

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Гражданское право и процесс

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Гражданское право и международное частное право

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Опека и попечительство над несовершеннолетними в Российской Федерации:
проблемы и перспективы развития

Обучающийся

И.А. Шипицина

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.В. Кирсанова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические и исторические аспекты опеки и попечительства в России.....	8
1.1 Понятие, социальная сущность и предназначение институтов опеки и попечительства.....	8
1.2 История становления институтов опеки и попечительства в России.....	17
Глава 2 Особенности правового регулирования институтов опеки и попечительства в РФ.....	31
2.1 Правовые основания возникновения и прекращения опеки и попечительства в РФ.....	31
2.2 Система прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительством в РФ.....	41
2.3 Система прав и обязанностей опекунов и попечителей несовершеннолетних в РФ.....	49
Глава 3 Проблемы и перспективы развития институтов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних в РФ.....	54
3.1 Анализ проблем в сфере опеки и попечительства на основании судебной практики РФ.....	54
3.2 Перспективы развития и рекомендации по совершенствованию правового регулирования опеки и попечительства в РФ.....	63
Заключение	71
Список используемых источников.....	74

Введение

Актуальность исследования состоит в том, что опека и попечительство являются одним из древнейших социально-правовых институтов в России. Их возникновение и длительное существование в истории обусловлено тем, что во все времена в стране существовали лица, которые в силу различных причин, прежде всего, возраста, состояния душевного или физического здоровья, наличия пагубных пристрастий и др., оказывались неспособными полноценно заботиться о себе и своем имуществе. Для таких лиц в обществе выбирались, назначались, устанавливались опекуны или попечители, которые брали на себя функции заботы о них и их имуществе.

Несовершеннолетние – это та категория лиц, вопрос об опеке и попечительстве которых был и будет актуален всегда, поскольку во все времена существовали и будут существовать родители, уходящие из жизни раньше момента достижения их детьми возраста совершеннолетия или лишаемые государством родительских прав.

Анализ источников по теме исследования показывает, что вопрос об опеке и попечительстве над несовершеннолетними в разные исторические периоды решался по-разному. В настоящее время опека и попечительство являются публичными правовыми институтами, которые детально регулируются государством через систему специальных правовых норм, и государство через свои уполномоченные органы активно принимает участие в судьбе детей, нуждающихся в опеке и попечительстве. Однако так было не всегда. Истории России известны периоды, когда забота о детях, лишившихся родительского попечения, не была уделом государства, и важнейшими участниками опеки и попечительства выступали или родственники детей, оставшихся без родительской опеки, или духовенство, или просто добрые люди, не состоящие с такими детьми в родстве [11, с. 6].

Только постепенно, со временем государство стало входить в регулирование процессов опеки и попечительства над несовершеннолетними,

брать заботу о них на себя или назначать для этого особых уполномоченных лиц. «Государственное участие в регламентации и организации работы институтов опеки и попечительства, с одной стороны, позволяет устроить судьбу детей, лишившихся родительского попечения, в условиях, приближенных к их проживанию в семье, с другой, дает возможность устанавливать и вести контроль за соблюдением прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей» [2, с. 137].

В настоящее время проблема эффективной правовой регламентации и совершенствования правового регулирования институтов опеки и попечительства не теряет своей значимости, несмотря на принятие в 2008 г. Федерального закона от 24.04.2008 №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [53] и включение в новый Семейный кодекс РФ [81] ряда норм, касающихся регулирования прав опекаемых и находящихся на попечении несовершеннолетних, а также прав и обязанностей их опекунов и попечителей.

Значимость указанной проблемы определяется рядом причин.

Во-первых, «значительным для России продолжает оставаться число ежегодно выявляемых несовершеннолетних, лишившихся попечения родителей. Так, в 2018 г. по всей России было выявлено 48,29 тыс. таких детей, а в 2019 г. – 46,803 тыс.» [77].

Во-вторых, «развиваются новые, договорные формы организации опеки и попечительства над несовершеннолетними, институт совместной опеки (попечительства)» [11, с. 57] и др.

Наконец, ширится судебная практика по делам, связанным с опекой и попечительством над несовершеннолетними, которая выявляет все новые проблемы в данной сфере, требующие своего юридического решения.

Вышесказанное определяет актуальность темы работы.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы правового регулирования и юридического разрешения проблем в сфере опеки и попечительства давно находятся в фокусе внимания ученых. Активно

исследуются они, прежде всего, в науке гражданского и семейного права. Можно выделить ряд направлений таких исследований.

Прежде всего, ученые дают комплексный анализ и развернутый комментарий к нормам об опеке и попечительстве Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и Семейного кодекса РФ (А.Н. Борисов [8], П.В. Крашенинников [80] и др.), исследуют эволюцию норм отечественного и зарубежного законодательства об опеке и попечительстве и их взаимодействие между собой (Л.В. Прохорова [68], Л.А. Букалерева [9]), обобщают современные юридические трактовки опеки и попечительства в виде учебников и учебных пособий (Г.А. Магдесян [40]).

