ИНСТИТУТ СЕМЕЙНЫХ
ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИХ И ПРАВОВЫХ ПРОГРАММ

Проблемы применения законодательства при отчёте опекуна за расходование средств несовершеннолетних подопечных

Доклад по результатам социологического исследования

Москва, 18 февраля 2019 года

УДК 347.645.6

Ф775

Фонд «Институт семейных просветительских и правовых программ». Проблемы применения законодательства при отчёте опекуна за расходование средств несовершеннолетних подопечных. Доклад по результатам социологического исследования / Фонд «Институт семейных просветительских и правовых программ». – М.: ИСППП, 2019. — 24 с.

(Электронная версия)

(с) Фонд «Институт семейных просветительских и правовых программ», 2019

Доклад подготовлен без использования государственного финансирования или грантов. Авторы доклада заявляют об отсутствии конфликта интересов при его подготовке.

Фонд «Институт семейных просветительских и правовых программ» не получает государственного финансирования (в том числе бюджетных грантов) и пополняется исключительно за счёт средств российских физических лиц.

При взаимодействии опекунов и попечителей с органами опеки и попечительства по вопросам подготовки и сдачи отчётов опекуна возникает целый ряд проблем. Опекуны и попечители крайне озабочены, что формальное в целом взаимодействие, связанное со сдачей несложного отчёта, зачастую приводит к возникновению недопонимания и даже конфликтам.

Задачей данного исследования было определение круга проблем, описание их характера и, по возможности, механизма их возникновения. Кроме этого, авторы исследования предлагают некоторые вероятные меры для преодоления этих проблем.

Проведённое исследование

Исследование выполнено в Институте семейных просветительских и правовых программ в январе–феврале 2019 года силами сотрудников Института.

Для получения информации о проблемах при сдаче отчётов был выбран метод полуструктурированного фокусированного индивидуального интервью, проводимого в письменном виде. Данные получены от 31 эксперта (все — приемные родители или опекуны, попечители), проживающего в 17 субъектах Российской Федерации.

Правовое регулирование отчётности опекуна

Ребёнок, находящийся под опекой, может иметь собственное имущество. Одна из задач опекуна — сохранение этого имущества. Например, это может быть квартира или иное жилое помещение (или его часть), вклады в банках, реже — земля, акции и доли в хозяйственных обществах и т.п. Но наиболее распространён случай, когда у ребёнка нет никакого иного имущества, кроме предоставляемых государством пособия на его содержание и пенсии. В ряде случаев ребёнок также получает алименты.

В данном исследовании ставилась задача рассмотреть именно вопрос расходования и отчётности за эту категорию имущества подопечного, не входя в обсуждение вопросов управления иным имуществом.

В соответствии со ст. 37 ГК РФ, указанные средства подлежат зачислению на отдельный (имеется в виду — отдельный для каждого подопечного) номинальный счёт, открытый на имя опекуна, где подопечный является бенефициаром. Указанные средства расходуются опекуном или попечителем без какого-либо предварительного разрешения органа опеки и попечительства, в силу установлений закона.

> *Гражданский кодекс Российской Федерации*
>
> ***Статья 37. Распоряжение имуществом подопечного***
>
> *1. Опекун или попечитель распоряжается доходами подопечного, в том числе доходами, причитающимися подопечному от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, исключительно в интересах подопечного и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Суммы алиментов, пенсий, пособий, возмещения вреда здоровью и вреда, понесенного в случае смерти кормильца, а также иные выплачиваемые на содержание подопечного средства, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, подлежат зачислению на*

> *отдельный номинальный счет, открываемый опекуном или попечителем в соответствии с главой 45 настоящего Кодекса, и расходуются опекуном или попечителем без предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Опекун или попечитель предоставляет отчет о расходовании сумм, зачисляемых на отдельный номинальный счет, в порядке, установленном Федеральным законом "Об опеке и попечительстве". Случаи, при которых опекун вправе не предоставлять отчет о расходовании сумм, зачисляемых на отдельный номинальный счет, устанавливаются Федеральным законом "Об опеке и попечительстве".*
>
> *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 действий, влекущих уменьшение имущества подопечного.*
>
> *Порядок управления имуществом подопечного определяется Федеральным законом "Об опеке и попечительстве".*
>
> *3. Опекун, попечитель, их супруги и близкие родственники не вправе 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.*
>
> *4. Опекун распоряжается имуществом гражданина, признанного недееспособным, основываясь на мнении подопечного, а при невозможности установления его мнения - с учетом информации о его предпочтениях, полученной от родителей такого гражданина, его прежних опекунов, иных лиц, оказывавших такому гражданину услуги и добросовестно исполнявших свои обязанности.*

Однако, опекун или попечитель должен предоставить отчёт о расходовании данных сумм. Прямо в ст. 37 ГК РФ оговорено, что возможны случаи, перечень которых устанавливается законом «Об опеке и попечительстве», когда опекун не должен предоставлять такой отчёт.

