

УДК 347.61/64

Р.Т. Бексултанова

Кокшетауский университет им. А. Мырзахметова, кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой «Юриспруденция», Казахстан, г. Кокшетау
E-mail: roza311258@mail.ru

Объективные предпосылки изменения казахстанского законодательства об опеке и попечительстве

Аннотация. В данной статье исследуются основания изменения законодательства об опеке и попечительстве в Казахстане.

Ключевые слова: человек, гражданин, опека, попечительство.

В течение вот уже более десяти лет, начиная со времени зарождения казахстанского демократического государства, ознаменованного принятием 30 августа 1995 г. всенародным голосованием Конституции Республики Казахстан, наша страна позиционирует себя, в первую очередь, как социальное государство. Данная характеристика основывается на содержании ст. 1 Конституции [1], которая говорит о том, что человек, его права и свободы являются в Республике Казахстан высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – прямая обязанность государства. Вместе с тем Конституция предусматривает и ряд дополнительных оснований для подтверждения вышесказанного: например, ч. 2 ст. 27, ч.1 ст. 28 Конституции относит к предметам совместного ведения Республики Казахстан защиту семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту, включая социальное обеспечение. Следовательно, государство путем принятия Конституции страны закрепило за собой обязанность по осуществлению всесторонней защиты тех категорий граждан, которые мы называем «социально незащищенные». В настоящее время суть таких понятий, как «социальная защита» и «социально незащищенный», законодательством не раскрыта, однако грамматическое толкование позволяет определить, что общий смысл их состоит в обозначении всего, что связано с защитой

человека как участника общественных отношений, в данном случае общественных отношений в рамках государства. В свою очередь, защиту, исходя из сущности общественных отношений, можно рассматривать в различных проявлениях: как правовую, материальную (т.е. связанную с повышением уровня доходов отдельных категорий граждан), медицинскую и т.д., т.е. соответственно общим направлениям данных отношений.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что в общей системе общественных отношений, на любом этапе взаимодействия человека с человеком и человека с государством возникают определенные проблемы, связанные с неспособностью отдельных категорий граждан самостоятельно и в полном объеме осуществлять и защищать свои права, а также нести обязанности. Эти проблемы как раз и требуют государственного вмешательства в форме разного рода социальной помощи и защиты.

Надо сказать, что государство, пусть не всегда в полной мере и последовательно, все же обеспечивало социальную защиту граждан даже в самые тяжелые постперестроечные годы и продолжает делать это до сих пор.

Весь объем полномочий, связанных с осуществлением социальной защиты населения, передан, как это и продекларировано в Конституции, государству, в лице органов государствен-

ной власти РК. Законодательство о социальной защите на сегодняшний день не имеет завершенной структуры и требует определенного пересмотра и доработок. Однако по основным направлениям деятельности органов, осуществляющих обеспечение прав и законных интересов социально незащищенных граждан, нормативные акты существуют и успешно применяются. В частности, можно отметить Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года № 39-III ЗРК «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» [2], Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года № 1787-XII «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» [3], а также иные законы и подзаконные акты, предусматривающие различные меры социальной поддержки для отдельных категорий населения.

Но, к сожалению, в Казахстане отсутствует полноценное, упорядоченное регулирование еще одной немаловажной сферы общественных отношений, непосредственно связанной с общей системой социальной защиты населения и выступающей в качестве главной ее составляющей. Речь идет об опеке и попечительстве, точнее, о связанных с ними правоотношениях.

На сегодняшний день законодательством определены лишь самые общие принципы организации опеки и попечительства, представленные в первой части ГК РК [4], в которой данным вопросам посвящены всего пять статей (22-25), и Кодекс РК «О браке (супружестве) и семье» (далее КоБС РК) [5], в котором вопросам организации опеки и попечительства также уделено внимание (особенно это касается ст. 115-132), при этом положения об опеке КоБС РК зачастую перекликаются с положениями упомянутых статей ГК РК и несколько развивают их содержание относительно брачно-семейных отношений. В свою очередь, ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [6], определяя круг вопросов, входящих в компетенцию местных исполнительных органов, относит к их числу опеку и попечительство применительно к районам и городским округам. Таким образом, законодатель в качестве одного из вопросов местного значения определил опеку и попечительство (т.е. осуществляемые органами местного самоуправления [7] и установил лишь самые общие направления их осуществления.

В остальном же он самоустранился, предоставив указанным органам, а также органам государственной власти РК самостоятельно определять порядок осуществления опеки (попечительства) на каждой конкретной территории. Анализ нормативных правовых актов об опеке и попечительстве позволяет сделать вывод, что и здесь законодатель не всегда был последователен и точен.

