуществом совершеннолетнего подопечного;

н) документы, подтверждающие расходование денежных средств совершеннолетнего подопечного, и отчет об использовании денежных средств;

о) договоры (купли-продажи, доверительного управления имуществом, поручения, иные договоры), заключенные в интересах совершеннолетнего подопечного;

п) свидетельство о праве на наследство;

р) справка с места работы (учебы) совершеннолетнего подопечного;

с) справка о размере пенсии совершеннолетнего подопечного, выданная территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации или иным органом, осуществляющим пенсионное обеспечение;

т) справка об ознакомлении гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем совершеннолетнего подопечного (далее - гражданин, выразивший желание стать опекуном), с медицинским диагнозом совершеннолетнего подопечного;

у) ежегодные отчеты опекуна о хранении, об использовании имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина и управлении этим имуществом (далее - отчеты опекуна) и отчеты попечителя об использовании имущества совершеннолетнего не полностью дееспособного гражданина и управлении этим имуществом (далее - отчеты попечителя) с приложением документов (копий товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм и других платежных документов), утвержденные руководителем органа опеки и попечительства;

ф) удостоверение (свидетельство), подтверждающее право на меры социальной поддержки, установленные законодательством Российской Федерации для отдельных категорий граждан;

х) иные документы.

4. В отчете опекуна или отчете попечителя указываются:

а) место хранения имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина, переданного на хранение;

б) место нахождения имущества совершеннолетнего подопечного, не переданного в порядке, предусмотренном статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации, в доверительное управление и сведения о его состоянии;

в) сведения об отчуждении имущества совершеннолетнего подопечного, совершенном с согласия органа опеки и попечительства;

г) сведения о приобретении имущества, в том числе взамен отчужденного;

д) сведения о доходах, полученных совершеннолетним подопечным за год, с указанием суммы дохода, даты получения и источника;

е) сведения о расходах совершеннолетнего подопечного, произведенных за счет полученных доходов;

ж) сведения о расходах, произведенных с согласия органа опеки и попечительства за счет имущества совершеннолетнего подопечного.

5. После утверждения отчета опекуна орган опеки и попечительства исключает из описи имущества совершеннолетнего недееспособного гражданина вещи, пришедшие в негодность, и вносит соответствующие изменения в опись его имущества.

6. Документы, представленные гражданином, который органом опеки и попечительства поставлен на учет в качестве гражданина, выразившего желание стать опекуном, после назначения его опекуном или попечителем хранятся в личном деле совершеннолетнего подопечного.

7. В личное дело совершеннолетнего подопечного включаются подлинники документов, повторно выданные документы (дубликаты), копии документов, в том числе в случае, установленном законом, - нотариально заверенные копии документов.

8. В случае поступления информации, относящейся к совершеннолетнему подопечному и влекущей необходимость внесения изменений в сведения, содержащиеся в личном деле совершеннолетнего подопечного, соответствующие документы приобщаются к личному делу и внесение изменений производится в течение дня, следующего за днем поступления указанной информации.

9. Ведение личных дел совершеннолетних подопечных, переданных под опеку или попечительство, и составление описи документов, содержащихся в их личных делах, осуществляются уполномоченным специалистом органа опеки и попечительства.

10. На каждого совершеннолетнего подопечного, передаваемого под опеку или попечительство, орган опеки и попечительства передает опекунам или попечителям из личного дела совершеннолетнего подопечного документы (при их наличии), указанные в подпунктах "а", "б", "г" и "д" пункта 2 и подпунктах "б" - "г", "е" - "м", "р", "с" и "ф" пункта 3 настоящих Правил.

Документы передаются лично опекуну или попечителю под роспись о получении в течение 3 дней со дня принятия органом опеки и попечительства решения о назначении опекуна или попечителя.

Орган опеки и попечительства изготавливает копии передаваемых опекуну или попечителю документов и хранит их в личном деле совершеннолетнего подопечного.

При прекращении опеки или попечительства опекун или попечитель передает указанные документы в орган опеки и попечительства.

11. При смене совершеннолетним подопечным места жительства орган опеки и попечительства по старому месту жительства совершеннолетнего подопечного направляет его личное дело в течение 3 дней со дня получения соответствующей информации от опекуна или попечителя в орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного. Орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного не позднее дня, следующего за днем получения личного дела совершеннолетнего подопечного, обязан поставить совершеннолетнего подопечного на учет в установленном порядке.

12. При помещении совершеннолетнего подопечного под надзор в стационарное учреждение социального обслуживания или учреждение здравоохранения орган опеки и попечительства:

а) составляет опись документов, хранящихся в личном деле совершеннолетнего подопечного, и акт о передаче личного дела совершеннолетнего подопечного, подписанный руководителем органа опеки и попечительства и руководителем стационарного учреждения социального обслуживания или учреждения здравоохранения;

б) передает документы, хранящиеся в личном деле совершеннолетнего подопечного, по описи должностному лицу стационарного учреждения социального обслуживания или учреждения здравоохранения;

в) хранит акт о направлении совершеннолетнего подопечного в стационарное учреждение социального обслуживания или учреждение здравоохранения, а также акт о передаче личного дела и опись документов.

13. Ведение личных дел совершеннолетних подопечных, помещенных под надзор в стационарные учреждения социального обслуживания или учреждения здравоохранения, и составление описи документов, содержащихся в их личных делах, осуществляются уполномоченным специалистом стационарного учреждения социального обслуживания или учреждения здравоохранения.

14. При переводе совершеннолетнего подопечного в другое стационарное учреждение социального обслуживания или учреждение здравоохранения его личное дело передается руководителю указанного стационарного учреждения социального обслуживания или учреждения здравоохранения под роспись о получении.

15. При передаче совершеннолетнего подопечного из стационарного учреждения социального обслуживания или учреждения здравоохранения под опеку или попечительство его личное дело направляется в орган опеки и попечительства по новому месту жительства совершеннолетнего подопечного.

16. По завершении пребывания совершеннолетнего подопечного в стационарном учреждении социального обслуживания или учреждении здравоохранения его личное дело направляется в орган опеки и попечительства по месту жительства совершеннолетнего подопечного.

17. Орган опеки и попечительства, стационарное учреждение социального обслуживания или учреждение здравоохранения обеспечивают конфиденциальность сведений при хранении личных дел совершеннолетних подопечных.

18. По завершении пребывания совершеннолетнего подопечного в стационарном учреждении социального обслуживания или учреждении здравоохранения при признании совершеннолетнего подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или не полностью дееспособным, совершеннолетнему подопечному выдаются:

а) паспорт либо иной документ, удостоверяющий личность;

б) полис обязательного медицинского страхования;

в) заключение врачебной комиссии с участием врача-психиатра о том, что по состоянию здоровья лицо способно проживать самостоятельно (для лица, признанного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным);

г) документы, содержащие сведения о наличии и месте жительства (месте нахождения) близких родственников;

д) документы, подтверждающие право совершеннолетнего подопечного на имущество и денежные средства, право собственности и (или) право пользования жилыми помещениями;

е) справка о пребывании совершеннолетнего подопечного в стационарном учреждении социального обслуживания (в случае завершения пребывания совершеннолетнего подопечного в стационарном учреждении социального обслуживания);

ж) пенсионное удостоверение (при наличии);

з) справка (установленного образца) об инвалидности совершеннолетнего подопечного (при наличии) и индивидуальная программа его реабилитации, выданные учреждением медико-социальной экспертизы;

и) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования;

к) копия решения суда о признании совершеннолетнего недееспособного или не полностью дееспособного гражданина дееспособным.

19. При переводе совершеннолетнего подопечного, признанного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным, из психоневрологического интерната или психиатрического учреждения в дом-интернат для престарелых и инвалидов его личное дело передается руководителю указанного стационарного учреждения социального обслуживания.

К личному делу дополнительно приобщается документ, указанный в подпункте "к" пункта 18 настоящих Правил, а также заключение врачебной комиссии с участием врача-психиатра об отсутствии медицинских показаний к проживанию в психоневрологическом интернате.

20. В случае прекращения опеки и попечительства над совершеннолетним подопечным его личное дело передается в архив субъекта Российской Федерации или в муниципальный архив на хранение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Личные дела совершеннолетних подопечных хранятся в течение 75 лет.

**Тема 2.2 Решение вопросов в случае возникновения противоречий между интересами подопечных и опекуна**

1. Понятие конфликта интересов опекуна и подопечного

2. Правовые механизмы разрешение конфликта интересов опекуна и подопечного

3. Судебная практика по вопросам конфликта интересов опекуна и подопечного

В рамках действующего законодательства широкий спектр обязанностей возлагается на опекунов и попечителей несовершеннолетних лиц. В их обязанности также состоят в совместном проживании с ребенком и постоянном с ним общении, заботе о его воспитании и обучении, обеспечении не только материальных, но и духовных условий для физического, интеллектуального и нравственного развития (п. 3 ст. 36 ГК РФ) [1]. Надлежащее исполнение названных обязанностей возможно только при условии внутреннего желания, твердой установки опекуна, осознания им своего духовно-нравственного долга перед подопечным или, например, перед его умершими родителями.

Одной из наиболее актуальных проблем социальной политики России является проблема места детей-сирот в обществе. На всем жизненном пути ребенка, лишенного семьи, поджидают трудности. Актуальным для современной России является вопрос о ликвидации такого явления, как детские дома, интернаты и приюты. Ведь подобные социальные учреждения не могут воспитать полноценную личность. Единственным выходом для становления ребенка является усыновление, опека и попечительство. Но и здесь несовершеннолетнего ребенка и его будущих родителей ждет ряд нормативно-правовых проблем, с которыми не каждый готов столкнуться.

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

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

В настоящее время в коррекции нуждаются правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах. Несоизмеримость бюрократической направленности процедуры опеки и возможностей большинства, желающих стать опекунами ставит ребром необходимость упрощения процедуры опеки и попечительства. Несмотря на принятие новых законов в 2013 году ситуация по-прежнему остается критической.

В рамках курсовой работы необходимо особенно выделить проблему коллизионности норм в сфере нормативно-правового регулирования опеки и попечительства. Например, в ч. 4 ст. 29 Закона "Об опеке и попечительстве" указывается: "Орган опеки и попечительства может освободить опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, в том числе временно, в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя" [3]. 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" [1]. 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" [3].

Поскольку в настоящее время закон предоставляет возможность осуществления опеки и попечительства различным организациям, в которых находится подопечный в связи с лечением либо оказанием ему социальных, образовательных или иных услуг, существенно повышается вероятность злоупотреблений либо некомпетентности при осуществлении этих функций.

Требует уточнения гражданско-правовой статус органов опеки и попечительства. С одной стороны, как и любые органы публичной власти, они не могут обладать статусом юридического лица и действуют от имени и в интересах соответствующего публичного образования; в частности, органы опеки и попечительства действуют от имени соответствующего субъекта РФ. С другой стороны, они вправе и обязаны участвовать в гражданском обороте и защищать интересы подопечных в период, когда опекун или попечитель еще не назначен, а также заключать договоры о возмездном осуществлении опеки или попечительства.

Существование договорной и внедоговорной форм опеки и попечительства связано с безвозмездной и возмездной опекой (попечительством), что относится не к форме, а к сути. Другое дело, что безвозмездная опека облекается во внедоговорную форму, т.к. для ее назначения достаточно акта публичной власти - акта органа опеки и попечительства. Возмездная опека (попечительство) помимо такого акта требует облечения в частноправовую, договорную форму. Более детальная классификация форм опеки и попечительства позволила автору детально рассмотреть договор об осуществлении опеки и попечительства в обычном ее понимании ("классическая") опека, договор о приемной семье и договор о патронатной семье (о патронате, о патронатном воспитании). Характеризуя современное состояние правового регулирования этих договоров, диссертант обращает внимание на "экспансию" гражданского права в регулирование семейных отношений, хотя нередко это противоречит самому существу семейных отношений. Создается впечатление, что таким "волевым" способом законодатель решил положить конец научной дискуссии о комплексном характере правового института опеки и попечительства, а заодно и об отраслевой самостоятельности семейного права. Особенно тяжело это отразилось на патронатной семье, т.к. превращение ее в разновидность опеки повлекло утрату ее внутренней сущности, а именно, возможности оказывать помощь детям, оказавшимся не обязательно без попечения родителей, а в любой трудной жизненной ситуации, при одновременном сохранении для них кровной семьи как "de facto", так и "de iure". По существу, свернутой оказалась инициатива субъектов РФ, которые широко использовали возможности, предоставленные им ч. 2 ст. 123 СК РФ и предусмотрели различные формы патронатного воспитания.

Таким образом, проведенное исследование позволило сделать ряд выводов.

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

**Тема 2.3 Установление и осуществление патронажа над дееспособными гражданами**

1. Понятие ограниченной дееспособности

2. Правовые механизмы ограничения дееспособности

3. Институт патронажа в российском законодательстве

Под патронажем в силу ст. 41 ГК РФ следует понимать регулярное (постоянное) оказание помощи в осуществлении прав, их защите и исполнении обязанностей совершеннолетнему дееспособному гражданину, нуждающемуся в такой помощи по состоянию своего здоровья: тяжелая болезнь, физические недостатки, преклонный возраст. Наличие у гражданина, нуждающегося в помощи, детей или других родственников обязанных по закону оказывать ему поддержку и материальную помощь, не является препятствием для установления патронажа.

Подопечные, находящиеся под патронажем – совершеннолетние дееспособные лица, в отношении которых установлено попечительство в форме патронажа.

Помощники – совершеннолетние дееспособные лица, выполняющие попечительские обязанности в части осуществления патронажа над совершеннолетними дееспособными гражданами, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять свои права и исполнять свои обязанности.

Опека назначается над совершеннолетними гражданами признанными решением суда недееспособными.

Опекуны - совершеннолетние дееспособные лица, назначенные органом опеки и попечительства законными представителями недееспособного гражданина для защиты их прав и законных интересов и совершения в интересах опекаемого лица юридических действий.

Органы опеки и попечительства – органы местного самоуправления, на которые постановлением главы муниципального образования возложены государственные полномочиями по организации и осуществлению опеки и попечительства над совершеннолетними гражданами.

Отдел опеки и попечительства осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами, структурными подразделениями Администрации района, муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями, муниципальными образованиями поселений, входящих в состав Ямальского района.

При осуществлении своей деятельности отдел опеки и попечительства руководствуется Конституцией Российской Федерации, Гражданским Кодексом РФ, Семейным Кодексом РФ, Трудовым Кодексом РФ, Жилищным Кодексом РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами РФ, нормативными правовыми актами федеральных и окружных органов исполнительной власти, Уставом Ямало-Ненецкого автономного округа, законами ЯНАО, Уставом муниципального образования Ямальский район, решениями Районной Думы, постановлениями и распоряжениями Главы муниципального образования Ямальский район, Положением об отделе опеки и попечительства.

Основной задачей органа опеки и попечительства является защита имущественных и личных неимущественных прав совершеннолетних граждан, признанных решением суда недееспособными и совершеннолетних дееспособных граждан, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности.

Отдел опеки и попечительства выполняет следующие функции:

1) осуществление выявления совершеннолетних граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки, попечительства или патронажа;

2) подача в суд заявления о признании гражданина недееспособным или об ограничении дееспособности гражданина, а также о признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или ограниченно дееспособным;

3) установление опеки или попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами, назначение помощника совершеннолетним дееспособным гражданам, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности (далее - совершеннолетние дееспособные граждане), на основании заключенного между ними договора поручения, договора доверительного управления имуществом или иного договора;

4) осуществление надзора за деятельностью опекунов недееспособных граждан, попечителей ограниченно дееспособных граждан, организаций и учреждений, в которые помещены недееспособные или ограниченно дееспособные граждане, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности;

5) освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей;

6) выдача разрешения на совершение сделок с имуществом подопечных, на отказ от наследства, когда наследником является недееспособный или ограниченно дееспособный гражданин, а также разрешения на отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения;

7) заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных, а также безвестно отсутствующих граждан;

8) осуществление контроля за исполнением обязанностей доверительными управляющими имуществом подопечных, а также безвестно отсутствующих граждан;

9) представление интересов недееспособных лиц, находящихся под опекой, в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, если действия опекунов по представительству интересов подопечных противоречат законодательству или интересам подопечных, а также в случаях, когда опекуны не осуществляют защиту интересов подопечных;

10) осуществление подбора лиц, способных к выполнению обязанностей опекунов (попечителей) в отношении недееспособных и ограниченно дееспособных граждан;

11) передача при перемене места жительства лица, находящегося под опекой, попечительством или патронажем, всей информации о таком лице в орган опеки и попечительства по новому месту жительства в срок не позднее семи рабочих дней с момента фактической смены места жительства лица. До подтверждения получения указанной информации о таком лице органом опеки и попечительства по новому месту жительства обязанности органа опеки и попечительства сохраняются;

12) рассмотрение обращений граждан по вопросам установленной компетенции и принятие по ним необходимых мер;

13) участие в качестве законного представителя лица, при отсутствии близкого родственника, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, в уголовном деле на основании постановления следователя либо суда;

14) осуществление контроля за исполнением помощником совершеннолетнего дееспособного гражданина своих обязанностей и извещение находящегося под патронажем совершеннолетнего дееспособного гражданина о нарушениях, допущенных его помощником и являющихся основанием для расторжения заключенных между ними договора поручения, договора, доверительного управления имуществом или иного договора.

ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ ПАТРОНАЖА.

Совершеннолетний дееспособный гражданин, нуждающийся по состоянию здоровья в патронаже, подает заявление (приложение№ 1) и документы в отдел опеки и попечительства Администрации муниципального образования Ямальский район.

К заявлению прилагаются следующие документы:

- паспорт;

- медицинское заключение лечебного учреждения о состоянии здоровья гражданина;

- документы о принадлежности имущества гражданина;

В заявлении о необходимости оформления попечительства в форме патронажа может быть указан потенциальный помощник. В случае если в заявлении о необходимости установления попечительства в форме патронажа не указан потенциальный попечитель, орган попечительства подбирает попечителя с учетом его личных и нравственных качеств, а также возможности исполнения им обязанностей помощника.

Помощник представляет следующие документы:

- заявление о согласии исполнения обязанностей помощника;

- паспорт;

- справка с места работы (учебы) с кратким указанием (описанием) характера работ (наличие командировок, их продолжительность и другие факторы, которые могут затруднить или способствовать исполнению попечительских обязанностей;

- справка о состоянии здоровья попечителя (приложение№ 3);

Отдел опеки и попечительства, принявший заявление об установлении патронажа, проводит обследование материально-бытового положения лица, нуждающегося в патронаже, на основании которого составляет акт.

Учет и регистрация заявлений на установление попечительства в форме патронажа ведется органом попечительства в журнале установленной формы (наряд № 02-07) по учету совершеннолетних граждан нуждающихся в опеке и патронаже и журнале учета кандидатов в опекуны и помощники (наряд № 02-06).

Решение об установлении патронажа принимается отделом опеки и попечительства в соответствии с пунктом 1 статьи 41 Гражданского кодекса Российской Федерации не позднее 1 месяца со дня подачи заявления об установлении попечительства в форме патронажа и оформляется постановлением главы муниципального образования.

Постановление об установлении патронажа направляется в Управление по труду, социальной защите и обеспечению населения Администрации муниципального образования Ямальский район, Государственное учреждение отдел Пенсионного Фонда РФ по Ямальскому району ЯНАО. Копии постановления выдаются на руки подопечному и попечителю.

В случае отказа в установлении патронажа заявитель извещается об этом в течении 10 дней.

ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ ОПЕКИ НАД ГРАЖДАНИНОМ ПРИЗНАНЫМ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ НЕДЕЕСПОСОБНЫМ.

Гражданин может быть признан недееспособным только на основании решения суда. Решение суда о признании гражданина недееспособным служит основанием для назначения ему опекуна.

Опекун недееспособного гражданина является его законным представителем, защищает его права, совершает в его интересах юридические действия. Сделки самого недееспособного ничтожны.

Назначение опеки над недееспособными гражданами осуществляется в течение 1 месяца с момента получения решения суда о признании гражданина недееспособным.

Гражданин подает заявление в орган опеки и попечительства о назначении его опекуном над признанным в судебном порядке недееспособным гражданином.

К заявлению прилагаются следующие документы:

- заявление о согласии исполнения обязанностей опекуна;

- паспорт;

- справка с места работы (учебы) с кратким указанием (описанием) характера работ (наличие командировок, их продолжительность и другие факторы, которые могут затруднить или способствовать исполнению опекунских обязанностей;

- справка о состоянии здоровья опекуна (приложение № 2);

- акт обследования жилищно-бытовых условий опекаемого лица.

РАСПОРЯЖЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ПОДОПЕЧНОГО.

Попечитель, его супруг и близкие родственники не вправе совершать сделки с самим подопечным, а также представлять его интересы при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом попечителя и их близкими родственниками.

Граждане, находящиеся под патронажем, являются полностью дееспособными, они вправе самостоятельно совершать все необходимые сделки по управлению своим имуществом и доходами.

Попечитель оказывает необходимую помощь и содействие на основе поручений, установленных в результате заключения договора поручения. Управление имуществом подопечного осуществляется попечителем на основе договора с подопечным о доверительном управлении имуществом.

ИСПОЛНЕНИЕ ПОПЕЧИТЕЛЕМ СВОИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ.

Обязанности по патронажу исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Опекуны и помощники обязаны заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением, защищать их права и интересы.

Опекуны и помощники оказывают подопечным содействие при осуществлении ими своих прав и выполнении обязанностей, а также охраняют их от злоупотребления со стороны третьих лиц.

Опекуны и помощники обязаны извещать отдел опеки и попечительства о перемене места жительства подопечного совместно с опекуном или помощником, самого опекуна или помощника, и подопечного.

