

УДК 347.6

**ПРОБЛЕМЫ СООТВЕТСТВИЯ ТЕРМИНОЛОГИИ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СЕМЕЙНОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

Л.И. Ординарцева

ФГБОУ ВПО Тверской государственный университет

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы установления опеки и попечительства.

Ключевые слова: социальная защита, социальное обеспечение, опека, попечительство.

В соответствии со ст.72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации наряду с другими находятся семейное законодательство, а также вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение. Согласимся, отнесение указанных вопросов к совместному ведению вполне обоснованно, поскольку на уровне конкретного региона могут быть установлены такие правовые механизмы и конструкции, которые были бы неэффективны на федеральном уровне и неприемлемы в ином субъекте Российской Федерации.

В своем очередном Послании Федеральному Собранию президент РФ Д.Медведев поставил задачу повышения эффективности законодательной деятельности субъектов РФ. Более того, одной из задач, стоящих перед Советом Федерации, является создание правовых и организационных механизмов, позволяющих в полном объеме использовать потенциал субъектов Федерации в федеральном законодательстве.

Таким образом, законодательная инициатива субъектов РФ может быть реализована не только на уровне соответствующего субъекта, но и быть воспринята федеральным законодателем. На наш взгляд, это имеет большое практическое значение. Дело в том, что на уровне субъектов иногда принимаются законы, регулирующие отношения в одной и той же сфере, но устанавливающие принципиально отличающиеся друг от друга правила. Кроме того, серьезным недостатком является использование региональными законодателями терминологии, установленной на федеральном уровне, но в совершенно ином понимании. Безусловно, это не только противоречит правилам юридической техники, но и создает предпосылки для подрыва авторитета органов законодательной власти соответствующего субъекта РФ.

Законодательные органы субъектов РФ наделены правом законодательной инициативы по семейному законодательству в решении, во- первых, только тех вопросов, которые прямо предусмотрены Семейным кодексом РФ (далее - СК РФ)¹, и,

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Рос. газ., N 17, 27.01.1996.

во-вторых, тех вопросов, которые не урегулированы на федеральном уровне. Применительно к сфере социальной защиты и социального обеспечения подобных ограничений не существует.

На наш взгляд, обращение к практике законодательных органов субъектов РФ по вопросам именно семейного и социального права обосновано пересечением, а иногда и полным совпадением сфер общественных отношений, составляющих предмет их правового регулирования.

Социальная поддержка членов семьи, оказание государственных социальных услуг, устройство детей, оставшихся без попечения родителей, опека и попечительство над совершеннолетними гражданами - правовое регулирование этих и других вопросов предполагает использование как семейно-правовых норм, так и норм права социального обеспечения.

В рамках настоящей статьи не предполагается исследование всего комплекса проблем, характеризующих состояние соответствующего законодательства субъектов РФ. Считаем необходимым и возможным обращение лишь к одному вопросу - установление опеки и попечительства. Заметим, что отраслевая принадлежность института опеки и попечительства до сих пор не определена, а изучение правоприменительной практики дает основания утверждать о наличии в нем и гражданско-правовых, и семейно-правовых признаков, а также элементов, характеризующих опеку и попечительство как вид социальной помощи.

На наш взгляд, именно в сфере опеки и попечительства региональный законодатель не всегда последователен, а иногда и совершенно непропорционально использует правовые термины и конструкции.

С принятием Федерального закона №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и Федерального закона №49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием

федерального закона «Об опеке и попечительстве»² круг вопросов, составляющих предмет ведения субъектов РФ, был сокращен.

Прежде на федеральном уровне, а именно в ст. 123 СК РФ, устанавливалось три формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: усыновление (удочерение), опека (попечительство) и приемная семья. Иные, дополнительные формы устройства детей на воспитание в семью могли предусматриваться законами субъектов РФ, причем следует отметить, что субъекты достаточно активно пользовались данным правом.

С 1 сентября 2008 года (момент вступления в силу ФЗ «Об опеке и попечительстве» соответствующий абзац пункта 1 ст. 123 СК РФ утратил силу. Таким образом, в настоящее время субъекты РФ не имеют права устанавливать дополнительные формы устройства детей на воспитание в семью. Кроме того, согласно ст. 152 СК РФ «Приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре».

² Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об опеке и попечительстве» // Рос. газ., N 94, 30.04.2008.

В рамках настоящей статьи мы не ставим цель исследовать правоотношения, возникающие в приемной семье. Более того, реформирование законодательства привело к тому, что в настоящее время фактически существует два вида приемных семей, при этом в отношении каждого из них действует свой правовой режим. Речь идет о приемных семьях, созданных на основании законов субъектов РФ до 1 сентября 2008 года, и приемных семьях, созданных как вид опеки (попечительства) после указанной даты и подчиняющихся федеральным правилам об опеке и попечительстве.

Считаем необходимым обратить внимание на позицию законодателя в части использования понятийного аппарата - приемная семья однозначно рассматривается как вид опеки и попечительства над детьми.

Законодательные органы субъектов РФ, реализуя предоставленные им возможности в сфере социальной защиты и социального обеспечения населения, вводят в практику различные модели социально-правовой поддержки нуждающихся нетрудоспособных и иных категорий совершеннолетних граждан. В качестве примера, не выдерживающего критики, приведем Закон Самарской области, принятый 10 ноября 2008 года «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Самарской области» №121-ГД, вступивший в силу с 1 января 2009 года.³

В качестве целей данного закона указаны повышение качества жизни пожилых граждан и инвалидов, укрепление традиций взаимопомощи, профилактика социального одиночества и определение порядка организации приемной семьи.

В ст.4 данного закона предусматривается, что организовать приемную семью могут совершеннолетние дееспособные граждане обоего пола, не являющиеся полными родственниками по прямой линии первой, второй, третьей степеней родства и полными родственниками по боковой линии второй степени родства при соблюдении следующих условий:

- предоставление заявления в центр социального обслуживания;
- предоставление паспорта или иного документа, удостоверяющего личность и подтверждающего регистрацию на территории Самарской области;
- предоставление справки о составе семьи и о размере общей площади жилого помещения;
- предоставление медицинской справки из лечебно-профилактического учреждения о состоянии здоровья, а также из наркологического и психиатрического диспансера о том, что лицо не состоит на учете в данных лечебно-профилактических учреждениях.

Как полагает Ю.С.Шишкина, логичным выглядит требование о запрете организовывать приемную семью полными родственниками, ведь они уже семья, кроме того, в соответствии с законом обязаны оказывать материальную поддержку и выплачивать алименты в порядке, предусмотренном СК РФ. «Однако при этом мы можем предположить, что не у всякой семьи при наличии желания заботиться о пожилых родственниках есть фактическая возможность принять его и оказывать ему

³ Закон Самарской области от 10.11.2008 N 121-ГД (ред. от 03.07.2012) «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 28.10.2008) // Волжская коммуна, N 337(26380), 12.11.2008.

социальные услуги на должном уровне, поэтому законодатель, возможно, отказывать в таком праве ближайшим родственникам, поскольку при должной поддержке государства они вполне могли бы справиться с этим»⁴.

На наш взгляд, установление предлагаемого Ю.С.Шишкиной правила приведет к нарушению принципов социальной справедливости и юридического равенства граждан. Более того, исполнение обязанностей по оказанию данной социальной услуги рассматривается указанным законом как трудовая функция, поскольку в ст.6 предусматривается выплата денежной суммы в качестве оплаты труда.

Соглашаясь частично с иными замечаниями названного автора, мы не можем признать, что за пределами внимания Ю.С. Шишкиной остались не менее значимые вопросы.

Во-первых, как было отмечено выше, понятие «приемная семья» используется на федеральном уровне для обозначения разновидности опеки или попечительства, осуществляемых в отношении несовершеннолетних детей.

Законодательство субъектов РФ не может содержать положения, противоречащие федеральному, в том числе и в части понятийного аппарата. В связи с этим есть все основания для однозначного вывода о том, что в названном законе Самарской области понятие «приемная семья» использовано неправомерно.

Во-вторых, в соответствии с федеральным законодательством приемная семья, будучи разновидностью опеки и попечительства, может быть применена в отношении определенных субъектов (ст.2 ФЗ «Об опеке и попечительстве»). Если говорить о совершеннолетних гражданах, то это лица, ограниченные судом в дееспособности либо признанные судом полностью недееспособными.