Эти обстоятельства перечислены в ст. 25 ФЗ «Об опеке и попечительстве»: «...за исключением сведений о произведённых за счёт средств подопечного расходах на питание, предметы первой необходимости и прочие мелкие бытовые нужды». Об остальных расходах к отчёту опекуна должны быть приложены копии товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм и другие платёжные документы (п. 2 ст. 25 ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

> *Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»*
>
> ***Статья 25. Отчет опекуна или попечителя***
>
> *1. 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.*
>
> *2. Отчет опекуна или попечителя должен содержать сведения о состоянии имущества и месте его хранения, приобретении имущества взамен отчужденного, доходах, полученных от управления имуществом подопечного, и расходах,*

> *произведенных за счет имущества подопечного, включая сведения о расходовании сумм, зачисляемых на отдельный номинальный счет, открываемый опекуном или попечителем в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации. К отчету опекуна или попечителя прилагаются документы (копии товарных чеков, квитанции об уплате налогов, страховых сумм и другие платежные документы), подтверждающие указанные сведения, за исключением сведений о произведенных за счет средств подопечного расходах на питание, предметы первой необходимости и прочие мелкие бытовые нужды. Опекун, который является родителем недееспособного гражданина, являющегося инвалидом с детства, совместно проживающим с таким гражданином и воспитывавшим его с рождения и до достижения им возраста восемнадцати лет, или усыновителем такого гражданина, совместно проживающим с ним и воспитывавшим его с момента усыновления и до достижения им возраста восемнадцати лет, вправе не включать в отчет сведения о расходовании этим опекуном сумм, зачисляемых на отдельный номинальный счет, открытый опекуном. Орган опеки и попечительства при обнаружении ненадлежащего исполнения этим опекуном обязанностей по охране имущества подопечного и управлению имуществом подопечного вправе потребовать от этого опекуна предоставления отчета о хранении, об использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного за предыдущие периоды, содержащего сведения о расходовании этим опекуном сумм, зачисляемых на отдельный номинальный счет, открытый опекуном.*
>
> *3. Отчет опекуна или попечителя утверждается руководителем органа опеки и попечительства.*
>
> *4. 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.*
>
> *5. Отчет опекуна или попечителя хранится в личном деле подопечного. Правила ведения личных дел подопечных, форма отчета опекуна или попечителя устанавливаются Правительством Российской Федерации.*

Форма отчёта утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 мая 2009 года № 423 (с последующими изменениями, внесёнными в 2014 и 2018 годах).

В соответствии с вышеизложенным, опекун должен получать на номинальный счёт (и никак иначе) средства, предназначенные подопечному, включая пособие, пенсии, алименты и иные выплаты, а затем расходовать (а не копить) эти средства. При отчёте за полученные средства опекун не предоставляет чеков или иных документов на траты на питание, предметы первой необходимости и прочие мелкие бытовые нужды.

При трактовке термина «предметы первой необходимости» следует учесть, что нормативно данный термин установлен лишь в отношении подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в СИЗО, что, очевидно, неприменимо для отношений опеки над несовершеннолетними.

Словарно данный термин определяется, прежде всего, как экономический и означает «вещи, предметы, товары, наиболее нужные и часто употребляемые в повседневной жизни» (Словарь бизнес-терминов. Академик.ру. 2001.). При этом список таких вещей, товаров или услуг не приводится. Скажем, рассчитываемый исходя из минимальных потребностей человека на питание прожиточный минимум включает в себя услуги и непродовольственные товары в нормативном эквиваленте (50% стоимости на услуги

и 50% стоимости на непродовольственные товары от стоимости продовольственной корзины), без перечня этих услуг и товаров.

Часть Формы отчёта опекуна или попечителя о хранении, об использовании имущества несовершеннолетнего подопечного и об управлении таким имуществом (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 года № 423), разделы 6, 7 и 8.

Раздел 6 в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 93.

"6. Сведения о доходах несовершеннолетнего подопечного

№ п/п	Вид дохода	Величина дохода (тыс. рублей)
1.	Алименты	
2.	Пенсия	
3.	Пособия и иные социальные выплаты	
4.	Компенсационные выплаты и дополнительное ежемесячное материальное обеспечение	
5.	Единовременные страховые выплаты, производимые в возмещение ущерба, причиненного жизни и здоровью несовершеннолетнего подопечного, его личному имуществу	
6.	Наследуемые несовершеннолетним подопечным и подаренные ему денежные средства	
7.	Иные доходы (указать вид дохода): 1) 2) 3)	
8.	Итого доход за отчетный период	";

Раздел 7 приводится в редакции по состоянию на 1 января 2019 года (по сравнению с предыдущей редакцией из п/п 1 исключено слово «дач»)