Для осуществления своих обязанностей опекун или помощник не обязан совместно проживать со своим подопечным.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОПЕКУНОВ ИЛИ ПОМОЩНИКОВ И ОБСЛЕДОВАНИЕ МАТЕРИАЛЬНО-БЫТОВЫХ УСЛОВИЙ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ ПОД ПАТРОНАЖЕМ

Отдел опеки и попечительства ведет учет лиц, в отношении которых установлена опека и патронаж, и осуществляет защиту имущественных и личных неимущественных прав и интересов подопечных.

Плановые проверки условий проживания подопечных граждан и надзор за деятельностью опекунов и помощников проводятся два раза в год.

По результатам обследования составляется акт в двух экземплярах, который заверяется личными подписями лиц, проводивших обследование, один экземпляр приобщается к личному делу подопечного, второй экземпляр выдается на руки опекуну или помощнику.

ОСВОБОЖДЕНИЕ ИЛИ ОТСТРАНЕНИЕ ОПЕКУНОВ ОТ ИСПОЛНЕНИЯ ИМИ СВОИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ.

Опекуны освобождаются от исполнения своих обязанностей при наличии уважительных причин: болезнь, отсутствии взаимопонимания с подопечным и т. д., при помещении подопечного на постоянное место жительства в соответствующее лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения или другое аналогичное учреждение, если это не противоречит интересам подопечного. Опекун может быть освобожден от исполнения им своих обязанностей по его просьбе.

Опекун может быть отстранен от исполнения им своих обязанностей в случаях ненадлежащего выполнения им возложенных на него обязанностей, в том числе при использовании им попечительства в корыстных целях, а также при оставлении подопечного без необходимого ухода и помощи.

Решение об освобождении или отстранении опекуна от исполнения им своих обязанностей принимается отделом опеки и попечительства в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации и оформляется постановлением Главы муниципального образования.

Постановление об освобождении или отстранении опекуна от исполнения своих обязанностей направляется заинтересованным лицам и приобщается к личному делу подопечного.

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В ФОРМЕ ПАТРОНАЖА.

Попечительство в форме патронажа прекращается:

- по требованию гражданина, находящегося над патронажем (независимо от мотивов этого требования);

- в случае смерти лица, находящегося под патронажем.

Решение о прекращении попечительства в форме патронажа по требованию гражданина принимается органом попечительства в соответствии с пунктом 4 статьи 41 Гражданского кодекса Российской Федерации и оформляется распоряжением Главы муниципального образования.

Распоряжение о прекращении патронажа направляется заинтересованным лицам и приобщается к личному делу подопечного.

Институт патронажа над дееспособными гражданами ранее в законодательстве Российской Федерации отсутствовал. Ранее по нормам брачно-семейного законодательства (КоБС) в случаях, указанных в п. 1 статьи 41 ГК РФ, над дееспособными совершеннолетними гражданами устанавливалось попечительство (с определенными ограничениями). Такой подход не в полной мере соответствовал правовой природе попечительства и защите имущественных прав полностью дееспособных граждан, хотя и нуждающихся в помощи. Необходимость усиления охраны прав, интересов совершеннолетних лиц, которые сами не в состоянии в полной мере о себе позаботиться, обусловила включение норм о патронаже в ГК РФ. Обстоятельства, вызывающие потребность в патронаже, связаны с состоянием здоровья, обусловленным преклонным возрастом, тяжелым соматическим расстройством, инвалидностью, невозможностью из-за физического недуга свободно передвигаться за пределами своего дома и т.п. При этом сохраняется интеллект, способность разумно оценивать свои поступки и действия. Такому гражданину нужен только помощник. Потребность в помощнике обычно возникает, если рядом нет близких людей, готовых оказать свою поддержку, в чем бы она ни выражалась. По смыслу п. 1 ст. 41 ГК патронаж - разновидность попечительства, предусмотренного ст. 35 ГК РФ [36, с.175]. С таким подходом трудно согласиться. Попечительство над дееспособными совершеннолетними лицами имеет свои отличительные правовые признаки. Главный из них - восполнение дееспособности лица. При патронаже речь идет о полностью дееспособных гражданах, нуждающихся только в помощи. Она может быть активной и пожизненной, разовой и систематической, касаться мелких и крупных сделок, распоряжения имуществом. Какой должна быть эта помощь, определять находящемуся под патронажем лицу. Поэтому правильнее было бы говорить о патронаже над дееспособными гражданами как совершенно самостоятельном правовом способе помощи со стороны лиц, которым они доверяют. При отсутствии таких лиц гражданин может быть помещен в одно из специализированных учреждений (интернат, дом инвалидов) на полное государственное попечение. Однако временное пребывание в подобного рода учреждении не исключает патронажа. В пункте 2 ст. 47 ГК РФ использована уже более точная терминология. Лицо, осуществляющее патронаж, именуется помощником. Его статус отличается от регламентируемых ст. 35 ГК прав и обязанностей попечителя. Поступки, действия помощника связаны не правовыми предписаниями, а волей дееспособного совершеннолетнего гражданина. Чтобы обезопасить его от всякого рода случайностей, скрытой недобросовестности помощника, устанавливается определенный порядок оформления его отношений с лицом, находящимся на патронаже. Помощник назначается постановлением органов опеки и попечительства после того, как между ним и этими органами будет заключен договор патронажа, на что требуется согласие подлежащего патронажу лица. Именно такой видится формальная сторона договора патронажа, которая в ст. 41 ГК четко не определена. Настоящий пункт посвящается защите помощником только имущественных прав патронируемого. Она осуществляется по смыслу п. 3 ст. 41 ГК на основании договора поручения или доверительного управления, заключаемого между помощником и лицом, находящимся на патронаже [67, с. 273]. По нашему мнению, подобного рода правила неоправданно усложняют не только правовую, но и фактическую сторону патронажа, затрудняют его использование по назначению. Это обстоятельство вызывается смешением института попечительства как такового и патронажа. Представляется, что объединенные договором патронажа стороны связаны намерениями находящегося на патронаже лица. Если же возникнет надобность в совершении сделок, требующих нотариального удостоверения, помощник может действовать на основании доверенности. Патронаж как самостоятельный вид помощи дееспособным, но беспомощным гражданам может быть как безвозмездным, так и оплачиваемым за счет патронируемого лица из получаемых им доходов. Вознаграждение может выражаться в предоставлении благ как имущественного, так и неимущественного характера (пользование дачей, автомашиной, комнатой в квартире, личной библиотекой и т.п.). При отсутствии всяких средств у лица, нуждающегося в помощнике, в исключительных случаях труд последнего может оплачиваться органами социальной помощи, различного рода фондами. Все эти важные для договора патронажа обстоятельства следует отразить в его тексте. В нем должны быть четко зафиксированы права и обязанности сторон (помощника и органов опеки и попечительства), а также права и обязанности лица, ради которого этот договор заключается. В тексте договора могут быть оговорены важные для беспомощного гражданина детали (доставка ему продуктов, приготовление пищи, уборка, организация медицинской помощи, чтение вслух для слепых и т.п.) [46, с.182]. Договор патронажа предполагает существование систематического надзора (контроля) за его осуществлением со стороны органов опеки и попечительства, а в необходимых случаях - отчетности помощника. Особого внимания заслуживают действия помощника, даже если они основаны на доверенности, по отчуждению имущества, имущественных, жилищных и других жизненно важных прав лица, пользующегося договором патронажа. Ни одна из имущественных сделок, требующих нотариального удостоверения, не может быть совершена от имени находящегося на патронаже без согласия органов опеки и попечительства. Для обеспечения большей безопасности беспомощных лиц требуется особая тщательность в подборе помощника. Патронаж может быть прекращен по одностороннему заявлению помощника, лица, которое пользуется его помощью, органов опеки и попечительства, а также прокурора. При этом не имеют значения побуждения, вызвавшие желание физического лица прекратить отношения по патронажу. Для органов опеки и попечительства, прокурора основанием для постановки вопроса о прекращении этого договора служит недобросовестное исполнение обязанностей помощником [38, с.194]. Прекращается договор патронажа и смертью помощника либо лица, пользовавшегося его помощью. Связывая освобождение помощника (его отстранение) от принятых на себя обязательств, ст. 39 ГК исходит из понимания патронажа как разновидности попечительства, с чем трудно согласиться. Таким образом, под патронажем как особой формой попечительства в силу п. 1 ст. 41 ГК следует понимать регулярное (постоянное) оказание помощи в осуществлении прав, их защите и исполнении обязанностей совершеннолетнему дееспособному гражданину, нуждающемуся в такой помощи по состоянию своего здоровья: тяжелая болезнь, физические недостатки, немощность по старости. Наличие у гражданина, нуждающегося в помощи, детей или других родственников, обязанных по закону оказывать ему поддержку и материальную помощь, не является препятствием для установления патронажа. Попечитель (помощник) назначается органом опеки и попечительства по личному заявлению дееспособных лиц, нуждающихся в помощи. Их согласие на установление патронажа и назначение конкретного лица их попечителем (помощником) является обязательным условием. Вместе с тем это лицо должно отвечать требованиям п.п. 2, 3 ст. 35 ГК. Кроме того, попечитель (помощник) совершеннолетнего дееспособного гражданина должен назначаться, как правило, по месту жительства подопечного.

**Тема 2.4 Преемственность по вопросам организации и осуществления опеки при переходе в другое учреждение**

1. Понятие преемственности опеки при переходе в другое учреждение

2. Механизмы, обеспечивающие преемственность.

3. Порядок взаимодействия с органами опеки

Законодательство о браке и семье допускает установление опеки при наличии определенных условий. Все они имеют прямое отношение прежде всего к способности гражданина обеспечить надлежащее семейное воспитание подопечного. Само собой разумеется, что воспитатель должен достичь той степени социальной зрелости, когда он может сам формировать необходимые качества своего воспитанника. Такая зрелость связывается с совершеннолетним, т.е. с восемнадцатью годами. Лишенным родительских прав лицам, какими бы ни были основания утраты ими этих прав, доверить воспитание несовершеннолетнего нельзя. Передача им на воспитание подопечного возможна лишь после восстановления родительских прав судом. Мало того, каждый раз требуется самая тщательная оценка намерения заменить детям, лишившимся родительского попечения, собственных родителей. Отстранение от обязанностей по воспитанию подопечного связано с ненадлежащим выполнением опекунских прав и обязанностей, иначе говоря, с недобросовестностью воспитателя, его нежеланием выполнять взятые на себя обязанности. Поэтому ему не следует доверять воспитание других детей. Когда же опека прекращается по другим причинам (из-за возвращения родителей, их выздоровления, по просьбе опекуна и. т. п.), заявление об опеке рассматривается на общих основаниях. Причины отмены усыновления могут быть разными. Одни из них никак не компрометируют усыновителя как воспитателя, другие характеризуют его с отрицательной стороны, свидетельствуют о его педагогической несостоятельности, таких свойствах личности, которые исключают возможность надлежащего семейного воспитания детей. Вот почему, если усыновление было отменено вследствие ненадлежащего выполнения усыновителем своих обязанностей, вторично доверить ему воспитание несовершеннолетнего в форме опеки нельзя. Таким образом, всякий раз в качестве основания для безусловного отказа в удовлетворении просьбы о назначении опекуном фигурируют обстоятельства, говорящие о неспособности должным образом воспитывать ребенка, подростка, недобросовестности, проявленной при защите личных и имущественных интересов детей. Другими словами, не могут быть опекунами граждане, чьи интересы заведомо противоположны интересам несовершеннолетнего. Опекунами (попечителями) могут быть назначены только граждане, которые обладают для этого необходимыми способностями и качествами. К лицам, которые не могут быть опекунами (попечителями), закон относит: несовершеннолетних, т.е. лиц, не достигших 18 лет (в том числе и эмансипированных несовершеннолетних); лиц, признанных судом недееспособными, т.е. душевнобольных и слабоумных (ст. 29 ГК); лиц, ограниченных в дееспособности (ст. 30 ГК); лиц, лишенных родительских прав (ст. 69 - 70 СК) 5.Ряд дополнительных ограничений предусмотрен Семейным кодексом (ст. 146). Опекунами (попечителями) несовершеннолетнего не могут быть назначены лица, ограниченные судом в родительских правах (ст. 73 СК), опекуны (попечители), отстраненные от выполнения своих обязанностей (п. 2 ст. 39 ГК), бывшие усыновители при отмене усыновления по их вине (п. 1 ст. 141 СК), а также лица, больные хроническим алкоголизмом, наркоманией или другими хроническими заболеваниями, которые не позволяют им осуществлять воспитание ребенка или являются опасными для самого ребенка. Перечень таких заболеваний утвержден Постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996 г. №542 (СЗ РФ, 1996, №19, ст. 2304). К их числу отнесены: туберкулез (активный и хронический), заболевания внутренних органов, нервной системы, опорно-двигательного аппарата в стадии декомпенсации, злокачественные онкологические заболевания, инфекционные заболевания до снятия с диспансерного учета, все заболевания и травмы, приведшие к инвалидности I и II группы, исключающие трудоспособность.

О личных качествах будущего опекуна приходится судить, беседуя с ним, знакомясь с его характеристикой, вникая в суть возникшей ситуации. Доброта, бескорыстие, заботливость по отношению к попавшим в беду детям еще до оформления опеки помогают увидеть того, кто претендует на роль опекуна прежде всего ради защиты интересов несовершеннолетнего. Полное отсутствие заботы о нем, когда он остался один, всякого рода эгоистические, а подчас и плохо скрытые корыстные побуждения требуют более строгой оценки качеств претендента на роль опекуна. Чтобы выявить его истинные намерения, полезно разъяснить ему опекунские права и обязанности как личного, так и имущественного порядка. Характеристика с места работы, а для неработающего - с места жительства может быть представлена самим гражданином. Когда же ее выдают по запросу органов опеки и попечительства, следует обратить внимание на необходимость включения в нее не только данных о производственной деятельности. Тщательный медицинский осмотр будущего опекуна особенно необходим там, где несовершеннолетнему предстоит войти в новую для него семью. Если же он с рождения находится с ним вместе, надобности в особо тщательном и широком медицинском обследовании претендента на опеку нет. Если проживающий вместе с детьми кандидат в опекуны страдает тяжким душевным заболеванием, алкоголизмом, наркоманией, его просьба удовлетворена быть не может по понятным причинам - имеющий заболевания подобного рода воспитателем быть не может. Более высокие требования к состоянию здоровью будущего воспитателя предъявляются и тогда, когда имеется несколько претендентов на роль опекуна. Поскольку после установления опеки подопечному предстоит жить в семье опекуна, необходимо заручиться согласием супруга последнего. При его нежелании находится вместе с подопечным трудно рассчитывать на благоприятные условия семейного воспитания. В сложных ситуациях, когда налицо недобрые чувства к детям, лишившимся родительского попечения, вызваны несерьезными причинами, инспектору следует убедить супруга опекуна в его неправоте. При отсутствии серьезных доводов против несовершеннолетнего опекун назначается вопреки желанию супруга будущего опекуна, других взрослых членов его семьи, если того требуют интересы ребенка или подростка. Согласие самого подопечного на установление опеки (попечительства) и на назначение конкретного лица опекуном (попечителем) не требуется, однако в случаях, если это возможно (исходя из возраста и состояния здоровья), его желание выявляется и учитывается, хотя и не является обязательным условием для назначения опекуна (попечителя).Чаще всего с просьбой о назначении опекуном обращаются близкие родственники детей, которые либо уже заменили родителей, либо готовы их заменить, так как родителей не стало. Тогда подбирать кандидатуру опекуна не приходится. Так же бывает и в том случае, когда восполнить ребенку отсутствие родителей хотят посторонние ему лица (сослуживцы родителей, соседи по дому и т.п.). Сложнее обстоит дело, если рядом с детьми никого нет, тогда опекуна надо искать. В подобных случаях предпринимаются меры поиска человека, который мог бы принять на себя опекунские права и обязанности, путем обращения в общественные организации по месту работы родителей, их места жительства. Когда эти поиски безуспешны, несовершеннолетнего направляют в одно из детских учреждений на полное государственное обеспечение. Несовершеннолетним, воспитание и содержание которых полностью осуществляется государственными воспитательными учреждениями различных типов (домами ребенка, детскими домами, специальными (коррекционными) учреждениями для детей с отклонением в развитии, домами инвалидов и др.), опекуны (попечители) не назначаются. Не назначаются они и гражданам, помещенным в соответствующие лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и т.п. Выполнение обязанностей опекунов (попечителей) возлагается в этих случаях на администрацию указанного учреждения (директора, главного врача и т.п.) без специального назначения. Конкретные обязанности учреждений как опекунов или попечителей установлены в положениях (уставах) о таких учреждениях. Особую сложность представляет обеспечение интересов подростков, которые, например, по достижении 16 летнего возраста выбывают из детского дома, а семьи у них нет. Нет и тех, кто хотел бы стать их попечителями. К тому же некоторые подростки, стремясь к полной самостоятельности, свободе от воздействия взрослых, сами не хотят иметь воспитателя, хотя без лица, несущего ответственность за воспитание, т.е. попечителя, нельзя получить алименты, различного рода пособия, защитить жилищные и другие права несовершеннолетнего, о чем тот и не подозревает. Поэтому полезно ему все разъяснить. Тогда отделу по охране детства особенное важно: поддерживать тесный контакт с находящимся на его территории школьным детским домом, чтобы располагать сведениями, кто из его выпускников не имеет дома, семьи. Тогда легче будет с помощью общественности организовать, например, индивидуальное шефство над несовершеннолетними; обеспечить вместе с руководством детского учреждения, комиссией по делам несовершеннолетних администрации трудоустройство несовершеннолетнего с одновременным назначением ему попечителя из числа лучших рабочих и служащих производства, учреждения

6. Отсутствие попечителя не освобождает инспектора от обязанности вести специальный учет подростков, не имеющих семьи, принимать все меры для охраны их личных, жилищных, имущественных интересов. Право выбора наиболее подходящей кандидатуры в опекуны принадлежит органам опеки и попечительства. По общему правилу согласие либо несогласие на этот счет родителя, который почему-либо не может сам заниматься воспитанием, правового значения не имеет, хотя прислушаться к его соображениям стоит. Осуществляя выбор опекуна при наличии нескольких претендентов на воспитание, следует учитывать, что преимущественное право имеют прежде всего близкие родственники детей, за исключением случаев, когда они, по мнению органов опеки и попечительства, не могут обеспечить надлежащее воспитание ребенка

7. Существование такого преимущества понятно: оно позволяет сохранить пусть даже неполную семью. Когда возникают разногласия между несколькими претендентами на опеку, очень важно отличить добрые побуждения от корыстных. Для этого необходимо получить представление, как складывались отношения с детьми до того, как встал вопрос о назначении опекуна. Чаще всего о добром отношении к детям свидетельствует забота о них задолго до оформления отношений по опеке. Опекун или попечитель назначается соответствующим административным актом (постановление, решение и т.п.) главы местной администрации с соблюдением условий, предусмотренных законом .Акт (постановление, решение) главы местной администрации об установлении опеки и попечительства и назначении конкретного лица опекуном, или попечителем может быть обжалован в суд на основании Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (Ведомости РФ, 1993, №19, Ст. 685). Обратиться с жалобой в суд или в вышестоящий орган исполнительной власти могут близкие родственники лица, над которым установлена опека или попечительство, и другие заинтересованные лица. Принесение жалобы не приостанавливает вынесенного решения, опекун (попечитель) вправе и обязан немедленно приступить к выполнению своих обязанностей.

Полномочия опекуна (попечителя) подтверждаются удостоверением, выданным органом опеки и попечительства. Одному лицу может быть назначен только один опекун (попечитель). В то же время одно лицо может быть опекуном (попечителем) двух и более подопечных (например, вотношении нескольких несовершеннолетних детей - родных братьев и сестер).Для максимального учета интересов подопечных опекун (попечитель) обычно назначается по месту жительства подопечного. В исключительных случаях, при наличии заслуживающих внимание обстоятельств (например, в случае, если подопечный уже проживает в семье лица, желающего стать его опекуном) опекун (попечитель) может быть назначен по его месту жительства. В случае проживания лица, подлежащего опеке (попечительству) и будущего опекуна (попечителя) на территории разных государств СНГ действует Конвенция (СНГ) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (СЗ РФ, 1995, №17, ст. 1472), ратифицированная Федеральным законом от 4 августа 1994 г. Согласно п. 4 ст. 33 Конвенции «опекуном или попечителем лица, являющегося гражданином одной Договаривающейся Стороны, может быть назначен гражданин другой Договаривающейся Стороны, если он проживает на территории страны, где будет осуществляться опека родителей. Опека и попечительство над детьми. Формы устройства детей, оставшихся без родителей. Усыновление как принятие в семью чужих детей в установленном законом порядке. Определение приемной семьи.

Опека и попечительство. Изучение понятия опеки и заботы, которые устанавливаются с целью обеспечения личных неимущественных и имущественных прав и интересов малолетних, несовершеннолетних лиц, которые не могут самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей Институт опеки и попечительства над детьми. Основания и порядок установления опеки и попечительства над детьми. Права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка. Понятие и порядок образования приемной семьи. Права и обязанности приемных родителей.

Создание эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением. Полномочия исполнительных органов государственной власти области в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству. Профилактическая работа и принятие решений по защите прав и законных интересов несовершеннолетних органами опеки.

Понятие обязательного представительства. Характеристика судебного обязательного представительства в теории гражданского процессуального права. Содержание, субъектный состав, объект и процессуальное положение судебного представителя в гражданском процессе. Согласие представляемого лица. Понятие опеки и попечительства, их разграничение. Установление опеки и попечительства: над несовершеннолетними; над совершеннолетними недееспособными гражданами; над совершеннолетними гражданами. Права детей, находящихся под опекой и попечительством. Восстановление в родительских правах. Проблема лишения родительских прав в России в связи с распространенностью фактов уклонения родителей от исполнения своих обязанностей по воспитанию детей. Опека и попечительство для защиты прав и интересов недееспособных и несовершеннолетних детей.