Ряд авторов исследует проблематику функционирования органов опеки и попечительства и вопросы более эффективной регламентации и организации их деятельности (Г.А. Магдесян [41], К.С. Ретенко [73] и др.).

Некоторые исследователи сосредотачивают свое внимание на изучении отдельных форм осуществления опеки и попечительства над несовершеннолетними (Н.А. Темникова [88], В.А. Цветков [101] и др.).

К сожалению, анализ показывает, что в научных исследованиях недостаточное внимание уделяется проблемам практики опеки и попечительства в РФ и перспективам развития данных институтов в действующем законодательстве Российской Федерации. Широкое обобщение актуальной практики осуществления опеки и попечительства в РФ было дано только в 2009 г. (через год после вступления в силу закона об опеке и попечительстве) в рамках парламентских слушаний в Государственной Думе [67]. За истекший период накопилось немало практического материала, требующего анализа, что определяет значимость настоящей работы.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие при установлении и осуществлении опеки (попечительства) над несовершеннолетними в Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы российского законодательства, определяющие основания возникновения и прекращения правоотношений по

опеке (попечительству) над несовершеннолетними, проблемы их применения на практике и перспективы совершенствования.

Цель исследования – изучить проблемы и перспективы развития законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними в Российской Федерации.

Поставленная цель тесно связана с необходимостью решения следующих задач:

- рассмотреть понятие, социальную сущность и предназначение институтов опеки и попечительства;
- охарактеризовать историю становления институтов опеки и попечительства в России;
- изучить правовые основания возникновения и прекращения опеки и попечительства в РФ;
- раскрыть систему прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительством в РФ;
- рассмотреть систему прав и обязанностей опекунов и попечителей несовершеннолетних в РФ;
- дать анализ проблем в сфере опеки и попечительства на основании судебной практики РФ;
- выявить перспективы развития и дать рекомендации по совершенствованию правового регулирования опеки и попечительства в РФ.

Методологической основой работы являются следующие методы исследования: общенаучные (метод анализа, синтеза, описательный, сравнительно-исторический, сравнительно-типологический, статистический,) и частно-научные (нормативный, институциональный, структурно-функциональный метод, метод кейсов).

Нормативно-правовую основу исследования составляют положения, закрепленные в российском гражданском и семейном законодательстве и

определяющие правовые основы применения таких форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, как опека и попечительство.

Теоретическую основу исследования образуют труды таких специалистов-правоведов, занимающихся анализом правового регулирования институтов опеки и попечительства, как А.Н. Борисов, Л.А. Букалерова, П.В. Крашенинников, Г.А. Магдесян, Л.В. Прохорова, К.С. Ретенко, Н.А. Темникова, В.А. Цветков и др.

Научная новизна исследования заключается в выявлении актуальных проблем правоприменительной практики в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними в РФ и предложении рекомендаций по их преодолению путем совершенствования норм законодательства России об опеке и попечительстве.

Глава 1 Теоретические и исторические аспекты опеки и попечительства в России

1.1 Понятие, социальная сущность и предназначение институтов опеки и попечительства

Одним из основных социальных институтов современного общества, призванных участвовать в решении острых социальных проблем несовершеннолетних, является институт опеки и попечительства.

В соответствии с нормами семейного законодательства Российской Федерации по общему правилу законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, имеющими право принимать все решения относительно воспитания, обучения детей и их развития, являются их родители. Таким образом, «родительское попечение над детьми законом презюмируется в силу самого биологического факта родительства» [108, с. 137].

В современной России правовой основой осуществления родительского попечения в отношении несовершеннолетних детей выступают соответствующие нормы Семейного кодекса РФ [81]. Важнейшее значение имеет в первую очередь ч.1 ст.63 СК РФ [81], в которой закреплены положения о том, что родители не только имеют право, но и обязаны воспитывать своих детей, заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, т.е. осуществлять разностороннее о них попечение.

Содержание деятельности родителей по осуществлению попечения своих детей в законе не определено детально. Это вполне объяснимо, поскольку сугубо законодательными нормами крайне сложно в деталях урегулировать процесс родительского попечения – он должен складываться из целого комплекса взаимосвязанных элементов, относящихся к сфере родительской заботы о здоровье, физическом, нравственном, духовном,

интеллектуальном и эмоциональном развитии детей, материальном обеспечении их нужд и потребностей детей, их досуговых и образовательных интересов, защиты детей от рисков и опасностей и т.д. В этой связи в ст. 63 Семейного кодекса РФ [81] права и обязанности родителей в сфере осуществления родительского попечения о детях определены в самом общем виде.