7. Сведения о доходах от имущества несовершеннолетнего подопечного

№ п/п	Наименование имущества	Место нахождения	Величина дохода (тыс. рублей)	Основание[1]	Наименование и адрес кредитной организации, расчетный счет[2]
1	2	3	4	5	6
1.	Доход от реализации и сдачи в аренду (наем) недвижимого имущества (земельных участков, домов, квартир, [illegible], гаражей), транспортных и иных механических средств				
2.	Доход от вкладов в банках и иных кредитных организациях				
3.	Доход от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях				
4.	Иные доходы (указать вид дохода): 1) 2) 3)				
5.	Итого доход за отчетный период				

[1]*Указываются реквизиты (дата, номер) акта органа опеки и попечительства, разрешающего реализацию имущества несовершеннолетнего подопечного, принятого в случаях, предусмотренных федеральными законами, и реквизиты договора отчуждения имущества подопечного.*

[2]*Указываются наименование, адрес кредитной организации, расчетный счет, на который поступил доход от имущества несовершеннолетнего подопечного.*

Раздел 8 в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 93.

"8. Сведения о расходах, произведенных за счет имущества несовершеннолетнего подопечного

№ п/п	Вид расходов	Стоимость (тыс. рублей)[1]	Дата[2]
1.	Оплата лечения несовершеннолетнего подопечного в медицинских организациях: 1) 2) всего за отчетный период		
2.	Приобретение товаров длительного пользования, стоимость которых превышает установленный в соответствии с законом двукратный размер величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации: 1) 2) 3) всего за отчетный период		
3.	Ремонт жилого помещения несовершеннолетнего подопечного: 1) 2) 3) 4) всего за отчетный период		
4.	Итого расходы за отчетный период		

[1] Указывается стоимость приобретенных в интересах несовершеннолетнего подопечного товаров, работ и услуг в соответствии с платежными и иными документами, удостоверяющими расходы за отчетный период.

[2] Указываются даты получения средств со счета несовершеннолетнего подопечного и даты произведенных за счет этих средств расходов для нужд несовершеннолетнего подопечного.".

Таким образом, можно говорить, что определение «предметов первой необходимости» является крайне неточным и может включать в себя практически любые необходимые ребёнку товары и услуги за исключением товаров длительного пользования.

Употребление уточнения «и прочие мелкие бытовые нужды» всё равно не позволяет чётко ограничить, какие именно нужды ребёнка «бытовые», «мелкие», а тем более «прочие» (то есть не входящие в питание и «предметы первой необходимости»).

При таких обстоятельствах следует признать, что опекун вправе не представлять подтверждающие документы («чеки») на любые расходы, кроме расходов на товары длительного пользования.

Учитывая, что обычно опекун расходует на подопечного сумму, превышающую доходы подопечного (особенно в регионах, где пособие составляет сумму заведомо ниже прожиточного минимума), значительная часть этих расходов составляет питание, а также то, что ни объём, ни состав трат на питание ребёнка не нормирован, можно говорить, что большинство опекунов вовсе не должны прикладывать к своему

отчёту какие-либо расходные документы, поскольку заведомо тратят на питание все получаемые на содержание ребёнка средства.

Отчёт должен быть предоставлен до 1 февраля года, следующего за отчётным. Опекун может представить отчёт лично или направить его по почте.

Данные исследования. Фактические обстоятельства применения законодательства при приёме отчётов опекуна

Исследование проводилось с 25 января по 12 февраля 2019 года; при этом непосредственно опросы — с 25 по 29 января 2019 года. Для исследования было проведено 31 полуформализованное фокусированное индивидуальное интервью, ограниченное вопросами, а также с возможностью свободного рассказа о трудностях, с которыми столкнулся респондент при сдаче отчёта опекуна. К опросу приглашались опекуны и попечители несовершеннолетних подопечных, проживающие в России.

Все респонденты имеют номинальный счёт для получения выплат на подопечного (или подопечных).

Результаты опроса следует рассматривать как качественное социологическое исследование, позволяющее очертить круг проблем, с которыми сталкиваются опекуны и попечители при сдаче отчётов в органы опеки и попечительства. Также респонденты говорят о препятствиях в распоряжении средствами, предназначенными для подопечного.

Все высказанные проблемы были разбиты на три группы:

а) проблемы, непосредственно связанные со сдачей отчёта;

б) проблемы, связанные с возможностью (невозможностью) тратить средства, предназначенные подопечному;

в) проблемы, связанные непосредственно с коммуникацией с сотрудниками органов опеки.

А. Трудности при сдаче отчёта в орган опеки

Основная проблема при сдаче отчётов у опрошенных опекунов — требование от сотрудников органов опеки **предоставлять все «чеки», включая расходы на еду и мелкие бытовые нужды.** Причём диапазон требований крайне широкий: от «чеков на всё» до «чеков на сумму пенсии».