Основы гражданского права. Защита прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опека и попечительство над несовершеннолетними. Исполнение опекунами и попечителями своих обязанностей. Реорганизация юридических лиц. Передаточный акт и разделительный баланс. Правовые аспекты приемной семьи. Приемная семья как форма семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, особенности правоотношений между ее членами. Порядок образования приемной семьи, основные требования к супругам. Форма и содержание договора о передаче ребенка. Семья. Родители. Дети Понятие и сущность брака. Основные права и обязанности супругов. Лишение и ограничение родительских прав. Имущественные права супругов. Органы опеки и попечительства. Права ребёнка согласно стандартам международного права. Особенности расторжения брака. Выявление и устройство детей, оставшихся без попечения родителей. Порядок и методы выявления и учет детей, оставшихся без попечения родителей, формы их устройства и законодательное обоснование данной деятельности. Понятие, условия и порядок усыновления (удочерения) детей в современной РФ, необходимые этапы процедуры. Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей . Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, предоставление статуса. Законодательно установленные формы устройства детей, лишенных родительского попечения. Опека и попечительство как форма воспитания детей, оставшихся без родителей. Правовой анализ опеки и попечительства. Понятие и сущность, основания и порядок установления, особенности применения правовых норм опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей. Права и обязанности опекунов (попечителей) и лиц находящихся под опекой (попечительством).

Приемная семья в законодательстве РФ.

За ребенком, помещенным на воспитание к опекуну (попечителю), в течение всего времени пребывания у опекуна (попечителя) сохраняется его жилое помещение (п. 3 ст. 60 ЖК). Если же площадь, которую он занимал, вернуть невозможно, ребенок имеет право на внеочередное предоставление другой жилой площади (ч. 2 ст. 37 ЖК). В этих случаях она предоставляется органом исполнительной власти по месту первичного устройства ребенка в семью или по месту регистрации рождения ребенка. При отсутствии необходимого жилищного фонда детям может быть предоставлена целевая безвозмездная ссуда на приобретение жилого помещения площадью не ниже установленных социальных норм за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях, по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей»).Граждане, вселившиеся в жилое помещение подопечных в качестве опекунов или попечителей, самостоятельного права на него не приобретают (ч. 3 ст. 54 ЖК). Однако опекун (попечитель) может от имени и в интересах ребенка (как его законный представитель) осуществлять (или давать согласие) все предоставленные ему полномочия по договору найма жилого помещения (в том числе и когда несовершеннолетний является единственным лицом, имеющим право на это помещение). В частности, он может в интересах ребенка требовать раздела жилой площади и заключение от его имени отдельного договора найма, обмена жилого помещения и т.д. За опекунами (попечителями) сохраняется помещение, из которого они выбыли в связи с выполнением опекунских обязанностей на все время до прекращения этих обязанностей (ч. 4 ст. 60 ЖК).Закон допускает раздельное проживание попечителя и подопечного, достигшего 16 лет, но только с разрешения органа опеки и попечительства и при условии, если это не отразится на воспитании несовершеннолетнего и защите его прав и интересов. На практике раздельное проживание разрешается, когда в связи с поступлением на работу или обучением несовершеннолетний вынужден проживать в другом месте. Это, однако, не освобождает попечителя от выполнения возложенных на него законом обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, защите его прав и интересов.

Обо всякой перемене своего места жительства опекун (попечитель) должен известить орган опеки и попечительства. Он вправе запретить переезд несовершеннолетнего, если это может неблагоприятно отразиться, например, на состоянии его здоровья, и, исходя из конкретной ситуации, решить вопрос об освобождении или отстранении опекуна (попечителя).В любом случае, где бы ни устанавливалась опека, следует иметь в виду, что опекун должен быть назначен не позднее 1 месяца с момента, когда органам опеки и попечительства стало известно о необходимости ее установления, т.е. с момента, когда получено решение суда, признающее гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным, либо с момента, когда эти органы узнали, что ребенок остался без попечения родителей.Все материала, необходимые для установление опеки, подаются в отдел образования. В их число входят: заявление в адрес органов опеки и попечительства с просьбой о назначении опекуном; копии свидетельства о рождении несовершеннолетнего; документы (или их копии), говорящие об отсутствии родителей (копия свидетельства о смерти, копия приговора суда, справка о наличии у родителя тяжелого заболевания, справка о направлении родителя в длительную командировку, заграничную командировку, справки свидетельствующие о розыске родителей); заявление несовершеннолетнего с просьбой о назначении претендента на опеку его опекуном; справка о месте жительства несовершеннолетнего; справка о месте жительстве кандидата в опекуны; справка о месте учебы несовершеннолетнего, если он обучается в школе; характеристика с места работы кандидата в опекуны; справка о состоянии здоровья кандидата в опекуны; при необходимости справка о состоянии здоровья подопечного8. В сборе всех перечисленных документов будущему опекуну инспектор должен оказывать помощь.

После вынесения решения о назначении опекуна (или отказе в удовлетворении просьбы заявителя) один экземпляр этого документа остается в отделе образования, а другой выдается опекуну. Заводится личное дело подопечного, где находятся все материалы, на основании которых данная опека оформлялась.

Под способностью к выполнению обязанностей опекуна (попечителя) следует понимать не педагогическую грамотность как таковую и не материальную его обеспеченность и достаток, а всю совокупность таких человеческих качеств, без которых невозможно полноценное воспитание детей (доброта, трудолюбие, честность) и умение влиять положительным образом на развитие личности ребенка. Хотя отстранение от выполнения обязанностей опекуна (попечителя) происходит довольно редко, тем не менее орган опеки и попечительства обязан тщательно проверять соответствие опекуна (попечителя) предъявляемым требованиям, поскольку ребенок, оставшийся без попечения родителей, должен чувствовать себя так же, как и о любой несовершеннолетний, т.е. получить такое же полноценное воспитание в семье опекуна (попечителя), как и другие несовершеннолетние. Когда опекун (попечитель) по каким-либо причинам не может обеспечить воспитание, он вправе прибегнуть к временной помощи детского учреждения.

Опекун ребенка имеет право и обязан воспитывать ребенка, заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. Опекун вправе самостоятельно определять способы воспитания, с учетом мнения ребенка и рекомендаций органа опеки и попечительства. Опекун с учетом мнения ребенка имеет право выбора образовательного учреждения и формы обучения ребенка до получения им основного общего образования и обязан обеспечить получение основного общего образования.

Обязанности опекунов (попечителей) по защите личных интересов подопечных в общем виде закреплены в п. 3 ст. 36 ГК. Обязанности опекуна и попечителя: - безвозмездно исполнять свои обязанности, - проживать совместно с несовершеннолетними подопечными, - извещать органы опеки и попечительства о перемене места жительства, - заботиться о содержании подопечного, - заботиться об обеспечении подопечного уходом и лечением, - защищать права и интересы подопечного, - заботится об обучении и воспитании несовершеннолетних подопечных9. Однако формы и методы их осуществления различны в зависимости от того, над кем конкретно опека (попечительство) установлена. Опекун душевнобольного лица (недееспособного) обязан прежде всего заботиться о здоровье подопечного, обеспечивать ему необходимую врачебную помощь и регулярное медицинское наблюдение. Он обязан также осуществлять необходимый бытовой уход, защищать интересы подопечного и в то же время следить за тем, чтобы подопечный не нарушал прав и интересов других граждан. При выздоровлении подопечного опекун обязан возбудить в суде дело о признании его дееспособным. Решение суда об этом является основанием для прекращения опеки.

Иными являются обязанности опекунов (попечителей) несовершеннолетних, поскольку они по существу заменяют несовершеннолетним родителей. В зависимости от возраста детей, состояния здоровья их в семье опекуна (попечителя) должны быть созданы необходимые условия для полноценного развития (уход, питание, лечение, отдых и т.п.). Опекуны (попечители) должны заботиться о воспитании своих подопечных с той же тщательностью, с какой добросовестный родитель заботится о своих детях. Опекуны (попечители) вправе самостоятельно определять способы его воспитания, но с учетом рекомендаций органов опеки и попечительства. При этом должны быть исключены пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление и эксплуатация детей (ст. 65 СК). За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей они могут быть отстранены органом опеки и попечительства (ст. 39 ГК), а если это связано с жестоким обращением - привлечены к уголовной ответственности (ст. 156 УК).Дети, находящиеся под опекой (попечительством), сохраняют право на общение со своими родителями и другими родственниками, за исключением тех случаев, когда родители лишены родительских прав. В то же время опекуны (попечители) вправе требовать возврата подопечного ребенка от любого лица (включая его родителей и других близких родственников), которое удерживает его без законного основания. В удовлетворении иска о возврате ребенка опекуну (попечителю) может быть отказано, если это противоречит его интересам. Как травило, такой отказ влечет последующее прекращение опеки (попечительства).Опекуны (попечители) имеют право на первоочередное устройство подопечного в дошкольное учреждение, школу-интернат, оздоровительные комплексы; трудовые льготы, предоставляемые законом родителям: ограничение труда на ночных и сверхурочных работах, ограничение привлечения к работам в выходные дни и направления в командировки, предоставление дополнительных отпусков, установление льготных режимов труда и др. (ст. 172.1 ТК). Опекунам (попечителям) для ухода за подопечными детьми-инвалидами и инвалидами с детства до достижения ими возраста 18 лет предоставляются также 4 дополнительных оплачиваемых выходных дня в месяц (ст. 163.1 ТК).Обязанности попечителя гражданина, ограниченного судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами (ст. 30 ГК), сводятся лишь к контролю за распоряжением заработком и имуществом. Закон (п. 4 ст. 36 ГК) не возлагает на попечителя в этих случаях обязанности заботиться о содержании своего подопечного, создавать им необходимые бытовые условия, обеспечивать уход, защищать их права и интересы. Если образ жизни подопечного изменился в лучшую сторону, попечитель обязан обратиться в суд с заявлением об отмене ограничения его дееспособности (ст. 263 ГПК).

**Тема 2.5 Правила осуществления отдельных полномочий органов опеки и попечительства**

1. Система полномочий органов опеки и попечительства

2. Полномочия органов опеки и попечительства по выявлению и учету граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства

3. Полномочия органов опеки и попечительства по установлению опеки и попечительства

4. Полномочия органов опеки и попечительства по оказанию помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных

В соответствии с частью 4 статьи 6 Федерального закона № 48-ФЗ на образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающими социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органами опеки и попечительства могут возлагаться полномочия по выявлению несовершеннолетних, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 423 утверждены Правила осуществления отдельных полномочий органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан соответствующими организациями.

В соответствии с указанными Правилами порядок контроля за деятельностью организаций по осуществлению полномочий устанавливается органом опеки и попечительства, то есть этот порядок утверждается актом органа опеки и попечительства.

Полномочия могут осуществляться организациями на возмездной или безвозмездной основе на основании договора с органом опеки и попечительства. Для осуществления указанных полномочий руководитель организации подает в орган опеки и попечительства соответствующие документы.

При этом необходимо отметить, что основной целью возложения полномочий является обеспечение возможности привлечения квалифицированных в требуемой области специалистов. Указанная возможность становится актуальной и в случаях отсутствия или недостаточного наличия у органов опеки и попечительства необходимых организационных, технических и иных возможностей по осуществлению такой работы.

Реализация данной нормы на практике позволит постепенно реорганизовать учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, любой ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы в учреждения по профилактике социального сиротства и семейного устройства детей.

Порядок отбора органом опеки и попечительства организаций для осуществления полномочий, предусмотренных пунктом 2 указанных Правил, утвержден приказом Минобрнауки России от 14 сентября 2009 г. № 334 (зарегистрирован Минюстом России 16 декабря 2009 г., регистрационный № 15610). По результатам рассмотрения заявления и прилагаемых к нему документов орган опеки и попечительства может принимать решение о передаче полномочий организации либо об отказе в передаче полномочий с указанием причин. При этом орган опеки и попечительства вправе будет возложить на организацию оба или одно из полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 48-ФЗ.

**4. Организация подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах**

В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 8 Федерального закона № 48-ФЗ полномочие по подбору граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, таких как приемная семья, патронатная семья (далее – граждане, выразившие желание стать опекунами или попечителями), которое включает в себя обязательность проведения обследования условий их жизни, возложено на орган опеки и попечительства.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 423 утверждены Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами.

Данными Правилами впервые введен единый общефедеральный перечень документов, которые должен представить в орган опеки и попечительства гражданин, выразивший желание стать опекуном или попечителем.

Перечень документов, предусмотренный пунктом 4 указанных Правил, является обязательным для граждан, выразивших желание стать опекуном или попечителем несовершеннолетнего. При отсутствии одного из указанных документов установить опеку или попечительство невозможно. Предоставление указанных документов обусловлено необходимостью всестороннего соблюдения прав и законных интересов ребенка.

Подпунктом «з» пункта 4 Правил предусматривается представление гражданами в орган опеки и попечительства справок о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, которые выдаются соответствующими уполномоченными органами по запросу органа опеки и попечительства на безвозмездной основе.

Порядок, сроки выдачи и форма указанных справок федеральным законодательством не установлены. В связи с этим необходимо учитывать следующее.

В соответствии с подпунктами 24.2, 61 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству и осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, а также за соответствием жилых помещений установленным требованиям законодательства.

По указанным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (пункт 3.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

Законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению указанных вопросов (пункт 6 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

В соответствии со статьей 13 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относится осуществление контроля за соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам. На основании статьи 14 ЖК РФ соответствующими полномочиями в области жилищных отношений наделены также органы местного самоуправления.

С учетом изложенного вопросы, связанные с выдачей справок о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, должны быть урегулированы органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, предоставленными указанным органам Федеральным законом № 184-ФЗ и ЖК РФ.

Соответствующие разъяснения по данному вопросу содержатся также в письмах Минобрнауки России от 1 февраля 2010 г. № АФ-20/06 и Роспотребнадзора от 29 сентября 2009 г., № 01/14387-9-32.

Правилами подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, не предусмотрена возможность требовать медицинское заключение у членов семьи такого гражданина. Однако в случаях, когда у специалиста, проводящего обследование условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем, возникают сомнения в возможности и безопасности пребывания ребенка в семье, об этом необходимо сделать соответствующую запись в акте обследования условий жизни гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем.

На основании указанного акта и всех представленных документов органом опеки и попечительства принимается мотивированное решение о назначении опекуна или попечителя (о возможности гражданина быть опекуном или попечителем) либо решение об отказе в назначении опекуна или попечителя (о невозможности гражданина быть опекуном или попечителем).

Решение органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя либо об отказе в назначении опекуна или попечителя оформляется в форме акта, предусмотренного соответствующими нормативными правовыми актами органа опеки и попечительства. Это могут быть постановление, приказ или распоряжение (приложение 2).

При этом акт органа опеки и попечительства должен содержать указание:

о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности безвозмездно;

о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности возмездно, и о заключении соответствующего договора (оговариваются вид договора – о приемной семье, патронатной семье, выплате вознаграждения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств третьих лиц, и сроки его заключения);

об отказе в назначении опекуна или попечителя с указанием причин отказа.

В случае, когда ребенок передается под опеку или попечительство гражданину, постоянно проживающему в другом муниципальном образовании или субъекте Российской Федерации, и непосредственно после установления опеки или попечительства подопечный переезжает в место жительства опекуна или попечителя, выносить акт о возмездном исполнении гражданином обязанностей по опеке или попечительству нецелесообразно, поскольку заключать соответствующий договор будет уже орган опеки и попечительства по новому месту жительства опекуна или попечителя вместе с подопечным.

После переезда и получения личного дела ребенка орган опеки и попечительства по месту жительства опекуна или попечителя и подопечного вправе принять решение о возмездном исполнении опекуном или попечителем своих обязанностей. Об этом необходимо вынести новый акт органа опеки и попечительства, на основании которого и будет заключаться соответствующий договор.

Следует отметить, что акт об отказе в назначении опекуна или попечителя и заключение о невозможности гражданина быть опекуном или попечителем обжалуются только в судебном порядке.

Правилами подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, установлена процедура учета органами опеки и попечительства таких граждан.

Сведения о гражданах, выразивших желание стать опекунами или попечителями, рекомендуется вносить в журнал учета граждан, обратившихся в орган опеки и попечительства с просьбой дать заключение о возможности быть опекуном или попечителем несовершеннолетнего гражданина или назначить опекуном или попечителем несовершеннолетнего гражданина (приложение 3), проживающих на территории данного муниципального образования. В журнал также целесообразно заносить сведения о результатах рассмотрения обращения гражданина и о решении, принятом органом опеки и попечительства по заявлению гражданина.

В соответствии с Правилами подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, осуществляется органами опеки и попечительства по месту жительства гражданина. При этом, как правило, гражданин состоит на регистрационном учете по месту своего жительства. В случае если гражданин зарегистрирован в одном месте жительства, а проживает в другом месте жительства, вопрос о том, в каком месте его жительства проводить обследование условий его жизни, должен решаться органом опеки и попечительства с учетом следующего.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) местом жительства гражданина признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Понятие места жительства конкретизировано в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон № 5242-1). Согласно статье 2 Закона № 5242-1 местом жительства гражданина является жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Место, где гражданин проживает временно (гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина), является местом его пребывания.

В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, Законом № 5242-1 введен регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

При этом Верховный Суд Российской Федерации в своем определении от 16 апреля 2002 г. № КАС02-176 отметил, что регистрация не входит в понятие «место жительства», а является одним из доказательств, отражающих факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства. Следует также учитывать, что Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П пункт 10 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713, устанавливавший, что регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, осуществляется на срок до 6 месяцев, признан не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что установление срока, по истечении которого гражданин обязан покинуть место пребывания, является вмешательством органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в гражданские, жилищные и иные правоотношения, складывающиеся на основе согласия сторон, и ограничивает конституционное право граждан на свободу выбора места пребывания и жительства. Срок нахождения в том или ином месте временного пребывания должен определяться самим гражданином.

В связи с вышеизложенным в случае приобретения жилого помещения в кредит и, как следствие, невозможности зарегистрироваться по месту проживания, проживания гражданина на законных основаниях на жилой площади, где он не зарегистрирован, и других подобных случаях в качестве места жительства гражданина органом опеки или попечительства может рассматриваться иное жилое помещение (нежели то, в котором он зарегистрирован) при наличии документа, являющегося основанием для проживания гражданина в указанном жилом помещении (свидетельства о праве собственности, договора найма (поднайма), согласия на проживание лица, предоставляющего гражданину жилое помещение, свидетельства о праве на наследство жилого помещения, решения суда о признании права пользования жилым помещением, заявления лица, предоставившего гражданину жилое помещение, либо иного документа или его надлежаще заверенной копией).

Пунктом 10 части 1 статьи 8 Федерального закона № 48-ФЗ закреплена обязанность органа опеки и попечительства осуществлять подготовку граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями. Эта обязанность конкретизирована в Правилах подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 423.

В соответствии с пунктом 14 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 423, орган опеки и попечительства обязан организовать обучающие семинары, тренинговые занятия по вопросам педагогики и психологии, основам медицинских знаний для граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, и желающих пройти подготовку и психологическое обследование. Подготовку могут проводить не только работники органов опеки и попечительства, но и привлеченные специалисты (педагоги, психологи, юристы и т.д.).

Следует отметить, что прохождение подготовки на сегодняшний день не является обязательным для гражданина, выразившего желание стать опекуном или попечителем. Подпунктом «ж» пункта 4 указанных Правил установлено, что документ о прохождении подготовки представляется при его наличии. Таким образом, подготовка осуществляется только на добровольной основе.

При этом любой гражданин, выразивший желание стать опекуном или попечителем (вне зависимости от того является он родственником ребенка или посторонним гражданином), вправе пройти подготовку и получить необходимые юридические, психологические и иные знания и навыки.

Полномочия по подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, целесообразно передавать соответствующим организациям в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации № 423 и приказом Минобрнауки России от 14 сентября 2009 г. № 334. В частности, к такой работе могут привлекаться уже действующие на территории муниципального образования и субъекта Российской Федерации образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, иные организации, в том числе организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В этом случае орган опеки и попечительства будет выступать организатором процесса подготовки с учетом возможностей и потребностей субъекта Российской Федерации.

**Предварительная опека и попечительство**

В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 48-ФЗ 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 предварительной опеке или попечительстве), в том числе при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании статьи 77 СК РФ и нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для оформления предварительной опеки установлены следующие требования:

1) гражданин, выразивший желание взять ребенка под предварительную опеку или попечительство, должен:

быть совершеннолетним дееспособным лицом;

предъявить документ, удостоверяющий его личность (паспорт, военный билет);

2) орган опеки и попечительства должен обследовать условия жизни гражданина и составить акт обследования с заключением о возможности (невозможности) гражданина осуществлять предварительную опеку или попечительство над несовершеннолетним.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Федерального закона № 48-ФЗ с предложением об установлении предварительной опеки или попечительства орган опеки и попечительства должен обращаться, прежде всего, к гражданам, которые имеют заключение о возможности быть опекуном или попечителем и состоят на учете в органе опеке и попечительства.

Кроме того, при оформлении предварительной опеки или попечительства приоритет должен отдаваться родственникам детей, друзьям семьи (родителей) ребенка. Бабушки и дедушки, родители, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного имеют преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами (часть 5 статьи 10 Федерального закона № 48-ФЗ).

На близких родственников лица, нуждающегося в установлении опеки или попечительства, распространяются требования, предъявляемые к личности опекуна или попечителя, предусмотренные статьей 35 ГК РФ и статьей 146 СК РФ.

Установленные федеральным законодательством нормы, связанные с порядком определения лиц, имеющих право быть опекунами или попечителями, являются обязательными для всех граждан, подавших заявления с просьбой о назначении их опекунами или попечителями.