Как видно, самоустранение государства от нормотворчества в области опеки и попечительства привело к весьма противоречивым результатам, порождающим зачастую довольно неблагоприятные последствия для всех участников данных общественных отношений. Положение осложняется еще и тем, что на местах не всегда основательно и продуманно подходят к регулированию вопросов организации опеки (попечительства), а иногда попросту переписывают в местный нормативный правовой акт содержание республиканского закона. В результате гражданин сталкивается с тем, что для получения, например, разрешения на отчуждение жилого помещения, на которое у несовершеннолетнего имеется право собственности, в нескольких районах одной области органы опеки предъявляют различные требования к оформлению и представлению документов.

Естественно, это не способствует дальнейшему развитию и совершенствованию института опеки и попечительства и упрочению авторитета исполнительной власти.

На наш взгляд, еще одной весьма существенной законодательной ошибкой явилось то, что законодатель, передав социальную защиту в ведение органов государственной власти, по-прежнему оставил опеку и попечительство, которые, как было упомянуто выше, являются ее составной частью, органам местного самоуправления. Считаем, что в этой части также необходим существенный пересмотр законодательства, связанный с отнесением вопросов опеки и попечительства к государственным полномочиям, которыми оно вправе наделять органы местного самоуправления в установленном порядке. Однако возникающая в связи с этим необходимость внесения изменений в основополагающие нормативные правовые акты (такие как ГК и КоБС РК), а также имеющаяся официальная точка зрения, подкрепленная судебной практикой [8], не дают оснований надеяться на то, что данный во-

прос будет решен именно так, по крайней мере, в обозримом будущем. В любом случае, эта проблема может стать темой отдельных статей и исследований.

Но, несмотря на то, в чьей компетенции останутся вопросы опеки и попечительства, об одном сегодня можно говорить абсолютно уверенно – в стране давно назрела необходимость разработки и принятия единого, общего для всех закона, регулирующего основные принципы организации опеки и попечительства на территории Республики Казахстан. Естественно, что на практике это предложение способно привести к появлению большого количества различных моделей такого закона и разнообразию вариантов его названия. Однако основным аргументом в пользу его разработки и принятия является, на наш взгляд, возможность осуществить с его помощью следующее:

1. Закрепить за органами местного управления право самостоятельно принимать решения о создании на своей территории органов опеки и попечительства различных типов и видов при условии исполнения в полном объеме предусмотренных законом полномочий и наличия строгой ответственности перед обществом и государством за их неисполнение (ненадлежащее исполнение). При этом возможно наделение органов опеки и попечительства статусом юридического лица, что позволит им осуществлять свои полномочия более эффективно и независимо [9].

2. В случае изменения законодательства в части отнесения вопросов опеки и попечительства к государственным полномочиям установить специальный (дополнительный по сравнению с ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан») порядок наделения органов местного самоуправления этими полномочиями (если возникнет необходимость такого установления) [6].

3. Установить единый для всех субъектов Республики Казахстан перечень обязанностей при осуществлении опеки и попечительства в отношении различных категорий граждан, определенных ГК РК.

4. Предусмотреть создание Единого государственного реестра лиц, находящихся под опекой и попечительством. В качестве варианта в случае сохранения полномочий по опеке (попечительству) за местными органами можно предусмотреть создание на территории каждого

административной единицы реестра указанных лиц с установлением основных правил доступа к сведениям из этого реестра.

5. Четко и подробно сформулировать основные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на замещение должностей в органах опеки и попечительства.

6. Расширить и конкретизировать, по сравнению с ГК РК, требования к претендентам на должность опекуна или попечителя.

7. Установить единый и, по возможности, детально регламентированный порядок:

- назначения опекуна (попечителя) и освобождения его от исполнения своих обязанностей. Здесь, по нашему мнению, нужно реализовать предложение Л.Ю. Михеевой, согласно которому назначение опекуна (попечителя) необходимо оформлять путем заключения гражданско-правового договора, типовую форму которого можно будет разработать и утвердить постановлением Правительства РК на основании данного Закона [6];

- получения согласия органа опеки и попечительства на совершение сделки с имуществом, принадлежащим подопечному на праве собственности либо на основании иных, предусмотренных законом прав;

- отобрания детей у родителей;

- защиты органами опеки и попечительства личных имущественных и неимущественных прав опекаемых в случаях, не связанных с их отчуждением;

- осуществления органами опеки и попечительства иной, предусмотренной законом деятельности, не нашедшей достаточной регламентации в ныне действующем законодательстве.

8. Закрепить все возможные формы осуществления опеки и попечительства (в том числе новые, пока еще практически не востребованные в деятельности органов опеки и попечительства).

9. Установить порядок финансирования деятельности по опеке и попечительству (из единственного источника, совместное, дотационное и т.д.). При этом, выражая собственное мнение, отметим, что в данном вопросе, при любом варианте его разрешения, обязательно должно быть предусмотрено доленое участие государства. Однако и здесь последнее слово за законодателем.