> *«Сейчас позвонил сотрудник опеки и сказал, что с этого года нужны будут чеки вообще на всё...»* (Орловская область)
>
> *«Говорят, что в 2014 году форма поменялась и пункт про расписки не существует уже, а написано: “Учитывается стоимость приобретенных в интересах несовершеннолетнего подопечного товаров, работ и услуг за отчетный период”. Поэтому на всё требуются чеки… Ищите чеки, пока вас не посадили...»* (Ставропольский край)

Требования о предоставлении чеков, в том числе о расходах на питание и мелкие бытовые нужды, выдвигали также органы опеки и попечительства Иркутской области, Новосибирской области, Свердловской области, Республики Татарстан, Республики Чувашия, Республики Коми.

Кроме того, у респондентов возникают проблемы с заполнением отчёта опекуна. Сотрудники опеки (возможно, по распоряжению руководства) **требуют от опекунов описывать расходы не предусмотренным законом способом**, фактически побуждая их скрывать часть расходов.

> *«...Спросила у своей опеки, изменилось ли что-то в заполнении отчёта <...> В ответ услышала, что доков новых нет. Но для них провели инструктаж наверху и рассказали, что нужно по-другому заполнять раздел 8 с тратами и раздел 7 с поступлениями денежных средств. Все затраты, кроме тех, которые специально указаны в разделе 8 (обучение, отдых и пр.) в разделе 8 не показывать, а описывать в спец. заявлении-расписке. <...>В прошлом году я всё насильно затолкала в этот отчёт и расписки писать отказалась. Приняли. В этом году напишу эту саму расписку и приложу к ней чеки на крупные траты. Вроде сказали, что их это устроит».* (Москва)
>
> *«Пособие тратим и в расписке к отчёту пишем, что такая-то сумма потрачена на ребёнка. За пенсию просят приносить чеки на всю сумму траты».* (Московская область)

Выдвигаются требования о **предоставлении иных, не предусмотренных законодательством, документов**.

> *«Расписка или чеки только за снятие денег с пенсий и алиментов. За пособие никаких чеков не требуется. Вот, правда, на днях рассказали, что к отчёту в одном из районов города характеристику на детей из школы требуют».* (Нижегородская область)
>
> *«На номинальном счете на конец года ничего нельзя оставлять, <...> потребовали выписку из банка нулевую».* (Омская область)

Респонденты также указывали, что сдать отчёт в ряде случаев представляло определенную сложность. Насколько можно судить, сотрудники органа опеки просто **физически не принимали отчёт** до того момента, как сочтут его приемлемым, заставляя опекуна переделывать.

> *«Сдала с огромным трудом и тонной оставленных там нервов и седыми волосами (реально). <...> Еле-еле отчиталась».* (Московская область).

Б. Проблемы, связанные с возможностью (невозможностью) тратить средства, предназначенные подопечному

Основная проблема, выявленная при опросе: запрет (формальный или неформальный, полный или частичный) на трату иных, кроме пособия на содержание ребёнка, средств, выделяемых подопечному.

Причём, вероятно, органы опеки более благосклонно смотрят на траты пенсий ребёнка и менее благосклонно — на трату алиментов, получаемых ребёнком от

кровного родителя. При этом запреты и ограничения отличаются огромным разнообразием даже в пределах одного региона.

Во-первых, часть органов опеки уверена, что **пенсии или алименты тратить нельзя** вовсе, и их необходимо «копить». В ряде случаев для этого даже вынуждают опекунов в нарушение законодательства **закрывать номинальные счета** и аккумулировать средства на счетах ребёнка.

> *«Прямо с трибуны в прошлом году Зубенко (замминистра Министерства образования) вещала, что не открывайте номинальные счета, это запрещено. Опеки других районов, по словам нашей опеки, подают в суд и выигрывают дела по трате пенсий. Наша опека мне говорит, что им сверху из министерства и прокуратуры поступают такие указания, чтобы опекуны не тратили пенсии, алименты. И подавали на таких опекунов в суд, угрожая увольнением работников».* (Ставропольский край)
>
> *«Мы открыли номинальный счет, куда приходит пенсия по инвалидности ребёнку, в актовых осмотрах написано, что советуют закрыть номинальный счет и нельзя тратить пенсию ребёнка на еду, быт. химию, досуг, на мелочи, дорогу. Мы ребёнка в город возим в больницы, нам сказали, что мы должны на свои деньги ребёнка возить. <...> Опека сказала, что будут писать на нас какое-то письмо, что имущество (пенсию) расходуем не по назначению».* (Татарстан)
>
> *«Номинальный счет я открыла только в этом году. Нам устно было сказано, чтобы все, у кого открыт номинальный счет, закрыли его. Сейчас я хочу обратиться в опеку письменно, чтобы мне дали письменный ответ, с указанием оснований».* (Челябинская область)
>
> *«Пособие поступает на номинальный счет в банк <...>, а пенсия в <другой банк>, так как там в 2014 году ещё не было номинальных счетов. В 2018 году дважды обращалась через МФЦ о снятии части пенсии, т.к. посещали дорогие курсы (38 тысяч рублей), которые сами же [орган опеки — прим. интервьюера] и рекомендовали, также на новый ноутбук <...> и брекеты 70 тысяч. Лично М.<...>, начальник отдела отказала; пришла выяснять в опеку, ругалась с ними, настояла на конфликтной комиссии, но безрезультатно, она там солировала, а все молча кивали и им было плевать».* (Ханты-Мансийский автономный округ)

