

О ПОДХОДАХ К ФОРМИРОВАНИЮ ТИПОВЫХ ПЕРЕЧНЕЙ ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, НАДЕЛЕННЫХ СООТВЕТСТВУЮЩИМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ГРАЖДАН

В последние годы проблемы детской беспризорности и социального сиротства в Российской Федерации приобрели тревожные тенденции.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона Российской Федерации от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон «Об опеке и попечительстве») органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта вправе самостоятельно определить конкретный орган исполнительной власти в качестве органа опеки и попечительства на территории субъекта.

Органы местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых отсутствуют органы по опеке и попечительству, в соответствии с указанным законом могут наделяться полномочиями по опеке и попечительству.

В Российской Федерации органы опеки и попечительства представлены следующим образом:

- органы опеки и попечительства, осуществляющие свои функции непосредственно через территориальные подразделения – в 18 субъектах России;

- органы опеки и попечительства, делегировавшие полномочия органам местного самоуправления – в 65 субъектах России;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования, являющиеся органами опеки и попечительства или осуществляющие управление в сфере опеки и попечительства – в 56 субъектах РФ;

- иные органы исполнительной власти субъектов РФ, являющиеся органами опеки и попечительства или осуществляющие управление в сфере опеки и попечительства – в 27 субъектах РФ.

Полномочия органов опеки и попечительства определены Семейным и Гражданским кодексами Российской Федерации, а также ст. 8 Закона «Об опеке и попечительстве».

Таким образом, в каждом муниципальном районе и городском округе защита прав детей, оставшихся без попечения родителей, возлагается на органы опеки и попечительства, которыми являются органы местного самоуправления. Обязанности и права органа опеки и попечительства распространяются на сферу взаимоотношений, связанных в первую очередь с опекой и попечительством над несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей, а также совершеннолетними недееспособными (ограниченно дееспособными) лицами.

В научной литературе высказываются различные мнения в отношении понятия опеки и попечительства. Обоснованной представляется точка зрения Н.М. Ершовой, которая определяет опеку и попечительство как «комплексный раздел семейного и гражданского права, включающий все виды попечения над гражданами, которые нуждаются в особых формах охраны своих прав и интересов, и имеющий целью защиту их личных и имущественных прав» [1, с. 46].

Российское законодательство защищает права несовершеннолетних детей и при проведении сделок с недвижимостью, в том числе и ипотечных сделок. Так, для совершения сделок необходимо их согласовать с органами опеки и попечительства.

Органы опеки и попечительства вправе изымать детей у любых лиц, включая родителей, для защиты жизни и здоровья ребёнка, выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляют устройство таких детей в семьи или специализированные учреждения. Органы опеки и попечительства дают гражданам заключения о возможности быть усыновителями, опекунами (попечителями), приёмными родителями.

Опека и попечительство как правовые институты существовали и в дореволюционной России. А.И. Загоровский писал: «Забота о малолетнем, лишившемся родителей, столь естественна и необходима, что потребность в ней сознается в самые ранние периоды человеческой общественности» [2, с. 199].

В отличие от усыновления, опека и попечительство действовали в течение всего периода советской власти.

Постсоветский законодатель также не стал ломать традиции в этой области, поэтому опека и попечительство действуют и сейчас. До принятия Гражданского кодекса Российской Федерации 1994 г. отношения, связанные с опекой и попечительством, регулировались семейным законодательством. Однако при этом признавалось, что опека и попечительство тесно связаны с институтами гражданского законодательства о правоспособности и дееспособности граждан, в связи с чем должны рассматриваться наукой гражданского права и не могут быть отнесены только к семейному праву. Наибольшее распространение имела трактовка опеки и попечительства как смешанного института гражданского, семейного и в некоторой

части административного права (например, в части контроля местной администрации за выполнением опекунами и попечителями своих обязанностей). Представление о комплексном характере правового регулирования отношений опеки и попечительства представляется обоснованным, оно получило отражение и в законодательстве.

Среди ученых-юристов стало традиционным отношение к институту опеки и попечительства как к чему-то незначительному. По сей день справедливо утверждение Н.М. Ершовой: «Специалисты по семейному праву не считают опеку и попечительство в целом своей областью, цивилисты же не разрабатывают этот институт, полагая, что он скорее касается сферы семейного права» [3]. Между тем, изменения, произошедшие в гражданском законодательстве и в цивилистической науке, обуславливают потребность в реформировании института опеки и попечительства.