Предварительная опека или попечительство устанавливаются на срок до одного месяца и только при наличии исключительных обстоятельств указанный срок может быть увеличен до двух месяцев.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 48-ФЗ предварительная опека или попечительство является особой формой семейного устройства временного характера в случае, когда в интересах ребенка необходимо безотлагательное назначение опекуна. В связи с этим помещение ребенка под предварительную опеку или попечительство не является основанием для прекращения учета сведений о ребенке, как оставшемся без попечения родителей.

Учет сведений о ребенке в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, прекращается только в случае, если ребенок помещается под опеку или попечительство, в том числе в приемную или патронатную семью, или усыновляется в установленном порядке.

**Заключение договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного**

В соответствии с частью 1 статьи 14 Федерального закона № 48-ФЗ установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Одновременно в части 2 данной статьи имеется указание на то, что опека или попечительство по договору об осуществлении опеки или попечительства устанавливается на основании акта органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, исполняющих свои обязанности возмездно.

Таким образом, заключение договоров производится только в случае установления опеки на возмездной основе.

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 48-ФЗ вступил в силу с 1 сентября 2008 г. и применяется к правоотношениям, возникшим после дня вступления его в силу.

Договоры о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, а также договоры о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании), заключенные до 1 сентября 2008 г/, сохраняют свою силу.

Переоформлять указанные договоры необходимо только по желанию приемных родителей или патронатных воспитателей.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 423 утверждены Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного.

В соответствии с указанным документом основанием для заключения договора являются заявление гражданина с просьбой о назначении его опекуном или попечителем, исполняющим свои обязанности возмездно, и акт органа опеки и попечительства, которым назначен опекун или попечитель, исполняющий свои обязанности возмездно. Договор заключается в течение 10 дней со дня принятия указанного акта.

Иной последовательности в действиях органа опеки и попечительства законодательством не установлено. При этом указанные положения относятся ко всем договорам, включая договоры о приемной семье и патронатной семье.

Следует отметить, что в законодательстве отсутствуют ограничения на заключение договора о возмездном осуществлении опеки или попечительства для родственников несовершеннолетнего.

Опекуны или попечители несовершеннолетних, уже оформившие опеку или попечительство на безвозмездной основе, также вправе подать заявление с просьбой о назначении их опекунами или попечителями, исполняющими свои обязанности возмездно. Органы опеки и попечительства должны принимать решение по таким обращениям в каждом случае, исходя из интересов подопечного ребенка.

В случае принятия положительного решения орган опеки и попечительства издает акт о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности возмездно, с последующим заключением соответствующего договора.

В случае изменения места жительства опекуна или попечителя и подопечного и издания органом опеки и попечительства по новому месту жительства акта о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности возмездно, акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, изданный по старому месту жительства, утрачивает силу. Органу опеки и попечительства, издавшему новый акт о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности возмездно, целесообразно уведомить орган опеки и попечительства по старому месту жительства опекуна или попечителя с подопечным об издании нового акта.

Особое внимание необходимо обратить на ситуацию, когда вознаграждение опекуну или попечителю выплачивается за счет доходов от имущества подопечного[4]. Данная норма направлена преимущественно на то, чтобы облегчить подбор опекунов или попечителей для совершеннолетних недееспособных или ограниченно дееспособных граждан, для которых действующим законодательством не предусмотрено возможностей осуществления иных выплат. В отношении же несовершеннолетних подопечных законодательством предусмотрен ряд материальных стимулов для принимающих семей:

во-первых, возможность заключить договор о создании приемной или (при наличии соответствующего нормативного обеспечения в регионе) патронатной семьи, согласно которому приемные родители (патронатные воспитатели) получают денежное вознаграждение за выполнение своих обязанностей;

во-вторых, обязательная выплата единовременного пособия при устройстве в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей;

в-третьих, право субъектов Российской Федерации предоставлять семьям, воспитывающим детей, оставшихся без попечения родителей, различные меры социальной поддержки в соответствии с законодательством и финансовыми возможностями субъекта Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, а также то, что имущество несовершеннолетних подопечных (в случае, если оно вообще есть) редко приносит значительный доход, представляется целесообразным рассматривать возможность заключения договоров о выплате опекуну или попечителю вознаграждения за счет дохода от имущества несовершеннолетнего подопечного только в исключительных случаях.

**Создание приемной семьи**

Согласно статье 123 СК РФ приемная семья – это одна из форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, при которой ребенок передается в семью на основании договора о возмездном осуществлении опеки или попечительства.

К отношениям, возникающим из договора о приемной семье, применяются правила гражданского законодательства о возмездном оказании услуг. В данном случае не может быть заключен трудовой договор.

Примерная форма договора о приемной семье приведена в приложении 4.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 423 утверждены Правила создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье.

Право заключить договор о приемной семье распространяется на всех граждан, в том числе на лиц, являющихся родственниками ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Основанием для заключения договора о приемной семье являются:

заявление гражданина с просьбой о назначении его опекуном или попечителем, исполняющим свои обязанности возмездно;

акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, исполняющего свои обязанности возмездно, содержащий запись о необходимости заключения с опекуном или попечителем соответствующего договора.

Если орган опеки и попечительства издал акт о назначении ребенку одновременно двух или более опекунов или попечителей, исполняющих свои обязанности возмездно (например, супругов), то возможно заключение договора о создании приемной семьи как с каждым из опекунов или попечителей, так и с супружеской парой.

Следует обратить внимание, что законодательство Российской Федерации не ограничивает право граждан, взявших детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, под опеку или попечительство, обращаться в органы опеки и попечительства с просьбой о создании приемной семьи.

Обращение опекунов или попечителей, желающих создать приемную семью, при условии, что они уже воспитывают этих детей в своих семьях, должно быть мотивировано. Например, это могут быть желание и возможность опекуна или попечителя увеличить количество воспитываемых приемных детей, болезнь приемного ребенка, которая предполагает длительный уход за ним и необходимость увольнения опекуна или попечителя с постоянного места работы, а также другие причины.

При решении вопроса о преобразовании опекунской семьи в приемную необходимо действовать в соответствии с нормами ГК РФ и Федерального закона № 48-ФЗ. При подаче опекуном или попечителем заявления с просьбой заключить с ним договор о создании приемной семьи необходимо сначала издать акт об освобождении опекуна или попечителя от обязанностей по его просьбе[5], после чего издать новый акт о назначении опекуна или попечителя, выполняющего свои обязанности возмездно, и заключении с ним договора о приемной семье.

Отказ органа опеки и попечительства может быть обжалован опекуном или попечителем в судебном порядке.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с разъяснениями, содержащимися в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (пункт 18) выбор способа устройства детей, оставшихся без попечения родителей, относится к компетенции органов опеки и попечительства.

**Тема 2.6 Межведомственное взаимодействие по решению вопросов по защите личных и имущественных прав**

1. Понятие межведомственного взаимодействия

2. Правовые механизмы межведомственного взаимодействия в сфере опеки и попечительства

Одной из особенностей государственных и муниципальных услуг является тесная взаимосвязь различных услуг между собой. На практике это проявляется в том, что зачастую для получения одной государственной (муниципальной) услуги заявитель вынужден представлять документы, являющиеся результатом других государственных (муниципальных) услуг.

В целях упрощения для заявителей процесса предоставления таких услуг нормативными правовыми актами, принимаемыми в рамках реализации административной реформы, предусмотрено создание системы предоставления услуг по принципу «одного окна», в соответствии с которым предоставление услуги осуществляется после однократного обращения заявителя, а взаимодействие органов публичной власти - без участия заявителя. Одной из неотъемлемых частей данной системы является межведомственное информационное взаимодействие.

Становление института межведомственного информационного взаимодействия

Первой вехой в процессе создания межведомственного информационного взаимодействия стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон). Норма п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона налагает на органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, запрет требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении других органов и подведомственных им организаций, участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, за исключением документов, указанных в ч. 6 ст. 7 Закона.

Следует отметить, что данные положения были уточнены Федеральным законом от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ. До указанных правок положения Закона, запрещающие ведомствам требовать от заявителей документы и информацию, находящиеся в распоряжении иных органов и организаций (п. 2 ст. 7 Закона), были практически невыполнимы.

Во-первых, Закон не предусматривал каких-либо исключений из данной обязанности. В принципе, заявитель мог не предоставлять для получения услуги даже документ, удостоверяющий личность, так как необходимые сведения имеются в органе власти, выдавшем такой документ.

Во-вторых, межведомственное информационное взаимодействие1 распространялось на случаи, когда требуемый документ или сведения находились в распоряжении организаций (при этом не уточнялось, о каких организациях идет речь). Исходя из буквального толкования Закона, органам запрещалось требовать с 1 июля 2011 г. документы, находящиеся в любых организациях (например, в банках, страховых организациях, медицинских и учебных заведениях, включая негосударственные).

Очевидно, в таком виде Закон не мог быть исполнен даже без учета реалий уровня автоматизации государственных и муниципальных информационных ресурсов. Положения п. 2 ст. 7 Закона в таком виде носили декларативный характер. Непродуманность последствий введения данной нормы, отсутствие четких границ ее применения были, очевидно, вызваны недооценкой реальных объемов тех документов и сведений, которые с 1 июля 2011 г. должны были бы запрашиваться межведомственно. Кроме того, данная норма оставалась не имплементированной в действующее законодательство, хотя большое количество иных федеральных законов предусматривали прямо противоречащие ст. 7 Закона положения.

В целях решения указанных проблем был принят Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ, существенно уточняющий положения Закона и изменяющий также 70 иных законов. Срок реализации положений о межведомственном информационном взаимодействии был перенесен для федеральных органов исполнительной власти на 1 октября 2011 г., а для региональных органов и ОМСУ - на 1 июля 2012 г.

Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ существенно уточнил положения, касающиеся межведомственного информационного взаимодействия:

1) круг оснований для начала межведомственного информационного взаимодействия пополнен перечнем исключений (так называемыми документами «личного хранения» (ч. 6 ст. 7 Закона));

2) субъекты межведомственного информационного взаимодействия ограничены органами власти и подведомственными им организациями, если таковые организации участвуют в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

3) введен понятийный аппарат, касающийся межведомственного информационного взаимодействия;

4) установлены основные принципы и общий порядок межведомственного информационного взаимодействия, продекларированы встречные обязанности органов власти и подведомственных организаций безвозмездно предоставлять по межведомственным запросам документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг;

5) урегулированы вопросы защиты персональных данных и иной информации ограниченного доступа при межведомственном информационном взаимодействии.

Проблемы межведомственного информационного взаимодействия

Однако даже после принятия Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ нельзя сказать, что все проблемы решены.

1. Нормативные проблемы.

Несмотря на изменение большого количества федеральных законов, коллизии Закона и иных законодательных актов не сняты полностью. Как минимум, не урегулированы противоречия в налоговом2 и жилищном зако-

i

Не можете найти то, что вам нужно? Попробуйте сервис подбора литературы.

нодательстве3, законодательстве, регулирующем страховое дело4, таможенную деятельность5.

Порядок предоставления государственных услуг, описанный в соответствующих отраслевых федеральных законах, в ряде случаев прямо предписывает заявителям лично представлять документы, которые в соответствии с Законом должны быть запрошены межведомственно. Ряд положений законодательных актов позволяют органам, предоставляющим государственные (муниципальные) услуги, отказывать или приостанавливать оказание услуги, если заявитель представил неполный комплект документов, в рамках которого могут требоваться в том числе документы, находящиеся в распоряжении иных органов власти и подведомственных им организациях.

Кроме того, в настоящее время сохраняются коллизии Закона с подзаконными нормативными правовыми актами. Их правка начата только некоторыми ведомствами в инициативном порядке. В качестве примеров можно привести Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним, утвержденный Приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001, а также Административный регламент Роспечати предоставления государственной услуги по выдаче справок, подтверждающих право на получение льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации для периодических печатных изданий, книжной продукции и полиграфических материалов, утвержденный приказом Минкомсвязи России от 21 марта 2011 г. № 39. В регламент МВД России были внесены изменения, исключающие обязанность заявителя представлять выписку из Единого государственного реестра юридических лиц (далее - ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (далее - ЕГРИП). Обязанность по запросу данного документа в ФНС России возложена на территориальные органы ГИБДД МВД России. Регламент Роспечати предусматривает возможность для заявителя с 1 июля 2011 г. не предоставлять копию свидетельства о регистрации СМИ, сведения о котором могут быть запрошены у Роскомнадзора.

Но в большинстве случаев масштабное изменение подзаконных нормативных правовых актов в связи с положениями Закона еще не начиналось. Только по самым предварительным подсчетам сейчас действует не менее 80 актов Правительства Российской Федерации, нуждающихся в изменениях.

Особо стоит отметить, что из-за несогласованности различных ведомств акты, прямо противоречащие положениям Закона, продолжают приниматься уже после принятия Закона. Примером может служить Постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»6. Утвержденное данным актом Положение о лицензировании частной охранной деятельности предусматривает в пп. 9-13 обязанность заявителя представлять документы и сведения, которые находятся в распоряжении иных органов власти: выписку из ЕГРЮЛ, удостоверение частного охранника, разрешение на использование радиочастот.

Данная практика должна быть прекращена. В противном случае процесс приведения нормативной базы в соответствие с требованиями Закона может растянуться на неопределенное время.

2. Проблемы определения границ организации межведомственного информационного взаимодействия.

Сведения, находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций.

Одной из основных проблем является неясность норм Закона в части сведений, которые запрещается требовать от заявителя при предоставлении государственных или муниципальных услуг.

Норма п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона запрещает требовать находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций не только документы, но и сведения. До каких пределов необходимо распространять действие указанной нормы? Является ли нарушением данного положения указание в заявлении паспортных данных, реквизитов иных документов (например, выданных лицензий, разрешений, дипломов)?

В конечном счете, сведения о Ф.И.О. гражданина, месте и дате его рождения имеются в распоряжении ФМС России. Если исходить из буквального толкования данной нормы, непрерывный процесс предоставления государственных и муниципальных услуг оказывается под угрозой. Даже для того, чтобы реализовать межведомственное информационное взаимодействие в части документов, органам власти необходимо узнать от заявителей, каким органом власти и когда выдан интересующий документ. Без запроса данных сведений у заявителя в ряде случаев организовать межведомственное информационное взаимодействие будет невозможно в силу объективной неизвестности адресата межведомственного взаимодействия7.

Поэтому, скорее всего, практика по указанному вопросу приведет к запрету запрашивать только документированные сведения, находящиеся в распоряжении органов власти или подведомственных им организациях, выдаваемые в форме справок и писем органов власти (подведомственных им организаций). Запрос же у заявителя сведений в устной форме или в рамках заявления будет признан легитимным.

Документы, являющиеся результатом необходимых и обязательных услуг.

Другой проблемой определения круга документов, передаваемых на межведомственное информационное взаимодействие, является проблема документов, являющихся результатом предоставления необходимых и обязательных услуг, а также иных «предварительных услуг», о которых будет сказано ниже.

Такие документы часто выдаются подведомственными организациями, т.е. сведения о них имеются в указанных организациях, и, следуя букве закона, их нельзя требовать от заявителя при предоставлении основной услуги. Следовательно, в отношении данных документов должно быть налажено межведомственное информационное взаимодействие.

Перечень необходимых и обязательных услуг утвержден Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352. Существует мнение, что проблема результатов необходимых и обязательных услуг в рамках межведомственного информационного взаимодействия отсутствует из-за того, что п. 3 ч. 1 ст. 7 якобы позволяет требовать от заявителей представления для оказания основной услуги результатов необходимых и обязательных услуг. Ведь, согласно данному пункту, следует направлять заявителей за получением таких услуг, если они включены в перечень Правительства РФ.

Между тем мы полагаем, что данное толкование имеет крайне расширительный характер и противоречит п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона, который не указывает на исключение при межведомственном взаимодействии документов, являющихся результатом предоставления необходимых и обязательных услуг.

Кроме того, актом Правительства РФ к необходимым и обязательным услугам относятся только услуги, оказываемые организациями, но не органами власти. Между тем очевидно, что ряд услуг, оказываемых органами государственной власти и ОМСУ, имеют те же признаки, что и необходимые и обязательные услуги. Для целей настоящей статьи предлагаем обозначить их вкупе с необходимыми и обязательными услугами как предварительные услуги. Такие услуги также имеют своим результатом выдачу того или иного индивидуально определенного документа (заключение о соответствии требованиям, ходатайство, согласование, разрешение, письмо органа). В целом к признакам предварительных услуг следует отнести следующие характерные черты:

1. Обращение за результатом предварительной услуги неразрывно связано с получением результата основной услуги и вызвано такой необходимостью.

2. В ходе оказания предварительной услуги проводятся исследования и проверки, в связи с которыми заявитель или его продукция признаются соответствующими определенным требованиям или претендующими (заслуживающими) на получение определенного блага или права.

Чтобы более точно объяснить понятие предварительной услуги, необходимо выделить и ряд его негативных признаков:

1. Результатом предварительной услуги в любом случае не является результат услуги по подтверждению уже имеющегося статуса или состояния.

2. Наличие у заявителя результата предварительной услуги не является предметом государственного или муниципального контроля.

3. Обязанность по обращению за результатом предварительной услуги не может быть самодостаточной, а должна быть установлена законом исключительно для целей получения результата основной услуги.

4. Результат такой услуги не должен быть вызван коммерческими отношениями между государством и заявителем, в которых агенты государства выступают в качестве субъектов частного права.

Проблема межведомственного информационного запроса результата предварительных услуг, по мнению авторов, состоит в следующем.

Во-первых, документы - результаты предварительных услуг и так уже есть в наличии у заявителя, так как он в любом случае обязан обратиться за таковой услугой для получения результата основной услуги.

Во-вторых, предварительные услуги могут оказываться не только подведомственными организациями, но и частными аккредитованными организациями, в отношении которых межведомственное информационное взаимодействие не применяется. Вариативная организация межведомственного информационного взаимодействия в зависимости от того, кто оказал такую услугу, является слишком сложной управленческой процедурой.

В-третьих, предварительные услуги, как правило, оказываются сетью аккредитованных организаций, в связи с чем организация межведомственного информационного взаимодействия столь большого числа организаций является затруднительной.

Для справки необходимо указать, что, по оценкам авторов статьи, среди всех документов, которые должны запрашиваться межведомственно при предоставлении федеральных государственных услуг (305 документов), треть документов (103 документа) являются результатом предварительных услуг (различные заключения, ходатайства, акты проверок, согласования органов, письма-заявки, задания на проведение работ и т.д.). Характер таких документов, их множество не позволят эффективно организовать в отношении них межведомственное информационное взаимодействие в ближайшее время.

Существенной проблемой определения круга документов, подлежащих переводу на межведомственное информационное взаимодействие, является проблема так называемых документов «личного хранения», перечень которых утвержден ч. 6 ст. 7 Закона.

Данный перечень, исключающий организацию межведомственного взаимодействия, задумывался именно в части неразрывно связанных с личностью документов (паспорт, военный билет, водительское удостоверение). Однако позже данный перечень был дополнен иными документами по признаку их проблемности в части организации по ним межведомственного информационного взаимодействия. Так, к указанному перечню добавились судебные решения, архивные документы, документы, подтверждающие право на льготы, и т.д.

Проблемой данного перечня являются расплывчатые формулировки наименований документов, включенных в перечень. В итоге на практике неизбежны споры о возможности отнесения того или иного документа к числу документов «личного хранения». В начале данный перечень разрабатывался путем простого перечисления конкретных видов документов.

Однако при подготовке проекта Закона было принято решение обобщить указанные документы в группы. После принятия Закона стало ясно, что толкование обобщенных групп позволяет отнести к документам «личного хранения» те из них, которые на стадии разработки законопроекта не

предполагались для исключения из межведомственного взаимодействия. Например, могут быть истолкованы чрезмерно широко следующие группы документов:

- документы воинского учета;

- документы на транспортное средство;

- удостоверения и документы, подтверждающие право гражданина на

получение социальной поддержки.

В итоге был нарушен основной принцип права - принцип правовой определенности. Различные толкования и разночтения при прочтении данного списка практически неизбежны в ходе правоприменительной деятельности.

Документы, формируемые заявителем, на которых он в силу требований законодательства должен проставить определенные отметки в иных органах власти.

В ряде услуг от заявителя требуется представить документ, обязанность по представлению которого возложена на заявителя, однако порядок предоставления услуги предусматривает на таком документе наличие обязательной отметки (согласования) иного органа власти. Примерами могут служить: отметка о гражданстве на свидетельстве о рождении; согласования различных инстанций при вводе объекта в эксплуатацию на соответствующей форме; согласованная с тем или иным органом определенная схема, первоначально формируемая заявителем.

С одной стороны, законодательством не допускается требовать от заявителя предоставления сведений, находящихся в распоряжении органов власти, но, с другой - в таких случаях невозможно наладить информационное взаимодействие, поскольку орган, предоставляющий государственную услугу, не может вместо заявителя пройти необходимые согласования. В этом смысле такие услуги отчасти являются предварительными услугами, о которых говорилось выше. Очевидно, все-таки такие документы должен и далее предоставлять заявитель. Однако формальное противоречие с Законом остается.

Межведомственное информационное взаимодействия при запросе документов у межведомственных консультационных органов.

В некоторых случаях для предоставления государственной или муниципальной услуги необходимы документы, выдаваемые межведомственными консультационными органами (например, межведомственными комиссиями). Примером может служить Государственная комиссия по радиочастотам при Минкомсвязи России, решения которой требуются для получения ряда разрешительных документов, выдаваемых Роскомнадзором.

С одной стороны, такие субъекты не поименованы в ст. 7 Закона как субъекты, обязанные участвовать в межведомственном информационном взаимодействии. С другой стороны, работа любого межведомственного органа обеспечивается аппаратом, созданным в конкретном органе власти. Полагаем, что межведомственное взаимодействие в таких случаях необходимо налаживать через аппараты межведомственных органов, созданных на базе органов власти.