Обращает на себя внимание не только неграмотный подход к применению законодательства о номинальных счетах, но и «творческий подход» к разрешению конфликтов. Вместо извинений и выданного разрешения, вместо консультации о необходимости получать выплаты на номинальный счёт, что ликвидирует необходимость получения предварительного разрешения органа опеки, руководитель отдела опеки и попечительства, очевидно, превышая полномочия, собирает некую **«конфликтную комиссию»,** на которой лица, очевидно не связанные непосредственно с работой с данной семьёй, получают доступ к персональным данным заявителя и обсуждают вопросы, решение которых не входит в их компетенцию.

Также обращает на себя внимание, по-видимому, повсеместно сложившаяся практика, когда **часть выплат приходит на номинальный счёт опекуна, а часть — на счета детей** или иные счета. Это нарушает установленный законодательством порядок, приводит к фактической невозможности траты средств, предназначенных подопечному, поступающих на иные, кроме номинального, счета. Причём в ряде

случаев эти произвольные ограничения носят искусственный, если не сказать, издевательский характер.

> *«Очень большая разница, какой счет открыт. <...> С пенсионным замучаешься просить разрешение под каждую мелочь, а подавать теперь только через МФЦ. У нас в МФЦ чудят постоянно и ничего вечно не знают. То есть сначала писать в опеке заявление на разрешение под их контролем, потом ехать в МФЦ, потом в опеку переписывать, если руководителю что-то не нравится, ждать решения и получать в МФЦ! И в течение месяца непременно отчитаться с чеками! Я так 1,5 месяца 48 тысяч на подготовительные курсы одиннадцатикласснику пыталась снять. Точную сумму не знала, в разных институтах по-разному, написала как раньше «на подг. курсы в пределах остатка вклада», так меня гоняли туда-сюда переписывать».* (Москва)
>
> *«Моя опекаемая получает алименты, из которых я в этом году потратил на неё 15000 рублей. <...> Опека разразилась в истерике, что алименты совершенно запретное пособие, о котором даже думать нельзя. Обещали мне частые проверки, более детальные придирки и жалобы в прокуратуру, ну и, соответственно, суды. Сказали, что заберут детей, если ещё раз подобное повторится».* (Ставропольский край)
>
> *«Пенсию мы не можем тратить на еду. Только на крупные покупки. На которые даётся разрешение через комиссию. Если я купила ребёнку телефон, а он захотел другой, то я не могу купить другой, пока первый не сломается. А если телефон сломается, то я должна принести заявление от мастера, что он не подлежит ремонту, и только тогда может быть мне дадут разрешение на покупку нового. И так со всеми крупными вещами...».* (Магнитогорск, Челябинская область)
>
> *«Замначальника сказала, что тратить пенсию можно, но желательно не подчистую. Мы примерно половину потратили. Так я в январе 2018 еле-еле отчиталась. Грозили и отобрать ребёнка, и создать совет какой-то для проверки. <...> На мои слова: ну, ведь разрешили! — сказано было (я своими словами): «Пофиг, вы должны копить и плевать, что они обесцениваются!».* (Московская область)

Запрещают тратить пенсию также респондентам из Бурятии, Республики Коми, Мурманской области, Новосибирской области, Омской области, Свердловской области, Ставропольского края, Московской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Челябинской области.

В Татарстане, Ставропольском крае, Омской области, Свердловской области, Московской области, Иркутской области, в Бурятии, Ханты-Мансийском автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе и в Москве респондентам также **ограничивают размер трат** из получаемых на содержание ребёнка средств, а также алиментов и пенсий.

> *«Пенсию ребёнка тратила полностью, так как детский дом передал мне его чуть ли не в одних трусах. Одевала, обувала, откармливала, собирала в школу, приводила в чувство, так скажем. На 5800 всего этого не сделать. Так вот опека накинулась на меня с криками. <...> Они говорят, что пенсию по инвалидности можно тратить только на инвалидную коляску, санаторий или лекарства. Остальное должно копиться до 18 лет».* (Ставропольский край)

