

УДК 364.3

DOI 10.25688/2076-9113.2020.37.1.10

А.А. Бердникова

Особенности назначения и выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой, в Москве

В статье рассматривается вопрос отказа в назначении выплат денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), в Москве. Рассматриваются случаи, когда опека над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, установлена не в Москве, а в других субъектах Российской Федерации. Сделан вывод, что в указанных случаях отказ нарушает нормы федерального законодательства, которое закрепляет базовое право детей-сирот на их содержание.

Ключевые слова: дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; опекун (попечитель); федеральное законодательство; нарушение прав ребенка.

В современных условиях, когда значительная часть населения России остается за чертой бедности, важное значение имеет полноценная реализация социальных прав граждан. Это закономерно вытекает из конституционного положения о социальном государстве, которое предполагает обеспечение достойного уровня жизни населения страны [5, с. 14]. Данное положение относится ко всем категориям населения, в первую очередь к детям, которые требуют особой заботы со стороны общества и государства [3, с. 8].

Полноценная реализация прав детей-сирот невозможна без тщательного соблюдения федерального законодательства, устанавливающего порядок денежных выплат на содержание этой категории детей [2, с. 67]. В практической деятельности органов государственной власти нередко встречаются случаи, когда уполномоченные органы в сфере опеки и попечительства Москвы отказывают в выплатах детям-сиротам. Они мотивируют свои отказы в назначении и выплате денежных средств на содержание подопечных тем, что и опекун (попечитель), и подопечный не имеют места жительства в Москве. При этом уполномоченные решать эти вопросы лица определяют место жительства подопечных детей и их законных представителей исключительно по наличию или отсутствию у них регистрации по месту жительства в Москве, что является неправомерным.

Как известно из Декларации по правам и свободам человека, каждый человек имеет право свободного передвижения на территории всей страны, выбора

места жительства и места пребывания. При этом не допускаются какие-либо ограничения свободы передвижения граждан внутри страны частными регламентами правительства и ведомств [7, с. 130].

В принятой ООН Конвенции о правах ребенка¹ (1989) указано, что дети, лишенные семейного окружения, обладают правом на помощь и особую защиту со стороны государства. Все действия уполномоченных организаций, которые непосредственно занимаются вопросами социального обеспечения, должны быть направлены на наилучшее обеспечение интересов детей.

Согласно федеральному законодательству все выплаты и пособия, предназначенные на нужды подопечных детей, принадлежат самим подопечным и расходуются в порядке, установленном законодательством нашей страны. Соответственно, ежемесячные средства на содержание подопечных детей и различные социальные выплаты предназначаются самим подопечным и опекуны не имеют на них права собственности.

Выплата денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), производится ежемесячно согласно порядку и размеру, установленным законами субъектов Российской Федерации. Данное право на содержание подопечных детей закреплено в Семейном кодексе Российской Федерации; соответственно, законы субъектов определяют лишь порядок и размер данных выплат. В то время как обязанностью опекунов (попечителей) является защита прав ребенка и забота об их содержании.

В Конвенции ООН о правах ребенка указано, что родители или иные законные представители, которые воспитывают ребенка, отвечают за обеспечение необходимых для развития ребенка условий жизни в пределах своих способностей и финансовых возможностей.

Согласно Обзору практики судов, утвержденному Президиумом Верховного суда Российской Федерации, в части вопросов по делам, связанным с взысканием задолженности по выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой, за счет казны субъектов Российской Федерации, разъясняется, что государство устанавливает и гарантирует конкретные формы материального обеспечения данного круга лиц. Таким образом, опекунам (попечителям) для содержания своих подопечных создаются все необходимые условия. Федеральное законодательство упорядочивает вопросы по правам опекунов и их подопечных на средства пособий и иных социальных выплат, а также регулирует порядок распоряжения этими средствами. Данные выплаты представляют собой государственную поддержку для подопечных и опекунов, они устанавливаются федеральным и региональными законодательствами [1, с. 83].

Федеральное законодательство страны предусматривает принцип полного государственного обеспечения данного круга лиц независимо от форм их устройства, т. е. от их нахождения в семье опекуна (попечителя) или же в специализированном учреждении для детей-сирот.

¹ Конвенция о правах ребенка. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (дата обращения: 10.01.2019).

Согласно специализированному закону полное государственное обеспечение подразумевает бесплатное предоставление обуви, одежды, мягкого инвентаря, питания, медицинского обслуживания, возможности проживания в жилом помещении или же возмещение их полной стоимости. Подобное государственное обеспечение является мерой поддержки и охраны со стороны государства. Согласно положениям федерального законодательства назначение выплат денежных средств на содержание подопечных является базовым правом данных детей.