Документы, находящиеся в распоряжении органов власти, предоставленные ранее самим заявителем при получении предыдущих государственных или муниципальных услуг.

В ряде государственных услуг и муниципальных услуг востребованы документы, которые заявитель направлял в органы власти ранее при получении каких-либо иных услуг. Строго говоря, такие документы также находятся в распоряжении органов власти и не могут быть в соответствии Законом запрошены у заявителя.

Например, проектная документация, формируемая заявителем самостоятельно, направляется в орган, уполномоченный в сфере строительства, при получении разрешения на строительство. С этого момента такой документ находится в распоряжении органов власти, заявитель вправе не представлять его при получении иных последующих государственных услуг или муниципальных услуг, а орган, хранящий проектную документацию, обязан представлять ее по запросам иных органов.

3. Практические проблемы внедрения.

Наконец, серьезным препятствием для организации эффективного межведомственного взаимодействия является низкий уровень автоматизации процессов обработки и хранения информации во многих государственных органах и ОМСУ, а также человеческий фактор, проявляющийся в неготовности государственных и муниципальных служащих, предоставляющих услуги, отказаться от традиционного «бумажного» удостоверения подлинности предоставляемых сведений.

Статистика необходимого межведомственного информационного взаимодействия на федеральном уровне

После того как были рассмотрены основные проблемы межведомственного информационного взаимодействия, целесообразно указать количественные показатели необходимого межведомственного информационного взаимодействия.

Центром анализа деятельности органов исполнительной власти ИГМУ НИУ ВШЭ было проведено исследование, направленное на выявление необходимых случаев межведомственного взаимодействия при предоставлении федеральных государственных услуг.

За основу были взяты федеральные государственные услуги, указанные в Перечне государственных услуг и государственных функций федеральных органов исполнительной власти, для которых должны быть разработаны административные регламенты и информация о которых должна быть размещена в Федеральном реестре государственных услуг8 (в редакции от 30 мая 2011 г.).

Всего указанный перечень содержит 644 услуги. К этому перечню авторы статьи добавили 18 услуг, не попавших в него. Таким образом, были проанализированы 662 услуги с точки зрения необходимости организации межведомственного информационного взаимодействия при их предоставлении.

Анализ производился на основании изучения нормативных правовых актов, регулирующих предоставление указанных услуг, в частности устанавливающих требования к необходимому для получения результата государственной услуги комплекту документов.

По результатам исследования получены следующие основные результаты.

Всего на федеральном уровне предоставляются 364 государственные услуги (55% от общего количества), для оказания которых необходимы документы, находящиеся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти или подведомственных им организаций. В отношении данных документов межведомственное информационное взаимодействие должно быть организовано до 1 октября 2011 г.

Еще для 7 услуг необходимы документы, находящиеся в распоряжении органов власти субъектов РФ и ОМСУ; при этом для их оказания федеральные документы не нужны. Всего же региональные и местные документы необходимы при предоставлении 82 федеральных услуг. В отношении данных документов межведомственное информационное взаимодействие должно быть внедрено до 1 июля 2012 г.

Предоставление документа об оплате оказываемой государственной услуги необходимо в 237 услугах (36%). В отношении данных документов межведомственное информационное взаимодействие должно быть организовано до 1 января 2013 г.

В 280 услугах необходимы документы, попавшие в перечень документов «личного хранения» (ч. 6 ст. 7 Закона), не считая паспорта гражданина РФ, необходимого при предоставлении абсолютного большинства услуг.

Необходимо отметить, что суждение об отнесении рассматриваемой услуги к числу требующих межведомственного взаимодействия делалось в том случае, если хотя бы в одном сценарии предоставления такой услуги необходим документ межведомственного характера. Эти сценарии могут быть предопределены нормативно. Например, для какой-либо специальной категории заявителей требуется представить документ межведомственного характера (например, заявитель - юридическое лицо обязано предоставить выписку из ЕГРЮЛ).

Также сценарии предоставления государственной услуги, требующие предоставления документа межведомственного характера, могут быть продиктованы и различными фактическими обстоятельствами. Например, в абсолютном большинстве государственных услуг по лицензированию требуется представить документ, подтверждающий право пользования зданием или помещением. Такими документами могут быть документы, сведения о которых имеются в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее - ЕГРП). Однако для подтверждения права пользования недвижимостью могут представляться документы, которые либо вообще отсутствуют в распоряжении органов власти или подведомственных им организаций (например, договор аренды на срок менее 1 года), либо правоустанавливающие документы на недвижимое имущество, права на которое зарегистрированы до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»9.

Несмотря на довольно редкие основания возникновения межведомственного информационного взаимодействия в подобных услугах, они все же отнесены к требующим межведомственного взаимодействия.

Всего документы межведомственного характера, необходимые лишь в определенных сценариях предоставления государственной услуги, востребованы в 218 услугах.

Проведенное исследование позволило составить реестр документов, подлежащих предоставлению в рамках межведомственного информационного взаимодействия (далее - Реестр документов). Таких документов для федеральных услуг было выявлено 305 единиц.

Формулировки наименований документов заимствованы из нормативных актов, устанавливающих требования к пакету документов, необходимых для предоставления услуги.

К сожалению, не всегда возможно установить сколько-нибудь определенный характер запрашиваемого документа и круг возможных ведомств, уполномоченных выдавать такой документ. Например, в рамках услуги по предоставлению первоочередного права приобретения имущества, не включенного в состав приватизируемого имущества, необходим документ, подтверждающий отсутствие ограничений на приватизацию. Расплывчатость указанной формулировки практически не позволяет установить круг ведомств и случаи необходимого межведомственного взаимодействия в целях его получения. Следует сказать, что таких неопределенных документов экспертами ИГМУ обнаружено 21, что составляет почти 7% от общего числа документов.

Еще одной проблемой объектов межведомственного взаимодействия является множественность органов, уполномоченных выдавать тот или иной документ. Например, документы в сфере строительства (разрешение на строительство, разрешение на ввод объектов в эксплуатацию) выдаются различными федеральными ведомствами. Кроме того, указанные документы выдаются также органами власти субъектов РФ и ОМСУ.

При этом документы, имеющие своим источником множество федеральных ведомств, занимают самую большую нишу документов в Реестре - их обнаружено 30 (почти 10% от общего числа документов).

Отдельно необходимо указать на тот факт, что из общего количества всех документов межведомственного характера 83% документов (253 документа) находятся на руках у заявителя. Следовательно, организация по ним межведомственного взаимодействия не столь важна, поскольку она несущественно упростит процедуру предоставления услуг для заявителей. Однако Закон не знает такого исключения из межведомственного информационного взаимодействия, как нахождение документа одновременно в распоряжении заявителя. Следовательно, по букве Закона в отношении таких документов также необходимо обеспечивать межведомственное информационное взаимодействие.

Следует отметить, что ряд документов, необходимых для предоставления федеральных услуг, выдается как федеральными ведомствами, так и региональными органами власти и ОМСУ Таких документов обнаружено 11% от общего количества. При этом они чаще всего выдаются именно региональными и муниципальными органами.

Выводы

Становление института межведомственного информационного взаимодействия в России только начинается. Методологические подходы определения круга документов и сведений, подлежащих переводу на межведомственное информационное взаимодействие, могут еще изменяться и уточняться. Реальные объемы и количественные показатели такого взаимодействия могут быть как выше, так и ниже, чем представлено в настоящей статье.

Подход к отнесению документов и сведений, подлежащих переводу на межведомственное информационное взаимодействие, использованный в статье, является позицией ее авторов. Однако, в отсутствие каких-либо решений правоприменительной практики и иных опубликованных подходов, в целом следует признать, что работа федеральных органов исполнительной власти идет именно по пути, обозначенному в настоящей статье. Когда же начнет формироваться судебная практика, возможно, что усмотрение судебных органов по данному вопросу будет иным.

Например, в части документов, находящихся в распоряжении как органов власти, так и заявителей, судебные органы могут прийти к правовой позиции о допустимости истребования таких документов у заявителей. Данное предположение тем более вероятно, что основная масса документов, выданных заявителям (чаще всего в форме свидетельств), именно в таком виде (например, второй экземпляр свидетельства) в органе власти отсутствует. В лучшем случае имеется его копия, а чаще всего просто запись о выдаче документа. При указанных обстоятельствах суды могут прийти к выводу, что такого рода необходимые документы отсутствуют в распоряжении органов власти или их подведомственных организаций, и признать легитимным их дальнейшее истребование у заявителей.

В целом развитие института межведомственного информационного взаимодействия происходит в настоящее время отчасти стихийно. Иное и невозможно, учитывая, что переход на межведомственное взаимодействие должен произойти сразу в отношении всех документов и сведений, находящихся в распоряжении органов власти и подведомственных им организаций. Авторы же статьи являются сторонниками постепенного перехода. Наиболее удобным и организованным переходом явился бы поэтапный перевод на межведомственное взаимодействие отдельно взятых информационных ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти. При этом начинать следовало бы с наиболее массовых и в то же время наиболее подготовленных в технологическом плане ресурсов, таких как ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРП.

Первым этапом должен был бы стать запрет истребовать у заявителей любые документы, отображающие в том или ином виде реестровые записи таких учетов. Вторым этапом должен был бы стать отбор иных подготовленных информационных ресурсов. Параллельно органы власти должны были бы проводить работу по подготовке своих информационных ресурсов к переводу их на межведомственное информационное взаимодействие.

Однако был выбран иной вариант. Декларативный запрет на истребование документов и сведений, находящихся в распоряжении органов вла-

сти и организаций, был установлен без широкого общественного и экспертного обсуждения.

Необходимость данной меры, ее востребованность в общественной жизни не столь очевидны. Учитывая, что, как указывалось выше, 83% всех документов, переводимых на межведомственное взаимодействие, и так находятся в распоряжении заявителей, эффективность данной меры еще более сомнительна. Авторы статьи полагают, что, несмотря на наличие тех или иных документов у органов власти или подведомственных им организаций, заявители будут продолжать предоставлять их самостоятельно.

Во-первых, это будет психологически предпочтительнее для заявителей, а во-вторых, органы, предоставляющие государственные или муниципальные услуги, будут их к этому подталкивать в целях сокращения своих издержек. Таким образом, пользоваться межведомственным информационным взаимодействием в ситуации, когда необходимыми документами располагает как заявитель, так и орган власти, будут наиболее настойчивые заявители в достаточно редких случаях (например, в случае потери оригинала выданного документа или нахождения его в ином городе).

Учитывая при этом неизбежность создания необходимой инфраструктуры межведомственного взаимодействия в целях соблюдения законодательного требования, встает закономерный вопрос об экономической целесообразности данной меры.

В связи с этим представляется оптимальным сосредоточить основные усилия по организации межведомственного информационного взаимодействия на документах, которые отсутствуют в распоряжении заявителей.

**Тема 2.7 Защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством**

1. Система прав и законных интересов граждан, над которыми установлена опека или попечительство

2. Способы защиты прав подопечных

С принятием в апреле 2008 г. Федерального закона «Об опеке и попечительстве»1 (далее — Федеральный закон, Закон) было внесено уточнение в порядок и основания обращения в суд лица, находящегося под опекой и попечительством, в целях защиты его нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Указанный Закон отнес защиту прав и законных интересов таких лиц к числу основных задач, стоящих перед государством в деле регулирования отношений по защите прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся под опекой и попечительством. На это указывает и то. что среди трех основных принципов, изложенных в ст. 5 указанного Закона, значится и принцип обеспечения защиты прав и законных интересов подопечных. Данное положение предопределяет необходимость рассмотрения и изучения процессуально-правовых положений Закона, закрепляющих порядок судебной защиты прав подопечных.

На это указывают и авторы одного из первых комментариев к рассматриваемому Закону, которые отметили, что опека и попечительство — это формы устройства лица, но устройство предполагает, в первую очередь, защиту интересов, представительство. Обязанности опекуна по обеспечению условий жизни подопечного или по воздействию на его личность вторичны. Таким образом, установление опеки и попечительства существенно влияет на осуществление гражданских прав и обязанностей как опекуна (попечителя), так и подопечного2.

Правом на обращение в суд за защитой прав и интересов недееспособного лица обладают как органы опеки и попечительства, так и непосредственные опекуны, и попечители, а в отдельных случаях и доверительные управляющие над имуществом недееспособного лица. Каждому из указанных субъектов отношений по опеке и попечительству Федеральный закон определяет как общие, так и конкретные права и обязанности. Особое положение среди вышеперечисленных субъектов занимают органы опеки и попечительства, и это вполне оправданно. Так, п. 8 ч. 1 ст. 8 Федерального закона предусматривает, что представление законных интересов несовершеннолетних и недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению прав подопечных противоречат интересам последних или законодательству либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту интересов подопечных, осуществляют органы опеки и попечительства самостоятельно.

Органы опеки и попечительства также оказывают содействие опекунам и попечителям в исполнении их обязанностей, осуществляя их подбор и назначение, контролируя их деятельность. Поэтому такие органы ставятся Законом в особое процессуальное положение, им отводится основная роль в защите лиц, находящихся под опекой и попечительством. Поскольку органы опеки и попечительства не могут самостоятельно выполнять все функции в указанной сфере, свою деятельность они осуществляют во взаимодействии с другими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, и т. д.

Определенные ограничения существуют у временно назначенных опекунов и попечителей, они могут быть указаны в акте о назначении опекуна или попечителя либо в договоре об осуществлении опеки или попечительства. Вместе с тем из смысла Федерального закона следует, что подобные ограничения в основном затрагивают вопросы защиты имущественных прав подопечного и касаются возможности передачи его имущества третьим лицам. Но все действия, направленные на приращение имущества или защиту имущественных прав в судебном порядке, ограничению не подвергаются. Нам же, в первую очередь, важно рассмотреть вопросы защиты интересов подопечных со стороны опекунов или попечителей в судебном порядке, в связи с чем необходимо отметить, что в Федеральном законе они указываются как «законные представители» своих подопечных (ч. 2 и 3 ст. 15).

Понятие «законный представитель» используется в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ) и в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — ГПК РФ). При этом ст. 52 ГПК РФ3 содержит достаточно подробное описание процессуального положения законного представителя в гражданском судопроизводстве. Но вместе с тем в ст. 34 ГПК РФ «законные представители» не указываются среди лиц, участвующих в деле, они лишь подразумеваются как лица, которые могут обращаться в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц.

На наш взгляд, в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и с учетом иных положений действующего законодательства, которое достаточно подробно определяет правовой и процессуальный статус законных представителей, их следует выделить среди общего понятия «лица, выступающие в защиту прав и интересов другого лица» и указывать в нормах процессуального права как самостоятельный субъект, в том числе и в перечне лиц, приведенных в ст. 34 ГПК РФ. Это будет правомерно также и потому, что опекуны имеют право выступать в защиту подопечных без специальных полномочий (ч. 2 ст. 15 Федерального закона). ГПК РФ предусматривает положение о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и граждане вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц (граждан) только по их просьбе, кроме случаев подачи заявления в защиту законных интересов недееспособного или несовершеннолетнего гражданина (ч. 1 ст. 46 ГПК РФ). С целью обоснования своего права на обращение в суд такие лица должны указывать в своем заявлении федеральный закон, предоставляющий право на обращение в суд в защиту прав, свобод

и законных интересов другого лица, и представлять суду документ, подтверждающий просьбу заинтересованного лица или его недееспособность. Защита прав одного лица другим следует понимать, как совокупность мер, направленных на недопущение нарушений прав и свобод человека, как принудительный способ осуществления права4.

В процессуальных вопросах защиты прав лиц интерес представляет механизм принудительного осуществления права лица путем обращения в суд иного заинтересованного лица. Данный механизм основывается на процессуальных гарантиях, которые обеспечивают его реализацию. Одним из элементов этого механизма является определение круга гражданско-правовых отношений, на основании которых возможно обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.

Правом на обращение в суд в соответствии с гражданским процессуальным законодательством обладают законные представители. Таковыми в соответствии со ст. 52 ГПК РФ являются родители, усыновители, опекуны, попечители, а также доверительные управляющие имущества лиц, признанных безвестно отсутствующими. При этом законные представители совершают от имени представляемых ими лиц все процессуальные действия, право на совершение которых принадлежит последним, но с ограничениями, предусмотренными законом.

Законные представители могут поручить ведение дела в суде другому лицу, избранному ими в качестве представителя. Представление интересов подопечного и защита его прав осуществляются опекуном и попечителем самостоятельно, при этом они должны руководствоваться как интересами подопечного, так и положениями действующего законодательства. 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.

Подобные ограничения распространяются и на действия опекунов и попечителей при представлении ими интересов своих подопечных в суде. Так, ст. 21 Федерального закона содержит положения, указывающие на то, в каких случаях требуется предварительное согласие органов опеки и попечительства на совершение отдельных процессуальных действий в ходе судебного разбирательства. В указанной статье подобное согласие для опекуна или попечителя требуется при отказе от иска, поданного в интересах подопечного; заключении в судебном разбирательстве мирового соглашения от имени подопечного; заключении мирового соглашения с должником по исполнительному производству, в котором подопечный является взыскателем. Согласие органов опеки и попечительства требуется и в том случае, когда законный представитель поручает ведение дела в суде другому лицу.

Вместе с тем в ст. 21 Федерального закона не прописан порядок обжалования судебного решения, которое принято при отсутствии предварительного разрешения органа опеки и попечительства. В ней содержится четкое указание об обязательных действиях органа опеки и попечительства по расторжению договора, принятого с нарушением разрешительных процедур. В данном случае следует действовать исходя из аналогии закона, и при нарушении процедуры получения предварительного согласия орган опеки и попечительства обязан обжаловать принятое судебное решение, за исключением случаев, когда оно принято с выгодой для подопечного.

Федеральный закон содержит отсылочные указания относительно возмещения убытков, причиненных действиями опекуна или попечителя. При этом законодательные нормы, и в частности ст. 21, 26 и 29 Закона, в основном сосредоточены на вопросах защиты имущественных интересов подопечных, во всех остальных случаях отход опекуна или попечителя от порядка осуществления им своих обязанностей находится в дискреционных усмотрениях органа опеки и попечительства.

По нашему мнению, в целях обеспечения гарантии соблюдения прав подопечных при рассмотрении дел в судах следует дополнить ст. 52 ГПК РФ положениями о том, что суд отказывает законным представителям в совершении процессуальных действий при отсутствии обязательных разрешений, предусмотренных законом. Наличие подобных требований позволит исключить возможность злоупотреблений со стороны опекунов и попечителей, а также доверительных управляющих своими полномочиями и даст возможность более эффективно реагировать на возможные нарушения Федерального закона.

На основании ст. 24 Закона надзор за деятельностью опекунов и попечителей осуществляют органы опеки и попечительства в соответствии с порядком и в сроки, которые определяются Правительством РФ, но наиболее полная информация о нарушениях прав подопечных может поступать в указанные органы только в ежегодном отчете.

Опекуны и попечители отчитываются об осуществленном ими порядке хранения и использования имущества подопечного один раз в год. И только по итогам представления отчета орган опеки и попечительства может отреагировать на возможные нарушения со стороны опекуна или попечителя. В том случае, если решение суда вступило в силу или срок, необходимый для подачи надзорной жалобы и составляющий всего шесть месяцев, истек, возможность его обжалования ограничится процедурой подачи заявления по вновь открывшимся обстоятельствам. Такое положение затягивает время восстановления нарушенного права, а наличие указанной нами процессуальной обязанности со стороны суда исключает и саму возможность подобного нарушения.

Подопечные также вправе обжаловать действия и бездействие опекунов или попечителей непосредственно в орган опеки и попечительства (ч. 3 ст. 24 Закона). Вместе с тем указанные положения ограничивают право несовершеннолетнего на способы защиты, предоставленные ему Семейным кодексом Российской Федерации. Так, п. 2 ст. 56 настоящего Кодекса5 предусматривает, что при нарушении прав и законных интересов ребенка либо в случае злоупотребления со стороны родителей, он вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет и в суд. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» содержит только указания на возможность обращения несовершеннолетнего в орган опеки и попечительства. На наш взгляд, подобное ограничение прав несовершеннолетних не оправдано.

Опекуны и попечители могут осуществлять судебную защиту не только прав своих подопечных, но и тех прав, которые связаны с выполнением ими своих обязанностей. Так, ст. 29 Федерального закона допускает, что, если орган опеки и попечительства издал акт об освобождении опекуна или попечителя от исполнения им его обязанностей, он может быть оспорен в судебном порядке. Необходимо отметить, что орган опеки и попечительства может издавать акт об обнаружении недостатков в исполнении опекуном или попечителем его обязанностей, а также о возмещении им убытков, причиненных подопечному. Обжалование данных действий органа опеки и попечительства должно осуществляться по правилам главы 25 ГПК РФ, закрепившей порядок производства по делам об оспаривании действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Принятие Федерального закона «Об опеке и попечительстве» позволяет урегулировать многие из существующих отношений по опеке и попечительству, повышает эффективность защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. Реформирование законодательства об

опеке и попечительстве, по мнению многих правоведов, должно способствовать решению накопившихся проблем, связанных с реализацией прав и законных интересов тех категорий лиц, которые особо нуждаются в защите со стороны государства и общества6. Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что работа по вопросам судебной защиты прав и интересов лиц, находящихся под опекой и попечительством, а также по устранению выявленных в ходе исполнения указанного Закона коллизий, должна быть продолжена.

**Тема 2.8 Проверка деятельности органов местного самоуправления по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних граждан**

1. Правовое регламентирование проверки деятельности органов опеки и попечительства

2. Правовые механизмы проведения проверок деятельности органов опеки и попечительства

3. Правовые последствия проведения проверок деятельности органов опеки и попечительства

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

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

Деятельность органов опеки и попечительства по защите права ребенка на семью

Особое место в организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних занимает обеспечение гарантий права ребенка жить и воспитываться в семье. Данное право закреплено в основных международных документах по вопросам защиты прав и законных интересов детей (в частности, Конвенции о правах ребенка), а также в российском законодательстве (статья 54 Семейного кодекса Российской Федерации).