> *«Сегодня приехала проверка <...> спросили, сколько потратили на одежду. Мы представили чек за кровать, остальные вещи не превышают двух прожиточных минимумов, и мы ей не стали давать чеки, которые ушли по мелочи на ребёнка. Сказала, что пенсию нельзя тратить на еду, должно хватать пособия. У нас пособие 8300...».* (Татарстан).
>
> *«Также работники опеки требуют не тратить ежемесячное пособие на ребёнка, а откладывать его на счёт! То есть содержать, воспитывать, лечить, учить я должна на свои! Про пенсию вообще умолчу».* (Ханты-Мансийский автономный округ)
>
> *«У меня три номинальных счёта <...> приходит пособие и пенсия по инвалидности, плюс выплаты на лекарства и мебель, на другой ЖКВ [жилищно-коммунальная выплата — прим. интервьюера], и какой-то прошлый остаток на третьем. <...> Чеки предоставляла на лечение, вещи, проезд и обучение с игрушками, получилась внушительная стопка бумаги, которая будет хранится до 18 лет. Причем чеки выгорают за год полностью. В соседнем городе сдают без чеков, но там по пенсиям — табу».* (Ямало-Ненецкий автономный округ)

Таким образом, можно констатировать, что в органах опеки и попечительства, а в некоторых регионах и в региональных министерствах, и в прокуратуре распространена ничем не подкреплённая нормативно уверенность, что **пенсия** ребёнка, и, в особенности, **алименты, не могут расходоваться опекуном** без каких-то особых обстоятельств. При этом сотрудники органов опеки **произвольно формулируют** эти обстоятельства.

Значительное, по нашим оценкам, распространение имеет и неправильное понимание правовых **оснований использования номинальных счетов** для получения выплат, предназначенных подопечным. Несмотря на то, что законом установлено обязательное использование именно номинальных счетов, органы опеки зачастую рекомендуют (а кое-где и обязывают) опекунов **прекратить использование номинальных счетов.**

Такая практика, очевидно, не имеет никаких правовых оснований, однако, распространяется в связи с тем, что она значительно более удобна для сотрудников органов опеки. Если деньги подопечного не тратятся, а остаются на счёте подопечного, не требуется никаких усилий ни со стороны органа опеки, ни со стороны опекуна: не нужно готовить отчёт о расходах, приносить (или не приносить) чеки, не встаёт вопрос с сохранностью этих средств и т.д. Нельзя исключить и такой мотив, как зависть, возможно, к более обеспеченным подопечным детям или желание продемонстрировать свою власть со стороны некоторых сотрудников органов опеки.

> *«...нужно жить по прожиточному минимуму и экономить. Есть запись диктофона, где эта сотрудница утверждает, что якобы я свою ипотеку оплачиваю деньгами своих брата и сестры. <...> Начальница отделения по <...> району города Омска, обвиняет, что я трачу пенсию не на детей, а на себя. Чеки даже на питание есть! Говорит «мало ли где ты их насобирала»! Утверждает, что жить нужно по прожиточному минимуму, а не по доходам...»* (Омская область)

В. Проблемы, связанные непосредственно с коммуникацией с сотрудниками органов опеки

Опрос в рамках подготовки настоящего доклада был строго ограничен вопросами отчётности опекуна за деньги подопечного. Однако, несколько неожиданно для авторов, наиболее значительной группой проблем, с которыми столкнулись опекуны, принявшие участие в опросе, были проблемы, связанные с коммуникацией с сотрудниками органов опеки.

Исходя из полученных данных можно сказать, что все случаи напряженного общения с органами опеки были **связаны с тем, что орган опеки неправильно,** умышленно или по незнанию, **применял действующее законодательство.** И именно из незаконных требований сотрудников органов опеки, по-видимому, и рождался конфликт.

Жители Москвы и Ямало-Ненецкого автономного округа отметили, что в отношении них были допущены **бюрократические проволочки.**

> *«...замучаешься просить разрешение под каждую мелочь — подавать теперь только через МФЦ, а у нас в МФЦ чудят постоянно, и ничего вечно не знают. То есть сначала в опеке писать заявление на разрешение под их контролем, потом ехать в МФЦ, потом в опеку, переписывать если руководителю что-то не нравится, ждать решения и получать в МФЦ. <...> А от дома до опеки и до МФЦ час-полтора езды. Вот теперь счастье неописуемое!».* (Москва)

Респондент жалуется, что **формализация подачи заявлений через МФЦ** с одновременным прекращением принятия этих заявлений в органе опеки не является удобной для опекуна, а лишь приводит к дополнительным мытарствам.

Значительное число респондентов ожидает получить в органе опеки консультацию по вопросам, возникающим при расходовании средств подопечного и отчёте за них. Далеко не всем удается получить такую консультацию. Но даже полученный совет может иметь ограниченное время действия — **требования меняются уже в процессе.**

> *«Мне инспектор сказала, что чеки нужны на всё. Заполняя, сказала, что мы тратим на текущие расходы. Вопросов не было. А вообще хотелось бы, чтобы сотрудников опек тестировали на все нововведения, касающиеся их профессиональной деятельности. Аттестации муниципальных служащих они не проходят. Никакой просветительской помощи от сотрудников опеки. Не только по отчёту, но и по алиментам, смене взыскателя, мизерной недвижимости за тридевять земель».* (Московская область)
>
> *«Я просила отказать мне в принятии отчёта письменно, и с этим письменным отказом сама пойду в прокуратуру. На что мне ответили: "Ищите чеки, пока вас не посадили!" Я в таком ужасе, вроде бы как знаю свои права по номинальным счетам, а вот по оставшимся чекам — боюсь!».* (Ставропольский край)

Значительное число негативных отзывов после контактов с сотрудниками органов опеки вызвано **хамским (или на грани хамства) поведением этих сотрудников,** а также обманом граждан с их стороны.