Федеральное законодательство также предусматривает для детей-сирот дополнительные гарантии, которые являются расходными обязательствами субъектов страны. Так и в Москве действует свое законодательство, которое регламентирует данные права на выплаты. В специализированном законе Москвы установлено, что денежные средства на содержание подопечных детей выплачиваются их опекунам (попечителям) ежемесячно, если их местом жительства является Москва. Здесь следует отметить, что реализация данного права связана не с регистрацией по месту жительства в Москве, а исключительно с самим местом жительства подопечных в данном городе.

Согласно закону Москвы о размере и порядке выплат денежных средств на содержание подопечных назначение данных выплат осуществляется по месту жительства подопечного уполномоченными органами в сфере опеки и попечительства, которые являются представительными органами исполнительной власти Москвы, учрежденными правительством города. К данным исполнительным органам относятся управления социальной защиты населения административных округов и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Москвы. Все эти органы являются территориальными подразделениями, образованными в качестве юридических лиц.

В данном законе закреплен исчерпывающий перечень оснований, которые могут послужить причиной отказа назначения денежных средств на содержание подопечных детей. К таким основаниям относятся: нахождение детей на полном обеспечении государства в специализированных учреждениях для детей-сирот; случаи, если опека установлена третьими лицами с согласия родителей; отсутствие отношения опеки между заявителем и ребенком, а также случаи, когда опека установлена над детьми, не относящимися к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Таким образом, из вышесказанного следует, что право на содержание подопечных детей установлено и гарантировано федеральным законодательством, а расходные обязательства по порядку назначения и определению размеров выплат на их содержание относятся к полномочиям Москвы как субъекта страны.

Более того, федеральное законодательство не предусматривает каких-либо причин для отказа в назначении выплат денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой, по тем основаниям, что опека или попечительство установлены над ними распорядительными актами уполномоченных органов в сфере опеки и попечительства иных субъектов Российской Федерации.

Также к данным основаниям не может относиться наличие регистрации подопечных по их месту жительства в других субъектах Федерации или вовсе отсутствие таковой на территории страны.

Реализация данного базового права несовершеннолетних подопечных детей гарантируется государством, и она не может быть установлена в зависимости от наличия или отсутствия у них регистрации по месту жительства в том субъекте Российской Федерации, где они были приняты на учет в качестве подопечных в соответствующем органе опеки и попечительства.

Рассматривая сложившуюся на практике ситуацию, нетрудно увидеть, что заведомо ошибочное толкование и применение норм цивилистического материального права уполномоченными органами в сфере опеки и попечительства приводит к спорным моментам, неопределенности и, как следствие, несправедливости в отношении подопечных детей и их законных представителей. Зачастую законным представителям своих подопечных приходится добиваться исправления нарушенного права только в судебном порядке, путем доказательного признания их права на назначение и получение выплат на содержание своих подопечных.

Важным аспектом в судебных спорах при признании данного права является именно обоснование того факта, что местом жительства подопечных детей или их законных представителей является Москва.

На основании гражданского законодательства Российской Федерации, местом жительства гражданина считается место, где он постоянно или же преимущественно проживает, это касается и подопечных несовершеннолетних детей, которым менее 14 лет. В данном случае местом жительства подопечных детей является место жительства их законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов или попечителей) [4, с. 84]. Отметим, что согласно законам РФ, гражданин может иметь только одно место жительства.

Анализируя нормы федерального законодательства Российской Федерации, можно констатировать тот факт, что регистрация по месту жительства не всегда совпадает с самим местом жительства. То есть гражданин может иметь регистрацию по месту жительства в одном субъекте Российской Федерации, а по факту проживать в другом. Данное основание не может ограничивать реализацию основополагающих прав и свобод граждан.

Что касается вопроса определения места жительства подопечных детей, то оно определяется и тем, какой уполномоченный орган в сфере опеки и попечительства исполняет в отношении них свои обязательства. В случае перемены места жительства детей данные полномочия должны возлагаться на уполномоченный орган уже по их новому месту жительства. К таким полномочиям относятся: ведение личных дел подопечных, проверка их условий жизни и контроль, надзор за деятельностью опекуна по исполнению своих обязанностей. Федеральное законодательство не предусматривает какое-либо распределение подобных полномочий между органами опеки и попечительства в отношении одного подопечного.