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

профилактика социального сиротства;

развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Деятельность органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства

По данным государственной статистики, до 80% детей, оставшихся без попечения родителей, составляют так называемые «социальные сироты». Среди причин, по которым эти дети остались без попечения родителей, преобладают лишение родительских прав или ограничение в родительских правах, отказ родителей от исполнения обязанностей по воспитанию своих детей.

В связи с этим приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства по защите права ребенка на семью является организация профилактической работы с семьями и детьми (в первую очередь, с семьями, находящимися в социально опасном положении), предусматривающей создание условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребенку во всех возможных случаях его родной семьи.

В качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, еще не лишившиеся родительского попечения, находящиеся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, прежде всего, дети из семей, где родители (иные законные представители) не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с такими детьми (при необходимости – и с другими категориями несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства) должна быть закреплена в законодательстве субъекта Российской Федерации.

Деятельность органа опеки и попечительства по профилактике социального сиротства должна быть ориентирована на выполнение следующих задач:

своевременное выявление ребенка, проживающего в семье и находящегося в ситуации, угрожающей его жизни и здоровью;

организация профилактической и реабилитационной работы с ребенком и его семьей на начальной стадии возникновения семейных проблем;

организация работы по профилактике отказа родителей от ребенка, в том числе отказа взять ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного детского учреждения, дачи согласия на усыновление (удочерение) ребенка;

организация информационно-просветительской и коррекционной работы с родителями (иными законными представителями) детей, направленной на повышение их сознательности, компетентности, оказание им соответствующей психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи;

организация комплексного социально-психологического сопровождения семьи и ребенка в целях оказания помощи семье в воспитании ребенка и осуществления эффективного контроля за условиями его жизни и воспитания.

Указанная работа должна осуществляться в рамках разрабатываемого и утверждаемого органом опеки и попечительства плана мероприятий по защите прав и интересов ребенка.

Действия органов опеки и попечительства должны быть направлены на сохранение семьи, создание условий для воспитания ребенка в родной семье. Инициирование вопроса о лишении родительских прав должно рассматриваться в качестве крайней меры воздействия на родителей, применяемой только в тех случаях, когда иные меры не дали результата. При этом органам опеки и попечительства следует принять меры по организации реабилитационной работы с родителями, лишенными родительских прав или ограниченными в родительских правах, оказанию им необходимой помощи с целью восстановления семьи.

Для решения перечисленных задач в сфере профилактики социального сиротства необходимо обеспечить создание дифференцированной сети учреждений, осуществляющих деятельность по оказанию психологической, педагогической, социальной, медицинской, правовой помощи семьям и детям по месту жительства, а также информирование населения об этих учреждениях и оказываемых ими услугах.

Деятельность органов опеки и попечительства по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации

В качестве первоочередных задач в сфере устройства детей, в силу различных причин уже оставшихся без родительского попечения, следует рассматривать развитие различных форм семейного устройства таких детей как альтернативы их воспитанию в интернатных учреждениях, расширение возможностей устройства детей в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, а также обеспечение защиты прав детей в замещающей семье.

С учетом приоритетности права ребенка жить и воспитываться в семье (статьи 54, 123 Семейного кодекса Российской Федерации) устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей, в учреждение должно рассматриваться в качестве временной меры, не исключающей продолжения поиска возможностей его семейного устройства.

В рамках своей деятельности по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи органы опеки и попечительства субъекта Российской Федерации обязаны обеспечить поиск и подбор граждан, желающих стать усыновителями, опекунами (попечителями), приемными родителями. Соответствующие мероприятия в этом направлении должны осуществляться как территориальными органами опеки и попечительства, так и государственным органом опеки и попечительства субъекта Российской Федерации, выполняющим функции регионального оператора.

Реализация данного направления требует планирования и организации на регулярной основе работы по информированию населения (в первую очередь, населения соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования) о возможностях семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Указанную информацию целесообразно размещать там, где она доступна практически каждому:

на телевидении и радио (как в виде роликов социальной рекламы, так и в специализированных программах, посвященных вопросам защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей); в сети Интернет; в печатных средствах массовой информации; в буклетах, брошюрах, распространяемых бесплатно, в том числе через почтовые отделения;

в общественных местах, в государственных, муниципальных и негосударственных учреждениях, организациях, предприятиях (на улицах, в транспортных средствах общего пользования, в лечебно-профилактических учреждениях, организациях культуры и досуга (кинотеатрах, театрах, библиотеках), зданиях местных администраций, организациях жилищно-коммунального хозяйства, в почтовых отделениях, отделениях Сберегательного банка Российской Федерации, организациях торговли и общественного питания и т.д.), в том числе в виде объявлений, наружной рекламы (плакатов, стендов, световых табло, иных технических средств стабильного территориального размещения).

Размещаемая информация должна содержать, в том числе, сведения о различных формах семейного устройства детей; об органах и учреждениях, в которые следует обращаться гражданам, желающим принять ребенка на воспитание в семью (адреса, контактные телефоны, время приема и т.д.); о предъявляемых требованиях к кандидатам в усыновители, опекуны (попечители), приемные родители; о законодательных и нормативных правовых актах, регулирующих вопросы передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью; о детях, которые могут быть устроены на воспитание в семьи граждан.

При создании и распространении информации о детях, оставшихся без попечения родителей, следует руководствоваться требованиями статьи 8 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

В целях своевременного устройства ребенка на воспитание в семью необходимо обеспечить соблюдение учреждениями, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей (вне зависимости от ведомственной принадлежности этих учреждений), территориальными органами опеки и попечительства и региональным оператором установленного законодательством порядка и сроков передачи сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, которые могут быть устроены на воспитание в семью.

При этом следует учитывать, что передача сведений о ребенке в региональный и федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, не освобождает соответственно территориальные органы опеки и попечительства и регионального оператора от ответственности за устройство ребенка в семью. Территориальные органы опеки и попечительства и региональный оператор в пределах своей компетенции обязаны продолжать работу по поиску возможностей для передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан.

Важным аспектом деятельности по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан является психолого-педагогическая подготовка лиц, желающих принять ребенка в свою семью. Такая подготовка необходима для снижения риска возникновения в дальнейшем проблем, связанных с воспитанием детей в новой семье, в том числе жестокого обращения с детьми, причинения вреда их жизни и здоровью, а также возвращения (изъятия) детей из семьи, что само по себе является травмирующим обстоятельством для ребенка.

В связи с этим необходимо:

обеспечить разработку программ психолого-педагогической и правовой подготовки граждан, желающих принять ребенка (детей) на воспитание в семью, с учетом специфики различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

определить органы и учреждения, ответственные за разработку и (или) реализацию таких программ, на региональном и муниципальном уровнях;

обеспечить информирование граждан, желающих принять ребенка (детей) на воспитание в семью, о возможности и целесообразности прохождения программы подготовки к приему в семью ребенка (детей) и организовать прохождение ими такой программы на добровольной основе.

В целях защиты прав и законных интересов детей, переданных на воспитание в семьи граждан, необходимо обеспечить осуществление эффективного контроля за их адаптацией в замещающей семье, а также психолого-педагогическое и медико-социальное сопровождение замещающей семьи.

Значительный объем работы по подбору, подготовке и сопровождению семей, принимающих детей на воспитание, а также обеспечению контроля за условиями жизни и воспитания детей в замещающей семье может в установленном порядке выполняться силами соответствующих служб учреждений органа опеки и попечительства. В частности, эффективной моделью организации подобных служб является создание их на базе учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, различной ведомственной принадлежности, за счет перераспределения кадровых ресурсов и изменения штатного расписания учреждения с включением в него специалистов необходимого профиля, осуществляющих психолого-педагогическую, социально-педагогическую, социально-правовую работу с замещающей семьей (педагогов-психологов, социальных педагогов, юристов, медицинских работников и т.д.).

Подобная мера позволит, в том числе, обеспечить реформирование существующих учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ориентировать их на содействие семейному устройству детей, а не на постоянное пребывание в них детей.

Показатели эффективности работы органов опеки и попечительства

Значимым аспектом организации работы органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства, устройству детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан, защите прав и законных интересов несовершеннолетних является установление показателей результативности и эффективности указанной деятельности. В качестве подобных показателей могут, в частности, рассматриваться:

сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, и их доли в общей численности детей, проживающих в субъекте Российской Федерации;

сокращение численности впервые выявленных детей, оставшихся без попечения родителей;

сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях, и их доли в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

увеличение численности детей, устраиваемых на воспитание в семьи граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и их доли в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

сокращение сроков пребывания детей, оставшихся без попечения родителей, в интернатном учреждении, до устройства в семью;

уменьшение количества интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

рост числа граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, желающих принять ребенка (детей) на воспитание в свои семьи;

рост числа граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, прошедших подготовку к приему ребенка в семью и получивших заключение о возможности принять ребенка (детей) в свою семью;

сокращение числа детей, родители которых отказались взять их из родильного дома (отделения) либо из иного учреждения здравоохранения, образовательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из других аналогичных учреждений, дали согласие на их усыновление (удочерение), подкинутых детей;

сокращение числа отмен решений о помещении ребенка в семью;

уменьшение численности выявленных детей, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни и здоровью или препятствующей их воспитанию, детей и семей, находящихся в социально опасном положении;

уменьшение численности детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей;

уменьшение численности детей, родители которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, численности родителей, лишенных родительских прав, ограниченных в родительских правах;

увеличение численности детей, родители которых восстановлены в родительских правах или в отношении которых отменено ограничение в родительских правах, численности родителей, восстановленных в родительских правах, родителей, в отношении которых отменено ограничение в родительских правах;

увеличение численности детей, возвращенных в родную семью;

уменьшение численности родителей (иных законных представителей), не исполняющих обязанности по воспитанию, обучению и содержанию своих детей;

уменьшение количества случаев жестокого обращения с детьми;

увеличение численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных жилыми помещениями, а также их доли в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в субъекте Российской Федерации;

уменьшение случаев нарушения личных неимущественных и имущественных прав несовершеннолетних;

другие соответствующие показатели.

Указанная система показателей должна использоваться при проведении регулярного мониторинга эффективности реализуемых мероприятий по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, позволяющего при необходимости обеспечить своевременную корректировку планируемых и принимаемых органами опеки и попечительства мер.

**Тема 2.9 Контроль (надзор) за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане**

1. Система органов контроля и надзора за деятельностью опекунов и попечителей

2. Правовой механизм осуществления контроля и надзора за деятельностью опекунов и попечителей

Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается.

Также, согласно ст. 77 Семейного кодекса РФ при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится. Немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта. При отобрании ребенка орган опеки и попечительства обязан:

незамедлительно уведомить прокурора,

обеспечить временное устройство ребенка,

в течение 7 дней после вынесения акта об отобрании ребенка обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав.

Что касается непосредственно деятельности по опеке и попечительству, то согласно ст. 5 Федерального закона РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» она осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) свободное принятие гражданином обязанностей по опеке или попечительству и свободный отказ от исполнения опекуном или попечителем своих обязанностей;

2) контроль за деятельностью по опеке и попечительству;

3) обеспечение защиты прав и законных интересов подопечных.

В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» основными задачами органов опеки и попечительства в этой области являются:

1) защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством;

2) надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

3) контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии с п. 2 ст. 7 Федерального закона РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» на органы опеки и попечительства могут быть возложены и иные задачи в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Для выполнения вышеперечисленных задач органам опеки и попечительства предоставляются следующие полномочия (ч. 1 ст. 8 Федерального закона РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»):

1) выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;

2) 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;

3) установление опеки или попечительства;

4) осуществление надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

5) освобождение и отстранение в соответствии с Федеральным законом РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей;

6) выдача в соответствии с Федеральным законом РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных;

7) заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных в соответствии со ст. 38 Гражданского кодекса РФ;

8) представление законных интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству РФ и (или) законодательству субъектов РФ или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных;

9) выдача разрешения на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных в соответствии со ст. 36 Гражданского кодекса РФ;

10) подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, в порядке, определенным Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»;

11) проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»;

12) информирование граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в семью в иных установленных семейным законодательством формах, 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 оказание содействия в подготовке таких документов;

13) оказание помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных.

В соответствии с п. 2 ст. 7 Федерального закона РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» федеральными законами и законами субъектов РФ могут быть предусмотрены иные полномочия органов опеки и попечительства.

Ответственность опекунов, попечителей

и органов опеки и попечительства

Возвращаясь к п. 2 ст. 1 Закона N 48-ФЗ, отметим, что положения, касающиеся ответственности опекунов и попечителей, применяются к организациям, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане (в том числе к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). Предлагаем рассмотреть данную главу подробнее.

Надзор за деятельностью опекунов и попечителей

В соответствии со ст. 24 Закона N 48-ФЗ органы опеки осуществляют надзор за деятельностью опекунов и попечителей путем проверки:

- условий жизни подопечных;

- соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных;

- обеспечения сохранности имущества подопечных;

- выполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей, определяемых ч. 4 ст. 15 настоящего закона.

В свою очередь, опекун или попечитель представляет не позднее 1 февраля в орган опеки ежегодный отчет в письменной форме о состоянии имущества подопечного (ст. 25 Закона N 48-ФЗ). Данный отчет должен содержать сведения о:

- состоянии имущества и месте его хранения;

- приобретении имущества взамен отчужденного;

- доходах, полученных от управления имуществом подопечного;

- расходах, произведенных за счет имущества подопечного. В отчете опекуна или попечителя также должны быть указаны даты получения сумм со счета подопечного и даты произведенных за счет этих сумм затрат для нужд подопечного.

Контроль за деятельностью органов опеки осуществляют органы и должностные лица, уполномоченные законодательством РФ и законами субъектов РФ (ст. 27 Закона N 48-ФЗ).

Ответственность опекунов и попечителей

Опекуны несут ответственность по совершенным от имени подопечных сделкам, а также отвечают за причиненный по их вине личности или имуществу подопечного вред (ст. 26 Закона N 48-ФЗ).

В свою очередь, орган опеки при обнаружении ненадлежащего исполнения опекуном или попечителем своих обязанностей составляет об этом акт и предъявляет требование о возмещении причиненных подопечному убытков к опекуну и попечителю.

Кроме того, опекуны и попечители несут уголовную и административную ответственность за свои действия или бездействие (п. 4 ст. 26).

Ответственность органов опеки и попечительства

На органы опеки возложена ответственность по возмещению вреда, причиненного ими либо должностным лицом подопечному в результате незаконных действий или бездействия, в том числе в результате издания вышеуказанного акта, не соответствующего законодательству (ст. 28 Закона N 48-ФЗ).

Прекращение опеки и попечительства

Освобождение либо отстранение опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей осуществляется органом опеки. Основания для прекращения опеки и попечительства определены ст. 29 Закона N 48-ФЗ, а в ст. 30 рассмотрены последствия их прекращения.

Государственная поддержка опеки и попечительства

Статьей 31 Закона N 48-ФЗ за подопечными, опекунами и попечителями закреплено право на виды государственной поддержки, установленные для них законодательством РФ и субъектов РФ. При этом суммы пособий и иных выплат, предназначенных для проживания, питания и обеспечения других нужд подопечного, принадлежат самому подопечному и расходуются в соответствии с положениями ГК РФ и Законом N 48-ФЗ. В свою очередь, суммы пособий и иных выплат, предназначенных для обеспечения нужд опекуна или попечителя, принадлежат опекуну или попечителю и расходуются ими по своему усмотрению.

**Тема 2.10 Синдром профессионального выгорания специалистов помогающих профессий**

1. Понятие «профессионального выгорания»

2. Причины и симптомы синдрома «профессионального выгорания»

3. Механизмы и ресурсы преодоления синдрома профессионального выгорания

Термин «эмоциональное выгорание» введён американским психиатром Х. Дж. Фрейденбергом в 1974 году, для характеристики психологического состояния здоровых людей, находящихся в интенсивном и тесном общении с клиентами, пациентами в эмоционально нагруженной атмосфере при оказании профессиональной помощи.

«Выгорание — психологический термин, обозначающий симптомокомплекс последствий длительного рабочего стресса и определенных видов профессионального кризиса», – М. Буриш.

По мнению А. М. Ричардсена, данные современных исследований наглядно показали, что эмоциональное выгорание отличается от других форм стресса, что это не просто «слабый» синоним более устоявшихся обозначений данных симптомов.

Некоторые из авторов, в том числе М. Кинг, возражали против термина «выгорание» из-за его неопределенности и частичного совпадения с родственными понятиями, например, посттравматическим стрессовым расстройством, депрессией или «хандрой» (в более корректном психиатрическом термине — дистимией), либо как Л. Морроу рассматривали его как «странную психиатрическую химеру».

Другие устанавливали связи с существующими моделями, например, С. Е. Хобфол, Дж. Фриди с теорией общего стресса, С. Т. Миер с заученной беспомощностью и Адлер с психодинамикой беспомощности y представителей помогающих профессий, Бандура с моделью самоэффективности и компетентности и Д. Х. Малан с компульсивным оказанием помощи при «синдроме помогающих профессий».

В последние годы в России, так же как и в развитых странах, все чаще говорят не только о профессиональном стрессе, но и о синдроме профессионального сго¬рания, или выгорания, работников (далее будет применяться термин «профессиональное выгорание» как наиболее адекватный).

В отечественной литературе понятие «профессиональное выгорание» появилось сравнительно недавно, хотя за рубежом данный феномен выявлен и активно исследуется уже четверть века (Maslach,Yackson,Jones,Freidenbergerи др.)

Профессиональное выгорание — это синдром, развивающийся на фоне хронического стресса и ведущий к истощению эмоционально-энергетических и личностных ресурсов работающего человека.

Анализ работ отечественных и зарубежных психологов показывает, что единой точки зрения на обозначение, сущность и содержание данного явления в настоящее время не существует. Часть исследователей использует термин «выгорание». Многими исследователями названные понятия не разграничиваются, тогда как, на наш взгляд, первое характеризует длительность, непрерывность, постепенность формирования явления, второе указывает на кратковременность, завершенность и необратимость данного процесса. Определения, раскрывающие это понятие, также различны; «психическое» (охватывающее все аспекты психической деятельности), «эмоциональное» (связанное, прежде всего, со сферой эмоций и чувств), «профессиональное» (последнее указывает на его связь с профессиональной деятельностью).

Синдром профессионального выгорания — самая опасная профессиональная болезнь тех, кто работает с людьми: учителей, социальных работников, психологов, менеджеров, врачей, журналистов, бизнесменов и по¬литиков, — всех, чья деятельность невозможна без общения. Неслучайно первая исследовательница этого явления Кристина Маслач назвала свою книгу: «Эмоциональное сгорание — плата за сочувствие»,

Профессиональное выгорание возникает в результате внутреннего накапливания отрицательных эмоций без соответствующей «разрядки», или «освобождения» от них. Оно ведет к истощению эмоционально-энергетических и личностных ресурсов человека. С точки зрения концепции стресса (Г, Селье), профессиональное выгорание — это дистресс или третья стадия общего адаптационного синдрома — стадия истощения.

В 1981 г. А. Морроу предложил яркий эмоциональный образ, отражающий, по его мнению, внутреннее состояние работника, испытывающего дистресс профессионального выгорания: «Запах горящей психологической проводки».

Х.Дж. Фрейденберг описывает «сгорающих» следующим образом: они сочувствующие, гуманные, мягкие, увлекающиеся, идеалисты, ориентированные на людей, и одновременно – неустойчивые, интровертированные, фанатичные и легко солидаризирующиеся.Е.Махер дополняет этот список авторитаризмом, низким уровнем эмпатии.

В 1981 году вышла работа американских психологов К. Маслач, С. Е. Джексона, в которой возможность психического выгорания ограничивается представителями коммуникативных профессий. Эти же авторы разработали опросник «MBI». В соответствии с их подходом синдром психического выгорания представляет собой трёхмерный конструкт, включающий эмоциональное истощение; деперсонализацию (тенденцию развивать негативное отношение к клиентам); редуцирование личных достижений проявляется либо в тенденции к негативному оцениванию себя в профессиональном плане, либо в редуцировании собственного достоинства, ограничении своих возможностей, обязанностей по отношению к другим, снятие с себя ответственности и перекладывание её на других.

Японские исследователи считают, что для определения эмоционального выгорания к трёхфакторной модели К. Маслач следует добавить четвертый фактор «Involvement» (зависимость, вовлечённость), который характеризуется головными болями, нарушением сна, раздражительностью, а также наличием химических зависимостей (алкоголизм, табакокурение).

Большинство специалистов признает необходимость учёта именно трёх составляющих для определения наличия и степени «выгорания». При этом вклад каждого из факторов различен (например, исключение фактора «редуцирование персональных достижений» сближает синдром эмоционального выгорания с депрессией) [16].

В настоящее время хорошо известны три модели «эмоционального выгорания» и соответствующие им методы его оценки. Согласно первой модели «выгорание» - это состояние физического и психического истощения, вызванного длительным пребыванием в эмоционально насыщенных ситуациях. Данная трактовка близка толкованию «выгорания» как синдрома «хронической усталости». Вторая модель представляет «выгорание» как двухмерный конструкт, состоящий из (эмоционального истощения и деперсонализации (С.Мейер, 1983).