> *«Сегодня приехала проверка, фотографировали холодильник с продуктами...»* (Татарстан)

> *«Опека накинулась с криками и угрозами. <...> Пригрозили в следующий раз судом, прокуратурой и частыми проверками, мол, всегда найдём, за что прицепиться».* (Ставропольский край)
>
> *«Чеки <...> «мало ли где ты их насобирала»! <...> С её стороны [сотрудник отдела опеки — прим. интервьюера] была попытка приостановления выплат, звонила в судебный департамент с просьбой прекратить выплачивать ЕПС [погибший родитель подопечных был судьёй — прим. интервьюера]. Есть созданный мной отдельный счет для накоплений — заставляла его закрыть и перенести деньги на номинальный счет обратно. У меня есть записи диктофона с её угрозами и обвинениями».* (Омская область)
>
> *«Открытым текстом мне было сказано: ты бешеные бабки получаешь на детей, а мне на дочку всего 300 р. платят».* (Ставропольский край)

Категорически не нравится гражданам, когда их **прямо обманывают.**

> *«Прямо с трибуны в прошлом году Зубенко (замминистра Министерства образования) вещала, что не открывайте номинальные счета, это запрещено».* (Ставропольский край)
>
> *«...сказала, что пенсию нельзя тратить на еду, должно хватать пособия».* (Татарстан)
>
> *«Нам устно было сказано, чтобы все, у кого открыт номинальный счёт, закрыли его».* (Челябинская область)
>
> *«Пенсию по инвалидности — только на медицину и образование».* (Московская область)
>
> *«...замначальника сказала, что тратить пенсию можно, но желательно не подчистую».* (Московская область)

В ряде регионов опекунам, которые, по мнению органа опеки «неправильно» тратили деньги подопечных, угрожали уголовным преследованием и неприятностями от прокуратуры. Причём в большинстве случаев угрозы звучали даже до того, как отчёт опекуна был сдан. Об этом говорят респонденты из Новосибирской области, Московской области, Мурманской области, Омской области, Свердловской области, Ставропольского края, Москвы.

> *«Я по суду возвращала деньги потому, что чеков нет. Другую маму приемную также досудили вернуть даже то, что чеками подтверждено, например, обучение ребёнка. После измывательств опеки мама эта перенесла операцию на сердце <...> Сначала с нами воевали, чтоб пенсии не снимались, теперь воюют за чеки».* (Мурманская область)

Выводы

Опекуны и попечители сталкиваются с трудностями при сдаче отчётов. Эти трудности порождены, прежде всего, низким уровнем юридической грамотности сотрудников органов опеки. Это приводит к тому, что опекуны не могут получить от них не только разъяснений по вопросам заполнения отчёта, но и даже информацию об изменении законодательства: сотрудники сами ею не владеют.

Отсутствие знаний законодательства «компенсируется» созданием произвольных, отсутствующих в законодательстве правил, которые могут отличаться не только в подразделениях органов опеки внутри одного региона, но и даже внутри одного отдела опеки разные сотрудники выставляют опекуну разный набор требований.

Происходящее при этом нарушение прав подопечного, опекуна или попечителя не воспринимается участниками правоотношений как таковое. Проще говоря, ни орган опеки, ни опекун не осознают, что они что-то делают неправильно.

Неумение грамотно применить законодательство и его незнание приводит к поведению, не соответствующему статусу государственного или муниципального служащего и, соответственно, недовольству граждан.

Сотрудники органов опеки не имеют в настоящий момент единой базы знаний по вопросам отчетности опекуна. Применение законодательства в данной области не является для них простым и очевидным. Значительная часть сотрудников, вероятно, не знакома с нормами законодательства по этому вопросу или не понимает их.

Форма отчёта опекуна не является простой для заполнения для большинства пользователей и вызывает при заполнении вопросы.

Рекомендации

Прежде всего требуется обучение сотрудников органов опеки для единообразного понимания законодательства об отчётности опекуна. В первую очередь нужно обратить внимание на то, что все выплаты на ребёнка (пособия, пенсии, алименты) должны начисляться на номинальный счёт опекуна (попечителя) и расходоваться (а не копиться) на ребёнка.

Требует упрощения или, во всяком случае, разъяснения, норма о ненужности подачи в орган опеки всех «чеков» (а лишь предусмотренных законодательством).