Государство через органы опеки и попечительства осуществляет свою заботу о детях-сиротах и детях, оставшихся по различным причинам без родительского попечения.

Вопрос контроля за деятельностью органов опеки и попечительства на государственном уровне в Российской Федерации не рассматривался до принятия Закона «Об опеке и попечительстве».

В соответствии со ст. 27 Закона «Об опеке и попечительстве» контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляют уполномоченные законодательством Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации органы и должностные лица.

Порядок проверок Рособнадзора определен приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 24.09.2010 № 957 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (далее – Регламент). В июле 2011 года в Рособнадзоре создан отдел контроля в области опеки и попечительства.

В Регламенте перечислены все основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность Рособнадзора, вопросы, проверяемые Рособнадзором, формы контроля и т. д.

В субъектах Российской Федерации также должен быть определен порядок осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан.

В некоторых субъектах уже разработаны и приняты:

- административные регламенты исполнения государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по опеке и попечительству в от-

ношении несовершеннолетних граждан (Республика Северная Осетия – Алания, Амурская область и др.);

- Положение о проведении проверок (Свердловская область – в настоящее время готовится к утверждению Регламент).

При проведении выездных и документарных проверок Рособрнадзор констатирует, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, являющиеся органами опеки и попечительства, недостаточно осознают меру государственной ответственности за судьбу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данное утверждение может быть обосновано многочисленными проверками, проведенными Рособрнадзором (в том числе и автором) в различных субъектах Российской Федерации.

Наглядно это можно рассмотреть на примере проверок, проводимых органами опеки и попечительства субъектов Российской Федерации (или территориальными органами опеки и попечительства) в отношении органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан.

Должностные лица, осуществляющие проверки, включают в план проверок далеко не полный перечень вопросов, а ограничиваются при проведении проверок тремя-четырьмя. Чаще всего проверяются личные дела опекаемых, осуществляется учет детей, оставшихся без попечения родителей, решаются вопросы, связанные с предоставлением жилья детям-сиротам и лицам из их числа. Многие другие вопросы, относящиеся к компетенции органов опеки и попечительства, остаются вне поля зрения проверяющих.

Во время проверок Рособрнадзором выявлено, что практически ни один орган опеки и попечительства не обращает внимания на такие проблемы, как соблюдение законодательства Российской Федерации в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; соблюдение порядка и хранения отчета опекуна или попечителя; соблюдение порядка немедленного изъятия органами опеки и попечительства ребенка у родителей или у других лиц, на попечении которых он находится, при непосредственной угрозе жизни или здоровью ребенка и другие вопросы.

Приказом по проведению проверки утверждается и план-задание, в котором определяются вопросы для проведения проверок.

Перечень вопросов для проверки деятельности органов опеки и попечительства складывается из тех полномочий, которые возлагаются на органы опеки и попечительства, будь то органы опеки и попечительства органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан.

Рассмотрим основные блоки вопросов, необходимые для проведения проверок органов опеки и попечительства по исполнению государственных полномочий в отношении несовершеннолетних граждан.

Блок 1. Соблюдение порядка формирования и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Блок 2. Соблюдение правил усыновления несовершеннолетних граждан иностранными гражданами или лицами без гражданства.

Блок 3. Соблюдение порядка наделения полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан образовательных, медицинских и иных организаций.

Блок 4. Осуществление полномочий по опеке и попечительству органом опеки и попечительства по месту жительства подопечного.

Блок 5. Соблюдение порядка ведения личных дел несовершеннолетних подопечных.

Блок 6. Соблюдение порядка выявления, учета и устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Блок 7. Соблюдение правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществление контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации.

Блок 8. Соблюдение порядка установления опеки или попечительства, создания приемной семьи.

Блок 9. Соблюдение порядка 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.

Блок 10. Контроль за соблюдением порядка временной передачи несовершеннолетнего, находящегося в организации для детей-сирот и детей, которые остались без попечения родителей, гражданину, желающему временно принять ребенка в свою семью.

Блок 11. Соблюдение правовых норм по охране имущественных прав подопечных.

Блок 12. Соблюдение порядка и обоснованности прекращения опеки или попечительства.

Блок 13. Соблюдение законодательства Российской Федерации в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Библиографический список

1. Ершова Н.М. Вопросы семьи в гражданском праве. М., 2004.
2. Загоровский А.И. Курс семейного права. М.: Зерцало, 2003.
3. Ершова Н.М. Опека, попечительство, усыновление. М., 2008.