Наиболее распространенной является трехкомпонентная модель «выгорания» американских исследователей К. Маслач и С. Джексон (1986). В соответствии с данной моделью «выгорание» понимается как синдром эмоционального истощения, деперсонализации и редукции личных достижений. Эмоциональное истощение рассматривается как основная со¬ставляющая эмоционального выгорания и проявляется в сниженном эмоциональном фоне, равнодушии и эмоциональном перенасыщении. Вторая составляющая деперсонализация - проявляется в дефор¬мации отношений с другими людьми. В одних случаях это может быть повышение зависимости от других, в иных случаях - повышение негативизма и циничности по отношению к реципиентам (пациентам, клиентам и другим). Третий компонент «выгорания» - редукция личных достижений - может проявляться либо в тенденции к негативному оцениванию себя, своих профессиональных достижений и успехов, негативизме относительно служебных достижений и возможностей, либо в редуцировании обязанностей по отношению к другим, ограничении своих возможностей.

Три аспекта профессионального выгорания.

Первый - снижение самооценки.

Как следствие, такие «сгоревшие» работники чувствуют беспомощность и апатию. Со временем это может перейти в агрессию и отчаяние.

Второй - одиночество.

Люди, страдающие от эмоционального сгорания, не в состоянии установить нормальный контакт с клиентами. Преобладают объект-объектные отношения.

Третий - эмоциональное истощение, соматизация.

Усталость, апатия и депрессия, сопровождающие эмоциональное сгорание, приводят к серьезным физи¬ческим недомоганиям — гастриту, мигрени, повышен¬ному артериальному давлению, синдрому хронической усталости и т.д.

Симптомы профессионального выгорания

ПЕРВАЯ ГРУППА: психофизические симптомы

• Чувство постоянной усталости не только по вечерам, но и по утрам, сразу после сна (симптом хрони¬ческой усталости);

• ощущение эмоционального и физического истощения;

• снижение восприимчивости и реактивности в связи с изменениями внешней среды (отсутствие реакции любопытства на фактор новизны или реакции страха на опасную ситуацию);

• общая астенизация (слабость, снижение активности и энергии, ухудшение биохимии крови и гормо¬нальных показателей);

• частые беспричинные головные боли;

• постоянные расстройства желудочно-кишечного тракта;

• резкая потеря или резкое увеличение веса;

• полная или частичная бессонница;

• постоянное заторможенное, сонливое состояние и желание спать в течение всего дня;

• одышка или нарушения дыхания при физической или эмоциональной нагрузке;

• заметное снижение внешней и внутренней сенсорной чувствительности: ухудшение зрения, слуха, обоняния и осязания, потеря внутренних, телесных ощущений.

ВТОРАЯ ГРУППА: социально-психологические симптомы

• Безразличие, скука, пассивность и депрессия (пониженный эмоциональный тонус, чувство подавленности);

• повышенная раздражительность на незначительные, мелкие события;

• частые нервные срывы (вспышки немотивированного гнева или отказы от общения, уход в себя);

• постоянное переживание негативных эмоций, для которых во внешней ситуации причин нет (чувство вины, обиды, стыда, подозрительность, скованность);

• чувство неосознанного беспокойства и повышенной тревожности (ощущение, что «что-то не так, как надо»);

• чувство гиперответственности и постоянное чувство страха, что «не получится» или «я не справлюсь»;

• общая негативная установка на жизненные и профессиональные перспективы (по типу «как ни старайся, все равно ничего не получится»).

ТРЕТЬЯ ГРУППА: поведенческие симптомы.

• Ощущение, что работа становится все тяжелее и тяжелее, а выполнять ее — все труднее и труднее;

• сотрудник заметно меняет свой рабочий режим (увеличивает или сокращает время работы);

• постоянно, без необходимости, берет работу домой, но дома ее не делает;

• руководитель затрудняется в принятии решений;

• чувство бесполезности, неверие в улучшения, снижение энтузиазма по отношению к работе, безразличие к результатам;

• невыполнение важных, приоритетных задач и «застревание» на мелких деталях, не соответствующая служебным требованиям трата большей части рабочего времени на мало осознаваемое или не осознава¬емое выполнение автоматических и элементарных действий;

• дистанцированность от сотрудников и клиентов, повышение неадекватной критичности;

• злоупотребление алкоголем, резкое возрастание выкуренных за день сигарет, применение наркотических средств.

Наиболее часто встречающиеся причины профессионального выгорания:

- напряженность и конфликты в профессиональном окружении, недостаточная поддержка со стороны коллег;

- нехватка условий для самовыражения, экспериментирования и новаций;

- однообразие и неумение творчески подойти к выполняемой работе;

- вкладывание в работу больших личностных ресурсов при недостаточном признании и отсутствии положительной оценки;

- работа без перспективы, невозможность выстроить профессиональную карьеру;

- немотивированность учащихся, результаты работы с которыми «невидимы»;

- неразрешенные личностные конфликты.

По мнению Н.В.Клюевой, одним из существенных факторов, преграждающих усиление «синдрома выгорания», является принятие личной ответственности за происходящее. Если педагог во всем происходящем винит свое окружение, то чувство бессилия и безнадежности только возрастает. Анализ исследований и публикаций по проблеме профессионального выгорания позволяет выделить три группы факторов, играющих существенную роль в профессиональном выгорании и обуславливающих его возникновение: личностный, ролевой и организационный (у К. Кондо соответственно: индивидуальный, социальный, характер работы и рабочего окружения).

Личностный фактор. Индивидуальные различия в склонности к возникновению и развитию эмоционального выгорания впервые были рассмотрены Н.А. Аминовым (1988). Им обнаружены связи индивидуальных различий с типологическими свойствами нервной системы (слабостью, лабильностью, активированностью нервных процессов) в толерантности к развитию выгорания. В. В. Бойко указывает на следующие личностные факторы, способствующие развитию синдрома эмоционального выгорания: склонность к эмоциональной холодности, склонность к интенсивному переживанию негативных обстоятельств в профессиональной деятельности, слабая мотивация эмоциональной отдачи в профессиональной деятельности.

В связи с развитием «сгорания» для К. Кондо наиболее важно в человеке то, что является стрессом, и то, как разрешается стрессовая ситуация. Наиболее уязвимы те, кто реагирует на стресс по типу «А»: агрессивно, в соперничестве, любой ценой; стрессогенный фактор вызывает у них чувство подавленности, уныния из-за неосуществления того, что хотелось достичь.

К. Кондо относит к «сгорающим» также трудоголиков тех, кто решил посвятить себя реализации только рабочих целей, кто нашёл своё призвание в работе до самозабвения.

Различают стрессы профессиональные, личностные, стрессы ответственности. К профессиональным стрессам можно отнести вхождение в новую профессиональную среду, ситуации нововведений и конфликтов в этой сфере, ситуации изменения требований к профессии, внутренних кризисов, профессионального роста, карьеры. Так ситуации нововведений и конфликтов в профессиональной сфере могут способствовать появлению у человека стрессовых проявлений: беспомощности, эмоциональной напряжённости, снижения работоспособности, уровня самокритичности.

В преодолении стресса задействованы три важнейших фактора: когнитивный, эмоциональный, поведенческий. Существуют индивидуальные различия в том, какая из сфер психики окажется наиболее уязвимой при длительном высоком напряжении. Выбор «мишени» обусловливают ситуативные факторы и личностные особенности. При сильном стрессе возникают: навязчивые мысли или образы (когнитивная сфера); застревание, зацикленность переживаний (эмоциональная сфера); навязчивые стремления, действия, ритуалы (поведенческая сфера); нарушение социальных связей и социальная дезадаптация (социально-психологическая сфера).

Часто реакция на трудности наиболее ярко выражена в эмоциональной сфере. Она не редко оказывается основной «мишенью» стрессового воздействия, но главный ресурс для преодоления стресса может быть найден в других сферах психики. Важную роль здесь играет построение более гармоничных эмоциональных отношений. Поиск такой сферы, её активизация составляют основную задачу психологической поддержки в преодолении жизненных трудностей. Если стоящие перед человеком трудности не превышают его потенциала психологической устойчивости, то их преодоление повышает гибкость адаптационных процессов, расширяет спектр выхода из трудных жизненных ситуаций, обогащает опыт проявления своей активности.

Важнейшим условием защиты человека от психических стрессов является жизненная стратегия, в частности, система ценностей.

Л. И. Анциферова предлагает следующую классификацию типов поведения в стрессовых ситуациях:

1) экстерналы – уход от трудных ситуаций, обвинение в своих трудностях других людей, низкая мотивация достижения, стремление подчиняться другим;

2) интерналы – предпочитают конструктивную стратегию совладения с трудностями, стараясь видеть их источник в себе, уверены в своих силах, отличаются высокой ответственностью и стрессоустойчивостью, любое событие рассматривают как стимул для развития своих возможностей, такой тип формируется в детстве при наличии объекта подражания, предоставлении родителями самостоятельности в решении жизненных проблем.

Тип адекватной стратегии в стрессовых ситуациях определяется силой, подвижностью, уравновешенностью нервных процессов.

Ролевой фактор, реализующийся в ролевой неопределенности, нечеткости должностных инструкций и обязанностей, отсутствии интеграции усилий, несогласованности действий (К. Кондо, 1991; X. Кюйнарпуу, 1984; Т.В. Форманюк, 1994).

Исследования показали, что на развитие выгора¬ния существенно влияют конфликт ролей и ролевая неопределенность (X. Кюйнарпуу), а также профессиональные ситуации, в которых совместные действия сотрудников в значительной степени не согласованы: отсутствует интеграция усилий, но при этом присутствует конкуренция (К. Кондо). А вот слаженная, согласованная коллективная работа в ситуации распределенной ответственности как бы предохраняет работника социально-психологической службы от раз¬вития синдрома эмоционального сгорания, несмотря на то, что рабочая нагрузка может быть существенно выше.

Поведение личности в соответствии с требованиями профессиональной среды, способствующее психическому здоровью и профессиональному росту, определяет три основные сферы:

1.Профессиональная активность, выраженная в категориях субъективного значения деятельности, профессиональных притязаниях, готовности к энергетическим затратам, стремление к совершенству при выполнении заданий, а также способности сохранять дистанцию между личной и профессиональной сферами.

2.Стратегии преодоления проблемных ситуаций, представленные как тенденции отказа от дальнейшего выполнения профессиональных заданий; активность стратегии преодоления трудностей, а также внутреннего равновесия. Эти признаки отражают два различных способа поведения в трудной ситуации: активное решение проблем или их избегание.

Согласно концепции Антоновского, чувство когерентности связано с положительной оценкой своих возможностей в проблемной ситуации, выработкой эффективной стратегии её преодоления, положительной жизненной установкой, создающими тем самым основу для профессиональной самореализации личности.

3.Эмоциональный настрой на профессиональную деятельность, выражением которого является чувство социальной поддержки, профессионального успеха и жизненного удовлетворения [34,87].

Синдром эмоционального выгорания рассматривается К. Кондо как следствие производственных стрессов, как процесс дезадаптации к рабочему месту или профессиональным обязанностям. При этом основным предрасполагающим фактором «выгорания» является продолжительность и чрезмерная рабочая нагрузка в ситуациях напряжённых межличностных отношений. Этому соответствует и данное им образное толкование: «Выгоранию подвержены те, кто работает страстно, с особым интересом; долгое время помогает другим, они начинают чувствовать разочарование, так как не удаётся достичь того эффекта, которого ожидали». Такая работа сопровождается чрезмерной потерей психологической энергии, приводит к психосоматической усталости и эмоциональному истощению и как результат – беспокойство, раздражение, гнев, пониженная самооценка на фоне учащённого сердцебиения, одышки, желудочно-кишечных расстройств, головных болей, пониженного давления, нарушений сна, а также семейные проблемы. Такое включение стрессогенных факторов в факторы эмоционального выгорания значительно расширило круг соответствующих профессий [42,60].

Многие исследователи предпринимают попытки обнаружить связь между производственными стресс-факторами и симптомами «выгорания». Значимые корреляции были обнаружены между общим (суммарным) показателем «выгорания» и характеристиками работы (значимостью задачи, продуктивностью, намерениями поменять работу); между деперсонализацией и прогулами (недисциплинированностью), плохими отношениями с семьей и с друзьями; между эмоциональным истощением и психосоматическими заболеваниями; между персональными достижениями и отношением к профессиональным обязанностям, значимостью работы.

Таким образом, чувство собственной значимости на рабочем месте, возможность профессионально продвижения, автономия и уровень контроля со сторо¬ны руководства (А Пане, 1982) являются значимыми условиями для возникновения и развития профессионального выгорания. Если специалист чув¬ствует значимость своей деятельности, то он становит¬ся достаточно неуязвимым по отношению к эмоциональ¬ному сгоранию. Если же работа выглядит в его собствен¬ных глазах незначимой, то синдром развивается быст¬рее. Его развитию способствуют также неудовлетворен¬ность своим профессиональным ростом, излишняя за¬висимость от мнения окружающих и недостаток автономности, самостоятельности.

Организационный фактор, фокусирующий свое внимание на аспектах рабочей среды: мно¬гочасовом характере работы, монотонности и однообразии, трудноизмеримости содержания, неадекватности характера руководства содержанию работы, несоответствии объема работы срокам ее выполнения, отсутствии возможности профессионального роста (К. Кондо, 1991; В.И. Ковальчук, 2000; Т.В. Форманюк, 1994).

Администрация может смягчить развитие «выгорания», если обеспечит работникам возможность профессионального роста, наладит поддерживающие социальные и другие положительные моменты, повышающие мотивацию. Администрация может также четко распределить обязанности, продумав должностные инструкции. Руководство может организовать здоровые взаимоотношения сотрудников. А. Пайнс установил связь эмоционального выгорания с чувством значимости себя на рабочем месте, с профессиональным продвижением, автономией и уровнем контроля со стороны руководителя.

Основные составляющие организационных факторов:

1.Условия работы – основной упор при изучении этих факторов был сделан на временные параметры деятельности и объём работы. Повышенная нагрузка в деятельности стимулирует развитие эмоционального выгорания. Перерывы в работе оказывают положительный эффект и снижают уровень эмоционального выгорания, но этот эффект носит временный характер. Уровень эмоционального выгорания частично повышается через три дня после возвращения к работе и полностью восстанавливается через три недели.

2.Содержание труда – данная группа включает количественные и качественные аспекты работы с пациентами: количество, частоту их обслуживания, степень глубины контакта.

3.Социально-психологические факторы – взаимоотношения в организации, как по вертикали, так и по горизонтали.

Как отмечает В. И. Ковальчук, риск возникновения профессионального выгорания увеличивается в случаях монотонности работы, вкладывания в работу больших личностных ресурсов при недостаточности признания и положительной оценки, строгой регламентации времени работы, работы с немотивированными клиентами, трудно ощутимыми результатами работы, напряжённости и конфликтов в профессиональной среде, недостаточной поддержки со стороны коллег, нехватке условий для самовыражения личности на работе, когда не поощряются, а подавляются экспериментирование и инновации, работы без возможностей дальнейшего обучения и профессионального совершенствования, неразрешённых личностных конфликтов.

Распределение ответственности и коллегиальность в работе ограничивает развитие синдрома эмоционального выгорания. Появлению синдрома эмоционального выгорания способствует наличие ролевого конфликта и неопределённости в деятельности.

В литературе выделяют еще один фактор, обусловливающий синдром эмоционального сгорания — наличие психологически трудного контингента, с которым приходиться иметь дело профессионалу в сфере общения (тяжелые больные, конфликтные покупатели, «трудные» подростки).

Условия труда педагогических работников обладают некоторой спецификой, которая может быть значимой для формирования синдрома эмоционального выгорания.

Так, сам по себе факт, что средняя величина рабочей недели учителя, равна, по подсчетам Л.Ф.Колесникова, 52 часам, намного выше той (40 часов), которая установлена по стране, может восприниматься как обычная для учителя ситуация, однако при сравнении с другими профессиями может показаться обидным, т.е. эмоциогенным фактором. К тому же феминизированность профессии учителя имеет целый ряд отрицательных моментов. Среди них повышенная в сравнении с мужчинами – в три раза, по данным Т.Н.Егоровой, - заболеваемость психическими болезнями, высокая «стрессируемость», вызываемая бытовыми неурядицами из-за не меньшей загруженности работой по дому, отсутствия нормальных жилищных условий, недостаточности внимания, уделяемого домочадцами, низкой оплатой труда и т. п., а это нередко приводит к фрустрации как предпосылке различных психических заболеваний. Этому же способствует и «старение» учительства за счет наблюдаемого в наши дни оттока молодых кадров из школы в другие сферы. Правда, трудности, обусловленные «старением» учительства, рассматривал еще М.М.Рубинштейн. Кроме того, следует обратить внимание на то, что педагогический труд отличает большое количество внеурочной работы и сложный комплекс рабочих действий, переутомления из-за «высокого участия волевого стимула» и постоянной активной работы сознания. Большие нагрузки на эмоциональную сферу отмечал и М.М.Рубинштейн, выделяя в «структуре учителя» как важнейшие следующие качества: любовь к детям и оптимизм.

Особый интерес представляет исследование в свете теории справедливости. В соответствии с этой теорией человек оценивает свои возможности относительно других людей в зависимости от факторов вознаграждения, цены и своего вклада. Каждый человек ожидает справедливых взаимоотношений, при которых то, что он вкладывает и получает от этих отношений, пропорционально тому, что другие индивидуумы вкладывают и получают. В профессиональной деятельности взаимоотношения не всегда строятся на основе фактора справедливости. Например, отношения между врачом и пациентом считаются дополняющими – врач обязан оказывать внимание, заботу и вкладывать больше, чем пациент. В результате устанавливаются неравноценные отношения, что может явиться причиной эмоционального выгорания. В качестве факторов, способствующих развитию синдрома эмоционального выгорания, исследователи называют чувство социальной незащищённости, неуверенности в социально-экономической стабильности и другие негативные переживания, связанные с социальной несправедливостью и недостатком социальной поддержки.

2. Развитие синдрома эмоционального выгорания носит стадиальный характер. Сначала наблюдаются значительные энергетические затраты – следствие экстремально высокой положительной установки на выполнение профессиональной деятельности. По мере развития синдрома эмоционального выгорания появляется чувство усталости, которое постепенно сменяется разочарованием, снижением интереса к своей работе.

Синдром эмоционального выгорания развивается постепенно. Сначала наблюдается приглушение эмоций, исчезают острота чувств и сладость переживаний. Потом начинают раздражать люди, с которыми приходится работать, в кругу своих коллег начавший «выгорать» профессионал с пренебрежением, а то и с издевкой рассказывает о некоторых своих клиентах. Далее, во время общения, он начинает чувствовать неприязнь к ним. На первых порах легко сдерживает ее, но постепенно скрывать раздражение все труднее, и, наконец, озлобленность буквально выплескивается. Жертвой становится ни в чём не повинный человек, который ждал от профессионала помощи и человечности. Причем «выгорающий» сам не понимает причины поднимающегося в нем раздражения. И в заключении — полное «выгорание» специалиста. Человек по привычке может сохранять и апломб, и респектабельность, но если приглядеться, станут заметны пустой взгляд и ледяное сердце, весь мир ему безразличен. Само присутствие другого человека вызывает дискомфорт и реальное чувство тошноты. Синдром эмоционального выгорания очень часто сопряжён с психосоматикой.

Эмоциональное выгорание может рассматриваться с точки зрения наличия трёх уровней и трёх стадий. Согласно Спаниол и Капуто, y индивидуума, подверженного эмоциональному выгоранию первой стадии, проявляются умеренные, недолгие и случайные признаки этого процесса. Эти признаки и симптомы появляются в лёгкой форме и выражаются в заботе о себе, например, путём расслабления или организации перерывов в работе. На второй стадии эмоционального выгорания симптомы проявляются более регулярно, носят более затяжной характер, и труднее поддаются коррекции. Обычные способы лечения здесь неэффективны. Медсестра может чувствовать себя истощённой после хорошего сна и даже после выходных. Для заботы о себе ей требуются дополнительные усилия. Признаки и симптомы третьей стадии эмоционального выгорания являются хроническими. Могут развиваться физические и психологические проблемы типа язв и депрессии; попытки заботиться о себе, как правило, не приносят результата, а профессиональная помощь может не дать быстрого облегчения.

Б. Махер в своём обзоре обобщает перечень симптомов эмоционального выгорания: усталость, утомление, истощение, психосоматические недомогания, бессонница, негативное отношение к клиентам, негативное отношение к самой работе, скупость репертуара рабочих действий, злоупотребление химическими агентами (табаком, кофе, алкоголем, наркотиками), отсутствие аппетита или переедание, негативная Я-концепция, агрессивные чувства (раздражительность, напряжённость, тревожность, беспокойство, взволнованность до перевозбуждённости, гнев), упадническое настроение и связанные с ним эмоции (цинизм, пессимизм, чувство безнадёжности, апатия, депрессия, чувство бессмысленности, переживание чувства вины) [42,60].

Резюмируя, можно с уверенностью сказать, что симптоматика эмоционального выгорания крайне индивидуальна, равно как и его последствия. В литературе выделяют в развитии эмоционального выгорания, последовательно сменяющие друг друга стадии, различающиеся по степени вовлечённости человека в этот процесс и соответственно по степени обратимости

А. Бродски (1980), К. Маслач (1986). Д. Эдельвич (1980) и др. обращают внимание на непременное наличие этапов (стадий, фаз) в развитии синдрома выгорания (3-4), которые отличаются преемственностью и характеризуют степень его формирования.

Синдром профессионального выгорания развивается постепенно. Он проходит три стадии (Маслач, 1982) — три лестничных пролета в глубины профессиональной непригодности.

Первая стадия – на уровне выполнения функций, произвольного поведения: забывание каких-то моментов, говоря бытовым языком, провалы в памяти (например, внесена нужная запись или нет в документацию, задан ли планируемый вопрос, какой получен ответ), сбои в выполнении каких-либо двигательных действий и т.д. обычно на эти первоначальные симптомы мало кто обращает внимание, называя это в шутку “девичьей памятью” или “склерозом”. В зависимости от характера деятельности, величины нервно-психических нагрузок и личностных особенностей специалиста первая стадия может формироваться в течение трех-пяти лет.