Уполномоченный орган в сфере опеки и попечительства должен регулярно осуществлять контроль над деятельностью опекунов (попечителей), а также оказывать им оперативную помощь в решении всех важных вопросов как в воспитании подопечных детей, так и по защите их прав [6].

Подобные положения прослеживаются и в законе Москвы. Если опека или попечительство над ребенком было установлено в другом субъекте Российской Федерации, а в настоящее время его местом жительства является Москва, то данные отношения регулируются законом Москвы, а не законом того субъекта, откуда он прибыл.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы и нормативно-правовые акты субъектов Федерации не могут находиться в противоречии с федеральными законами. В случаях возникновения таких противоречий всегда применяется федеральный закон, имеющий высшую юридическую силу в данных правоотношениях.

При издании распорядительного акта о постановке на учет подопечного в Москве, уполномоченный орган в сфере опеки и попечительства тем самым признает, что в настоящее время местом жительства подопечного является Москва. При этом наличие или отсутствие у подопечного регистрации по месту жительства в Москве не имеет никакого правового значения.

Анализируя с учетом обозначенных проблем политику отказов в назначении выплат денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой, можно предположить, что уполномоченные органы в сфере опеки и попечительства тем самым пытаются предотвратить реализацию их подопечными своего права на обеспечение жилым помещением в Москве.

Анализ судебной практики показывает, что районные суды Москвы становятся на сторону детей-сирот, находящихся под опекой (попечительством) в Москве, и удовлетворяют заявленные иски требования их законных представителей. Суды восстанавливают нарушенные права подопечных детей и возлагают обязанность по назначению и выплате денежных средств на их содержание на уполномоченные исполнительные органы. В случае обжалования уполномоченными органами данных решений судов судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда оставляет решения районных судов без изменения, апелляционные жалобы — без удовлетворения.

Литература

1. Антонова Н.В. Направления совершенствования законодательства о бюджетном пособии на ребенка // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 82–86.
2. Антонова Н.В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 66–75.
3. Борисова Н.Е. Детский омбудсмен в системе защиты прав ребенка // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2016. № 1. С. 8–16.
4. Мишин И.Е. К вопросу о некоторых проблемах при реализации прав граждан на выбор места жительства // Молодой ученый. 2017. № 38. С. 82–86.

5. *Пашенцев Д.А.* Права человека в системе взаимоотношений государства и личности // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Международной научной конференции памяти проф. Ф.М. Рудинского. М.: МГПУ, 2015. С. 14–15.

6. Практика применения Гражданского кодекса РФ части первой / под общ. ред. В.А. Белова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. 1301 с.

7. *Пчелинцева Л.М.* Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 846 с.

Literatura

1. *Antonova N.V.* Napravleniya sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o byudzhetnom posobii na rebenka // Probely' v rossijskom zakonodatel'stve. 2017. № 5. S. 82–86.

2. *Antonova N.V.* Social'noe posobie na rebenka: nekotory'e problemy' pravovogo regulirovaniya // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. № 3. S. 66–75.

3. *Borisova N.E.* Detskij ombudsmen v sisteme zashhity' prav rebenka // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: «Yuridicheskie nauki». 2016. № 1. S. 8–16.

4. *Mishin I.E.* K voprosu o nekotory'x problemax pri realizacii prav grazhdan na vy'bor mesta zhitel'stva // Molodoj ucheny'j. 2017. № 38. S. 82–86.

5. *Pashencev D.A.* Prava cheloveka v sisteme vzaimootnoshenij gosudarstva i lichnosti // Prava i svobody' cheloveka i grazhdanina: teoreticheskie aspekty' i yuridicheskaya praktika: materialy' ezhegodnoj Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii pamyati prof. F.M. Rudinskogo. М.: МГПУ, 2015. С. 14–15.

6. Практика применения Гражданского кодекса РФ части первой / под общ. ред. В.А. Белова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. 1301 с.

7. *Pchelinceva L.M.* Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 846 с.

A.A. Berdnikova

Features of Allocation and Payment of Funds to Children under Custody of Moscow

The article discusses the issue of refusal to assign payments of funds for the maintenance of children under custody of Moscow. Cases are considered when custody of orphans and children left without parental care is established not in the city of Moscow but in other constituent territories of the Russian Federation. It is concluded that in these cases the refusal violates the norms of the federal law, which fixes the basic right of orphans to their maintenance.

Keywords: orphans; children left without parental care; foster parents; federal law; violation of the rights of the child.