Форма отчёта опекуна должна быть упрощена и, возможно, представлена в электронном виде, что упростит и её подачу в орган опеки и попечительства.

Для этого необходимы подготовка и направление в органы опеки и попечительства методических рекомендаций по подготовке и приёму отчётности опекуна, включающих элементарные пошаговые схемы.

Кроме того, требуется подготовка и распространение среди опекунов памятки по подготовке и сдаче отчёта опекуна. При заполнении формы отчета опекуна в электронном виде часть этой памятки может быть размещена там.

Требуется обратить особое внимание на то, чтобы указанные рекомендации и памятки были подготовлены на федеральном уровне, что обеспечит унифицированность требований к отчёту опекуна и равной защите прав подопечных.

Авторы

Антон Алексеевич Жаров, адвокат, научный директор Института семейных просветительских и правовых программ *a.zharov@isppp.site*

Светлана Валерьевна Качмар, ведущий психолог Института семейных просветительских и правовых программ *kachmar@isppp.site*

Приложение.

Таблица распределения типов проблем при сдаче отчётов опекунов по регионам

Тип проблемы

1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды
2. Запрещают тратить алименты на ребёнка
3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка
4. Ограничивают сумму трат
5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями
6. Выдвигают дополнительные требования
7. Не оказывают правовую поддержку
8. Бюрократические проволочки

№	Регион	Выявленные типы проблем
1	Республика Бурятия	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями
2	Иркутская область	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 4. Ограничивают сумму трат
3	Республика Коми	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка
4	Москва	4. Ограничивают сумму трат 6. Выдвигают дополнительные требования 7. Не оказывают правовую поддержку 8. Бюрократические проволочки
5	Московская область	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями 6. Выдвигают дополнительные требования 7. Не оказывают правовую поддержку
6	Мурманская область	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями

7	Нижегородская область	6. Выдвигают дополнительные требования
8	Новосибирская область	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 2. Запрещают тратить алименты на ребёнка 3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями
9	Омская область	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями 6. Выдвигают дополнительные требования
10	Орловская область	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 4. Ограничивают сумму трат
11	Свердловская область	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 2. Запрещают тратить алименты на ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями
12	Ставропольский край	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 2. Запрещают тратить алименты на ребёнка 3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями 6. Выдвигают дополнительные требования 7. Не оказывают правовую поддержку
13	Республика Татарстан	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды 2. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями
14	Ханты-Мансийский АО	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 5. Угрожают уголовным делом или иными преследованиями 6. Выдвигают дополнительные требования
15	Челябинская область	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 4. Ограничивают сумму трат 6. Выдвигают дополнительные требования 7. Не оказывают правовую поддержку
16	Республика Чувашия	1. Требуют чеки на еду и мелкие бытовые нужды

17	Ямало-Ненецкий АО	3. Запрещают тратить пенсию и другие пособия ребёнка 8. Бюрократические проволочки

Резюме

Сдача отчётности опекуна (за деньги, получаемые на содержание ребёнка) вызывает заметные трудности как у опекунов, так и у сотрудников органов опеки.

Можно говорить о том, что ни органы опеки, ни опекуны не понимают смысла номинальных счетов, не воспринимают получение выплат на ребёнка только на номинальные счета как единственный законный вариант их получения. Требуется просвещение в этом вопросе.

Органы опеки и попечительства запрещают или препятствуют опекунам в расходах денежных средств на ребёнка, поступающих в виде пенсий и алиментов. Такая незаконная практика широко распространена. Если опекун настаивает на расходах, органы опеки требуют или не предусмотренной законом отчётности, или полагают такие траты незаконными, поскольку они совершены без разрешения органа опеки. Иногда такую же позицию разделяет прокуратура. Несмотря на очевидную ясность формулировки закона, многим органам опеки требуется дополнительные чёткие указания с федерального уровня: пенсию и алименты на ребёнка тратить можно и нужно.

Широкое распространение получила незаконная практика требования «чеков» за те расходы, отчетность по которым не предусмотрена (на питание и бытовые нужды).

Встречаются случаи произвольного требования от опекуна произвести действия, очевидно выходящие как за рамки возможности человека, так и за рамки полномочий органа опеки. Например, орган опеки произвольно устанавливает, сколько должна прослужить та или иная вещь, купленная для ребёнка, и запрещает покупать вторую, «пока первая не сломается» и тому подобные фантазии.

Как представляется авторам доклада, выход возможен в упрощении процедуры отчётности опекуна, перевод её в полу-автоматизированный вид, в том числе, нужна возможность подачи отчётности через интернет, а также издание на федеральном уровне «памяток» и методических материалов.

© 2019
Фонд «Институт семейных просветительских и правовых программ»,
Москва

+7-495-648-3121

www.isppp.site

Подготовлено к изданию в сотрудничестве с
АК «Команда адвоката Жарова»