На второй стадии наблюдается снижение интереса к работе, потребности в общении (в том числе и дома, с друзьями): “не хочется видеть” тех, с кем специалист общается по роду деятельности (школьников, больных, клиентов), “в четверг ощущение, что уже пятница”, “неделя длится нескончаемо”, нарастание аппетита к концу недели, появление устойчивых соматических симптомов (нет сил, энергии, особенно к концу недели, головные боли по вечерам; “мертвый сон, без сновидений”, увеличение числа простудных заболеваний); повышенная раздражительность, человек “заводится”, как говорят, с полоборота, хотя раньше подобного он за собой не замечал. Время формирования данной стадии в среднем от пяти до пятнадцати лет.

Третья стадия - собственно личностное выгорание. Характерна полная потеря интереса к работе и жизни вообще, эмоциональное безразличие, отупение, ощущение постоянного отсутствия сил. Человек стремится к уединению. На этой стадии ему гораздо приятнее общаться с животными и природой, чем с людьми. Стадия может формироваться от десяти до двадцати лет.

У индивидуумов, подверженных «выгоранию» первой степени, "проявляются умеренные, недолгие и случайные признаки этого процесса, выражающиеся в заботе о себе путем расслабления или организации перерывов в работе. На второй стадии «выгорания» симптомы проявляются более регулярно, носят более затяжной характер и труднее поддаются коррекции. Человек может чувствовать себя истощенным после хорошего отдыха и для заботы о себе ему требуются дополнительные усилия. Признаки и симптомы третьей стадии являются хроническими. Могут развиваться физические и психологические проблемы, а профессиональная помощь не давать быстрого результата.

3. Изучение психосоциальных ресурсов играет большую роль для осмысления того, как стресс влияет на людей. Исследователи все более и более интересуются тем, как человеческие силы и адаптивные возможности (физические и психосоциальные ресурсы) способствуют ограничению негативных последствий стресса. Ресурсы преодоления выгорания как стресс-синдрома могут быть рассмотрены в аспекте такой базовой характеристики личности, как стрессоустойчивость. Под стрес-соустойчивостью личности на социально-психологическом уровне понимается: сохранение способности к социальной адаптации; сохранение значимых межличностных связей; обеспечение успешной самореализации, достижения жизненных целей; сохранение трудоспособности; сохранение здоровья.

Сохранение или повышение стрессоустойчивости личности связано с поиском ресурсов, помогающих ей в преодолении негативных последствий стрессовых ситуаций.

Под ресурсами понимаются внутренние и внешние переменные, способствующие психологической устойчивости в стрессогенных ситуациях.

Г. Селье предложил различать два вида адаптационных ресурсов человеческого организма при стрессе: поверхностная адаптационная энергия и глубокая

адаптационная энергия. Поверхностные ресурсы организма активизируются в стрессовой ситуации

«по первому требованию», они достаточно легко восстанавливаются, например после отдыха, полноценного сна и питания, психофизической релаксации и др.

Если происходит восстановление психоэнергетических (адаптационных) ресурсов, то организм не переходит в состояние предболезни. Согласно гипотезе Г. Селье, поверхностная адаптационная энергия восполняется за счет глубокой адаптационной энергии, которая мобилизуется путем

адаптационной перестройки гомеостатических механизмов организма. Активизация глубокой адаптационной энергии начинается тогда, когда человек долго находится в стрес-согенной ситуации и израсходованы «поверхностные энергетические ресурсы».

Истощение «глубоких» ресурсов необратимо и ведет к старению и гибели организма.

Э. Фромм выделил три психологических ресурса, помогающих человеку в преодолении трудных жизненных ситуаций.

1. Надежда – психологическая категория, способствующая жизни и росту. Это активное ожидание и готовность встретиться с тем, что может появиться на свет.

«Надеяться – значит в каждый момент времени быть готовым к тому, что еще не появилось на свет, и несмотря ни на что, не отчаиваться, если на том или ином участке жизненного пути это рождение не произошло»

94 2. Рациональная вера – убежденность в том, что существует огромное число реальных возможностей и нужно вовремя обнаружить эти возможности. Вера – рациональная интерпретация настоящего.

3. Душевная сила – мужество. Душевная сила – способность сопротивляться попыткам подвергнуть опасности надежду и веру и разрушить их, превращая в «голый» оптимизм или в иррациональную веру. Спиноза под душевной силой понимал способность сказать «НЕТ» тогда, когда весь мир хочет услышать «ДА»

Ананьев Б. Г. отмечал, что стресс-толерантность личности и выносливость по отношению к фрустраторам зависит от поддержки, моральной помощи, соучастия, сочувствия других людей, солидарности группы. Распад социальных связей влечет за собой ломку интраиндивидуальной структуры личности, возникновение острых внутренних кризисов, дезорганизующих поведение. Социальная поддержка в группе, работающей в условиях стресса, не снижая уровня напряженности (стресса), может способствовать «переводу» его неблагоприятных проявлений в благоприятные, т. е.

«переводу» дистресса в эвстресс. Социальная поддержка может быть институционной,

исходящей от государственных структур; корпоративной, связанной с профессионально- трудовой структурой (административная, профсоюзная поддержка), и межличностной,

исходящей от отдельных людей (семьи, друзей, знакомых). Разновидностью социальной поддержки является

социально-психологическая

поддержка: эмоциональная, информационная, инструментальная или функциональная. Социальная и социально- психологическая поддержка выступает в качестве некоторого буфера между стрессом и его негативными последствиями, смягчает патогенное действие стресса, оказывающего влияние на здоровье. Социальная поддержка – это внешний ресурс, она представляет собой весьма специфическую переменную, зависящую от готовности личности обратиться за помощью. Способность обратиться за внешней поддержкой и принять ее – это внутренний ресурс личности, который во многом зависит от социально- психологической активности, направленной на формирование вокруг себя персональной

«сети поддержки», и готовности обратиться к ней в трудные периоды жизни. Итак,

социальная поддержка – важный ресурс сохранения психологической устойчивости личности в стрессовых ситуациях. Многие авторы отмечают, что положительное

социальное окружение (семья, друзья, коллеги) также может быть одним из важнейших факторов сохранения стрессоустойчивости личности. В связи с этим социальное окружение может рассматриваться как социально-психологический ресурс преодоления стресса.

Следующий ресурс стрессоустойчивости – психологическая компетентность

индивида, уровень его психологической грамотности и культуры. Вместе с социальным опытом она определяет конкретные формы адаптивных процессов в стрессовых ситуациях.

К наиболее изученным в настоящее время личностным ресурсам преодоления стресса относятся следующие:

Активная мотивация преодоления, отношение к стрессам как возможности

приобретения личного опыта и возможности личностного роста.

Сила Я-концепции, самоуважение, самооценка, собственная значимость,

«самодостаточность».

Активная жизненная установка: чем активнее отношение к жизни, тем больше психологическая устойчивость в стрессовых ситуациях.

Позитивность и рациональность мышления.

Эмоционально-волевые качества.

Физические ресурсы (состояние здоровья и отношение к нему как к ценности).

К информационным и инструментальным ресурсам относятся:

Способность контролировать ситуации (степень ее воздействия на человека оценивается адекватно).

Использование методов или способов достижения желаемых целей (мастерство, способность, успешность).

Способность к адаптации, интерактивные техники изменения себя и окружающей ситуации, информационная и деятельностная активность по преобразованию ситуации взаимодействия личности и стресс-ситуации.

Способность к когнитивной структуризации и осмыслению ситуации.

Материальные ресурсы: высокий уровень материального дохода и материальных условий (позволяющие восстанавливать первичные физиологические потребности), безопасность жизни, стабильность оплаты труда, хорошие «гигиенические» факторы труда и жизнедеятельности.

Модели преодолевающего поведения как ресурс стрессоустойчивости

Особую категорию ресурсов стрессоустойчивости представляют характер и

способы преодоления стресс-ситуаций – стратегии и модели преодолевающего поведения. Характер преодолевающего поведения зависит от жизненной позиции, активности личности, от потребностей в самореализации своих потенциалов и способностей. Понятия копинга, преодолевающего поведения, используются для описания характерных способов поведения человека в различных стрессогенных ситуациях. (Данный термин происходит от английского соре – преодолевать, справляться).

С позиций когнитивно-поведенческого подхода преодоление (coping) рассматривается как совокупность когнитивных и поведенческих усилий, затрачиваемых индивидом для ослабления стресса, или как стабилизирующий фактор, который помогает людям поддерживать психосоциальную адаптацию в течение периодов стресса. (Lazarus, Folkman, 1984). Концептуализация процессов преодоления занимает центральное место в современных теориях психологического стресса. Однако в настоящее время нет однозначного понимания многих механизмов преодоления. Например, необходимо более полное понимание того, как преодоление соотносится с факторами стрессоустойчивости, а также того, как ситуационные (средовые) факторы могут опосредовать преодоление в процессе стресса.

Психологическое предназначение преодоления состоит в том, чтобы как можно лучше адаптировать человека к требованиям ситуации путем овладения, ослабления или смягчения этих требований, тем самым купируя стрессовое воздействие ситуации.

Как указывает в своей работе Нартова-Бочавер С. К. (Нартова-Бочавер, 1997), понятие преодоления охватывает широкий спектр человеческой активности, включая в общем виде все виды взаимодействия субъекта с внутренними и внешними задачами, при этом большое значение имеют дополнительные (характеризующие задачу и психологические особенности субъекта) условия. В настоящее время выделяются три подхода к проблеме преодоления. Первый рассматривает преодоление с точки зрения динамики эго – как один из способов психологической защиты, ослабляющий напряжение

(N. Наап). Второй подход рассматривает преодоление, исходя из теории черт личности, – как относительно постоянную предрасположенность отвечать на стрессовые события определенным образом (R. H. Moos). В третьем, наиболее распространенном, подходе преодоление понимается как динамический процесс, специфика которого определяется

не только ситуацией, но и степенью столкновения субъекта с внешним миром, стрессовым событием.

Классификации типов ресурсов преодоления

Большинство классификаций копинг-ресурсов построено на основе предложенных

Р. С. Лазарусом и С. Фолкманом (Lazarus, Folkman, 1984) модусов психологического преодоления: проблемно-ориентированного (усилия направляются на решение возникшей проблемы) и эмоционально-ориентированного (изменение собственных установок в отношении ситуации).

Обе стратегии представляют собой попытки справиться с требованиями проблемы или ситуации: в первом случае мобилизуются ресурсы поведения; они направлены на изменение проблемы, вызвавшей дистресс. Во втором случае мобилизуются ресурсы для регулирования переживаний стресса (Lazarus, Folkman, 1984). Усилия, направленные на регулирование эмоционального отклика (реакции) на ситуацию стресса, могут иметь много форм. Как предложили Р. С. Ла-зарус и С. Фолкман, они могут включать: усилия, направленные на уменьшение эмоционального дистресса (например, дистанцирование), когнитивное изменение события (ориентация на его положительные аспекты), намеренное усиление дистресса, чтобы мобилизоваться для действия, и другие стратегии. П. Виталиано (P. Vitaliano) выделяет проблемно-ориентированное преодоление и эмоционально-ориентированное преодоление (самообвинение, избегание, предпочитаемое истолкование).

Другие исследователи (Medvedova,1997) подчеркивают, что, несмотря на терминологические различия, можно говорить о двух основных моделях мобилизации копинг-усилий: усилия, сфокусированные на цели, и усилия, направленные на процесс.

Модели, ориентированные на цель, представляют усилия по изменению или

«пересиливанию» тех факторов среды, которые воспринимаются как стрессовые, или усилия по преодолению или регулированию собственных неприятных эмоций, возникающих в связи со стрессовым эпизодом. Примером могут служить когнитивно- оценочная модель Лазаруса и Фолкмана, сфокусированная на проблемно- эмоциональных аспектах, и модель преодоления Зейтлина, ориентированная на себя или на среду. Модели, ориентированные на процесс, представляют собой стремление к поиску стрессора или избеганию его.

По степени овладения ситуацией выделяются активные и пассивные стратегии преодоления. К активным стратегиям относятся: активно-когнитивный ко-пинг (оценка ситуации), активно-поведенческий копинг (вмешательство в ситуацию, избегание) (A. Billings, R. H. Moos).

В результате факторного анализа П. Торнтон были выделены 8 подвидов поведения преодоления (Форманюк, 1994).

Активные стратегии:

1. Проблемно-сфокусированные стратегии: планомерное решение проблемы; путь конфронтации.

2. Эмоционально-сфокусированные стратегии: дистанцирование масштаба проблемной ситуации; принятие ответственности на себя; отыскание положительного в происходящем.

Пассивная стратегия: эскапизм, избегание.

Л. И. Анцыферова (Анцыферова, 1994) выделяет в качестве стратегий совладания с жизненными трудностями преобразующие стратегии и стратегии приспособления (изменения собственных характеристик и отношений к ситуации). К вспомогательным приемам самосохранения в ситуациях трудностей и несчастий относятся «техники» борьбы с эмоциональными нарушениями, вызванными неустранимыми, с точки зрения субъекта, негативными событиями. Например, уход и бегство из трудной ситуации, которые могут осуществляться не только в практической деятельности, но и чисто в психологической форме – путем внутреннего отчуждения или подавления мыслей о ней.

Эти приемы неконструктивны в том смысле, что не устраняют трудную проблему, но все же они адаптивны, поскольку облегчают психическое состояние.

Одной из важных проблем исследования преодоления является изучение последствий различных стратегий преодоления для уровня саморегуляции человека, а также их эффективности. Считается, что проблемно-ориентированные стратегии эффективны и имеют положительные взаимосвязи с измерениями психологического здоровья. Опора на эмоционально-ориентированные стратегии, с другой стороны, связывается с плохим психическим здоровьем. В настоящее время подвергается сомнению предположение о том, что использование проблемно-ориентированного преодоления всегда будет более адаптивным, чем эмоционально-ориентированное преодоление. Современные исследования свидетельствуют о том, что эффективные усилия по преодолению должны быть конгруэнтны способности человека контролировать ситуацию. То есть проблемно-ориентированные стратегии преодоления будут более эффективными, если событие потенциально можно взять под контроль, в то время как эмоционально-ориентированный копинг будет более адаптивным в случае низкого контроля над ситуацией (Нартова-Бочавер, 1997; Hobfoll et al.,1994; Terry, 1994).

Согласно информационной модели стрессоустойчивости, к ресурсам преодоления стресса относятся:

Когнитивное преодоление – понимание причин стресса, осмысление ситуации и включение ее образа в целостное представление субъекта о себе, окружении и взаимосвязях с ним. Поиск и оценка возможных средств, которые могут быть мобилизованы для преодоления стресса, поиск конструктивных стратегий преодоления, самооценка, поиск самоподкрепления и поддержки.

Эмоциональное преодоление – осознание и принятие своих чувств и эмоций, потребностей и желаний, овладение социально приемлемыми формами проявления чувств, контроль динамики переживания, устранение застреваний, неполного отреагирования и др.

Поведенческое (деятельностное) преодоление – перестройка поведения, коррекция стратегий и планов, задач и режимов деятельности, активизация или дезактивация поведения или деятельности.

Социально-психологическое

преодоление

– изменение направленности личности, коррекция жизненных ценностей или их приоритетов, расширение пространства социальных ролей, позиций и межличностных отношений.

Выгорание и теория «консервации ресурсов»

Для понимания копинг-ресурсов выгорания представляет интерес концепция психологического стресса и «консервации ресурсов» (COR-теория) С. Хоофолла

Согласно данной концепции, стресс возникает:

В ситуациях, представляющих угрозу потери ресурсов.

В ситуациях фактической потери ресурсов.

В ситуациях отсутствия адекватного возмещения истраченных ресурсов, когда вложение личных ресурсов для достижения желаемого значительно превышает получаемый результат. Например, временные затраты или физические усилия для достижения какой-нибудь значимой цели значительно больше, чем приобретение, к примеру, материального достатка, статуса или уважения.

В аспекте ресурсной концепции личностные, поведенческие и социальные переменные, отрицательно связанные с показателями выгорания, обозначаются как ресурсы, которые при определенных условиях обусловливают стойкость к развитию синдрома «выгорания».

Для повышения стрессоустойчивости важным оказывается накопление

(«консервация») ресурсов даже тогда, когда нет действующего стресса. Стратегия накопления ресурсов представляет собой некоторый антиципаторный копинг. Во многих случаях он становится ключом для понимания ответных стресс-реакций и стратегий преодолевающего поведения. К сожалению, данный копинг мало описан в специальной психологической литературе.

Хобфолл называет ресурсами то, что ценно для человека и помогает ему сохранять психологическую устойчивость в стрессогенных ситуациях. Ресурсы включают в себя объекты (цели), состояния, личные и энергетические характеристики, которые либо сами по себе необходимы для выживания (прямо или косвенно), либо служат средствами достижения лично значимых целей.

Центральный принцип теории «консервации» ресурсов (COR-теория) заключается в том, что люди стремятся получить, сохранить и защитить то, что ценно для них, и стараются использовать свои ресурсы наилучшим способом. Второй принцип теории «консервации» ресурсов: люди должны инвестировать (вкладывать) ресурсы для защиты от их потери, люди стремятся восстановить (вернуть) потерянные и приобрести новые ресурсы.

Теория сохранения ресурсов (COR-теория) и выгорание. В моделях развития выгорания Широм (Shirom, 1989) и Эзрахи (Ezrahi, 1985) предполагается, что на ранних его стадиях люди пытаются сражаться с непрерывными (продолжающимися) рабочими стрессорами путем высокого уровня вложения личных ресурсов, направленного на преодоление. На этой стадии люди перевозбуждены, тревожны и фрустрированы, если у них недостаточно ресурсов, чтобы можно было решить проблему. Эзрахи отметил, что на этой стадии люди пытаются применить проблемно-сфокусированные стратегии поведения (вложение дополнительного времени, личной энергии, поиск дополнительной информации и других ресурсов, обращенных на поиск решений проблемы). Если этих ресурсов недостаточно, люди переключаются на защитное поведение для сохранения или восполнения своих ресурсов. Проводя защитную политику, они запасают ресурсы, какие могут, уменьшают косвенные потери ресурсов, которые идут от постоянного вложения в невоз-награждаемые решения, и ограничивают потерю личных ресурсов.

Потеря ресурсов в значительной мере связана с длительной экспозицией негативной обратной связи, которую люди получают на своем рабочем месте. Психическое выгорание – растянутый во времени стресс, в процессе которого человек растрачивает свои ресурсы, не получая взамен практически ничего (достойной зарплаты, благодарности от реципиентов и т. п.). Цена этого – эмоциональное истощение, чувство деперсонализации, неудачи и сопутствующие негативные эмоции и переживания, потеря душевного благополучия.

Личностные, поведенческие и социальные ресурсы и их взаимодействие с выгоранием

Как показывают зарубежные исследования, социальная поддержка и стремление полагаться на нее – важнейший ресурс устойчивости от выгорания. Социальные ресурсы связаны с устойчивостью к выгоранию, поскольку тем, кто обладает большей социальной поддержкой, помогает как осознание того, что они не окажутся одни в трудную минуту, так и фактическая инструментальная помощь, к которой они могут обратиться в стрессовой ситуации (Sarason, Sarason, и Shearin, 1986; Vaux, 1988). В этом случае сама по себе вера в то, что всегда можно положиться на социальную поддержку, помогает конструктивно перерабатывать жизненные и рабочие стрессы (Sarason at al, 1986).

Среди личностных ресурсов таким фактором является интернальный локус контроля (Pearlin и Schooler, 1978) и связанные с ним конструкты типа «уверенность в себе» и «самоэффективность» (Bandura, 1997). Считается, что интернальный локус

контроля связан со стрессоустойчивостью, поскольку люди с более высоким его уровнем настойчивее в достижении своих целей, что способствует успеху. К ресурсам преодоления профессионального стресса и выгорания Ганн (Gann, 1979) относит высокие показатели «силы Я». Автор обнаружил, что работники социальной службы с сильной Я- концепцией более позитивно ориентированы по отношению к клиентам и в меньшей степени подвержены выгоранию. По данным Старченковой Е. С., к личностным ресурсам преодоления выгорания относятся: социальная смелость, ответственность, настойчивость, высокая нормативность поведения, радикализм, высокая мотивация достижения. Поведенческими ресурсами преодоления выгорания являются: активные и просоциальные модели поведения (смелость и широта вступления в социальный контакт, поиск социальной поддержки и готовность к ее принятию, ассертивное поведение).

Хотя проведено уже много исследований, связывающих личностные и социальные ресурсы со стрессоустойчивостью, С. Хобфолл отмечает, что для изучения данного вопроса необходимо использовать динамические модели их взаимодействия, а не статические, так как в статических моделях не учитывается, что ресурсы сами по себе изменяются под воздействием стрессовых обстоятельств. Другие исследователи эмпирическим путем показали, что социальные ресурсы часто уменьшаются, когда люди подвергаются воздействию стресса (Kaniasty и Norris, 1993). Еще одна группа ученых получила аналогичные данные о том, что даже личностные, когнитивные ресурсы могут уменьшаться под воздействием стресса, поскольку стрессовая ситуация подрывает веру в собственные силы, например веру в собственную компетентность (Baumeister, Bratslavsky, Muraven, and Tice, 1998). В контексте стрессоустойчивости «вера» рассматривается как важнейший поддерживающий и «динамизирующий» личностный ресурс. Возможно, стрессовая ситуация бросает вызов энергии и мотиву, необходимым для того, чтобы применить этот ресурс.

В теории сохранения ресурсов Хобфолла (1989,1998) потеря ресурсов рассматривается как первичный механизм, ведущий к стрессовым реакциям. В то же самое время, когда имеет место потеря ресурса, другие ресурсы призваны ограничить инструментальное, психологическое и социальное воздействие разворачивающихся событий. Потеря «душевных» и социальных ресурсов, потеря субъективного благополучия – это путь к выгоранию и потере здоровья личности.