10. Определить основные гарантии надлежащего исполнения сотрудниками органов опеки и попечительства своих обязанностей (обяза-

тельность требований сотрудника органа опеки, меры защиты, гарантии при получении профессионального заболевания, а также в случае гибели (к сожалению, возможно и это) во время исполнения должностных обязанностей и т.д.).

11. Установить общие принципы осуществления опеки и попечительства в Казахстане (правовая основа, основные понятия и т.д.) [10].

Это основной, но далеко не полный перечень тех задач, решить которые призван данный Закон. Пока, к сожалению, законодатель не дает повода надеяться на то, что проблема разработки и принятия единого нормативного правового акта об опеке и попечительстве наконец-то решится положительно. Однако есть основания предполагать, что объектом правового регулирования станут все же не все указанные выше вопросы, а лишь явные законодательные просчеты и недоработки. Хотя, с другой стороны, может быть, подобные обсуждения впоследствии и послужат началом для реформирования такой непростой, но очень важной для многих области общественных отношений, как опека и попечительство. Во всяком случае, у законодателя теперь есть повод и объективные предпосылки для того, чтобы обратить на это самое пристальное внимание.

Литература

1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. – Алматы, 1995.- 43 с.

2 Закон Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года № 39-III ЗРК.

3 Закон Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 года № 1787-XII.

4 Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть) от 27 декабря 1994 г. Введен в действие Постановлением Верховного Совета РК 27 декабря 1994 года № 269-XII.

5 Кодекс Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье» от 26 декабря 2011 года № 518-IV// «Казахстанская правда» от 7 января 2012 года № 6-7 (26825-26826).

6 Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года

№ 148. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2001 г. – № 3. – ст. 17; «Казахстанская правда» от 30 января 2001 г. № 25-26.

7 Шерстнева Н.С. Опека и попечительство как форма воспитания несовершеннолетних // Семейное и жилищное право. – М.: Городец, 2007. – № 2. – С. 27 – 29.

8 Михеева Л.Ю. Опека (попечительство) как вид социальной заботы: Монография. – М.: Российская академия правосудия. «Статут», 2002. – 108 с.

9 Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Томск: Наука, 2003. – 24 с.

10 Муканова М.Ж. Брачный договор по законодательству Республики Казахстан. – Караганда: ТОО Арко, 2004. – 240 с.

References

1 Constitutione, Reipublicae Kazakhstan datas August XXX, MCMXCV – Almaty, MCMXCV -. XLIII p.

2 Respublica Kazakhstan Legem «De societatis tutela of disabled populo in Republica, de Kazakhstan» datas Aprilis XIII, MMV № XXXIX-III SAM.

3 Legem Republica, de Kazakhstan «Super societatis tutela civium immutatur a nuclear expertus ad Semipalatinsk nuclear test site» of December XVIII, MCMXCII № MDCCLXXXVII-XII.

4 Civilibus Codex Republica, de Kazakhstan (genere) de XXVII December MCMXCIV posita fuit in effectum a Summo Concilium, Reipublicae Kazakhstan December XXVII, MCMXCIV № CCLXIX-XII.

5 Codex Republica, de Kazakhstan «De nuptiis (matrimonia) et familia» on December XXVI, MMXI № DXVIII-IV // «Kazakhstan Hodie» on January VII, MMXII № 6-7 (26825-26826).

6 Legem Republica, de Kazakhstan «Super locale gubernium et sui gubernationis in Republica, de Kazakhstan» datas January XXIII, MMI N CXLVIII. // Kazakhstan Bulletin Parlamenti Reipublicae, MMI N III et ars. XVII, «Kazakhstan Hodie» on January XXX, MMI N 25-26.

7 Sherstneva NS Custodia minorum ad disciplinam // Familiae et habitationi legem. M. Gorodets. -2007. – № II. – S. XXVII-XXIX.

8 Mikheyev Ly Custodia (custodiam) ut forma socialis solitudine: Monograph. Moscua: Russian Academia Justitiae. «Statuti». – 2002. – CVIII p.

9 Mikheyev Ly Problems legalis regulandam in sphaera custodia Dissertation pro gradu Doctoris in

Leges. – Tomsk. Scientia. -2003. – 24 S.

10 Mukanova MJ Kazakhstan matrimonii legibus rempublicam. – Karaganda.: PRAENIMIS Arco. MMIV. – CCXL.

Р.Т. Бексултанова

Қамқорлық және қамқоршылық туралы қазақстандық заңнаманың объективті өзгерісінің алғышарттары

Осы мақалада автор Қазақстанда қамқорлыққа және қамқоршылыққа туралы заңнамасының өзгерістерін қарастырған.

Түйін сөздер: адам, азамат, қамқорлық, қамқоршылық.

R. T. Beksultanova

The objective prerequisites of Kazakhstan legislation changes guardianship and custody

In this article explores the reasons of change of the legislation on guardianship and custody in Kazakhstan

Keywords: man, a citizen, guardianship, custody.