Таким образом, в отношении пожилых граждан, инвалидов и иных лиц, нуждающихся в посторонней помощи и поддержке, но являющихся при этом полностью дееспособными, ни опека, ни попечительство не могут быть установлены.

Можно предположить, что региональные законодатели в данном случае хотели применить по аналогии положения о патронаже. До 1 сентября 2009 года статья 41 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ) называлась «Патронаж над дееспособными гражданами» и предусматривала следующие правила: « По просьбе совершеннолетнего дееспособного гражданина, который по состоянию здоровья не может самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, над ним может быть установлено попечительство в форме патронажа. Попечитель (помощник) совершеннолетнего дееспособного гражданина может быть назначен органом опеки и попечительства только с согласия такого гражданина.

Распоряжение имуществом, принадлежащим совершеннолетнему дееспособному подопечному, осуществляется попечителем (помощником) на основании договора поручения или доверительного управления, заключенного с подопечным. Совершение бытовых и иных сделок, направленных на содержание и удовлетворение бытовых потребностей подопечного, осуществляется его попечителем (помощником) с согласия подопечного. Попечитель (помощник) гражданина,

4 Шишкина Ю.С. Правовое регулирование образования приемных семей для пожилых граждан и инвалидов в Самарской области (региональное законодательство).

//Евразийский юридический журнал. 2010. № 1.с.94- 95.

находящегося под патронажем, освобождается от выполнения лежащих на нем обязанностей в случаях, предусмотренных статьей 39 настоящего Кодекса» (выделено нами - О.И.).

Таким образом, до принятия и вступления в силу ФЗ «Об опеке и попечительстве» патронаж однозначно определялся законодателем как форма попечительства, устанавливаемого в отношении совершеннолетних дееспособных граждан, но нуждающихся в посторонней помощи.

Однако, согласно ст.41 ГК РФ в ныне действующей редакции «Над совершеннолетним гражданином, который по состоянию здоровья не способен самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности, может быть установлен патронаж». Практическое значение имеет п.3 данной статьи «Помощник совершеннолетнего дееспособного гражданина совершает действия в интересах гражданина, находящегося под патронажем, на основании заключаемых с этим лицом договора поручения, договора доверительного управления имуществом или иного договора».

Кстати, изменилось и наименование данной статьи - «Патронаж над совершеннолетними дееспособными гражданами».

Таким образом, патронаж не является формой попечительства.

Следует иметь в виду, что указание в п.3 ст.41 ГК РФ на «иной договор», который может быть заключен между совершеннолетним гражданином, нуждающимся в помощи, и его помощником, не дает оснований применять в данном случае положения ст. 14, 16 ФЗ «Об опеке и попечительстве». Напомним, что договор об опеке и попечительстве заключается между органом опеки и попечительства и опекуном (попечителем).

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы: во-первых, о необоснованном отождествлении гражданских, семейных правоотношений и правоотношений, возникающих в сфере социального обслуживания и обеспечения; во-вторых, о неправомерном использовании региональным законодателем понятия «приемная семья» в названии и тексте закона о социальной поддержке совершеннолетних граждан, нуждающихся в посторонней поддержке и помощи; в-третьих, о необходимости отмены либо внесения изменений в названный закон Самарской области.

Список литературы

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ
2. (ред. от 02.07.2013) // Рос. Газ., N 17, 27.01.1996.
3. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Об опеке и попечительстве" // Рос. газ., N 94, 30.04.2008.
4. Закон Самарской области от 10.11.2008 N 121 -ГД (ред. от 03.07.2012)
5. «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 28.10.2008) // Волжская коммуна, N 337(26380), 12.11.2008.
6. Шишкина Ю.С. Правовое регулирование образования приемных семей для пожилых граждан и инвалидов в Самарской области (региональное законодательство) ПЕвразийский юридический журнал. 2010. № I.e.94-95.

**COMPLIANCE PROBLEMS TERMINOLOGY LAWS OF THE RUSSIAN
FEDERATION FEDERAL FAMILY LAW**

L.I. Ordinartseva

Tver State University

The article examines the theoretical and practical issues related to legal guardianship.

Keywords: *social protection, social security and guardianship.*

Об авторе:

ОРДИНАРЦЕВА Лаура Игоревна – аспирант кафедры гражданского права юридического факультета Тверского государственного университета. (170100, г. Тверь, ул. Желябова).