Несмотря на это, можно говорить о том, что «с содержательной точки зрения родительское попечение в отношении детей должно включать в себя непосредственно попечение о воспитании, развитии, обучении и образовании детей, обязанности по осуществлению заботы об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, удовлетворении их витальных и иных потребностей и пр.» [7, с. 44].

Реализуя свои функции в сфере родительского попечения о детях, родители реализуют свой воспитательный потенциал, помогают детям подготовиться к взрослой жизни и способствуют формированию полноценной личности, способной эффективно жить и функционировать в обществе [109, с. 23].

Законодательство РФ рассматривает родительское попечение не только как право родителей, но и как одну из ключевых родительских обязанностей. Эта обязанность гарантируется путем закрепления в нормах Семейного кодекса РФ юридической ответственности родителей за воспитание и развитие ребенка, что соотносится с требованиями ст.18 и 27 Конвенции ООН о правах ребенка [34].

Соблюдение прав родителей по осуществлению родительского попечения и установление для них обязанностей осуществлять родительское попечение своих детей позволяет государству в определенной мере гарантировать, что дети будут эффективно развиваться физически, расти духовно и психически здоровыми, дает возможность для нормального и всестороннего развития индивидуальных способностей детей [3, с. 77].

Однако родительское попечение над детьми в силу разных причин может быть утрачено. В этой связи семейное законодательство Российской Федерации устанавливает обязанность государства (через специально уполномоченные на то органы) осуществлять функцию по выявлению несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей и их опеки [7, с. 45]. Эти функции осуществляют органы опеки и попечительства.

Анализ практики работы органов опеки и попечительства, а также анализ законодательных норм показывает, что основными причинами утраты детьми родительского попечения могут служить ситуации, когда:

- родителей лишают родительских прав;
- родителей ограничивают в их родительских правах;
- родители несовершеннолетнего по суду признаются недееспособными;
- родители в силу тяжелых болезней и недугов не могут осуществлять родительское попечение в отношении своих детей;
- родители длительно (более 6 месяцев) отсутствуют;
- родители уклоняются от воспитания детей;
- родители уклоняются от защиты прав и интересов детей, что может проявляться в следующих ситуациях: родители официально отказываются забирать собственных детей из тех или иных учреждений (в этом случае дети таких родителей признаются отказниками); родители не забирают собственных детей из тех или иных учреждений, при этом не оформляя формальный отказ от них; одинокая мать оставляет детей на полное государственное попечение, не поддерживая контактов с ними, не участвуя в их воспитании;
- «родители своим бездействием либо активными действиями создают угрозу для здоровья и жизни детей;
- родители препятствуют нормальному развитию и воспитанию несовершеннолетних детей» [104, с. 185].

«Возможны также случаи, когда родительское попечение о несовершеннолетних отсутствует по каким-либо иным причинам, например, по причине заключения родителей под стражу или назначения приговором суда наказания, связанного с лишением или ограничением свободы. Таким образом, перечень возможных причин утраты детьми родительского попечения очень широк» [5, с. 34].

Как правило, утрате родительского попечения над детьми предшествуют ситуации, когда в семье создается неблагоприятная или угрожающая благополучию детей ситуация, например, по причине асоциального или иного деструктивного поведения родителей [87, с. 42]. Такие родители негативно влияют на своих детей, а, следовательно, неэффективно выполняют свои обязанности по родительскому попечению, нередко злоупотребляя своими родительскими правами. Данная категория родителей формирует основную группу риска детей, которым может угрожать в дальнейшем полная утрата родительского попечения и опеки, например, по причине того, что родители будут лишены родительских прав. В силу этого ежегодно тысячи детей в России утрачивают родительское попечение [32, с. 41], и хотя ситуация в последние годы улучшается, в целом она еще остается далекой от абсолютного благополучия.

В ситуациях, когда родители не могут или не хотят участие в воспитании, развитии, обучении своих детей, не выполняют обязанности по уходу за ними, эти важнейшие функции могут быть возложены в рамках установленных государством процедур на третьих лиц – опекунов или попечителей [11].

Можно говорить о том, что урегулированные нормами права правовые институты опеки и попечительства позволяют тем, кто не является родителем несовершеннолетних, принимать решения об уходе за ними и об их воспитании и обучении, как это делали бы их биологические родители, если бы имели желание и возможности должным образом исполнять свои родительские обязанности. По своей сути, опека и попечительство являются

двумя ключевыми формами защиты прав и интересов детей, оставшихся сиротами либо лишившихся родительского попечения, а также формами их жизнеустройства [96].

Как отмечают исследователи, «термины «опека» и «попечительство» в настоящее время в юридическом обиходе используются в разных значениях. Под опекой иногда понимают не только осуществление заботы со стороны физического лица, но и пребывание несовершеннолетнего или недееспособного гражданина в специальном медицинском или социальном учреждении» [100, с. 18].

«В практике правоприменения под опекой и попечительством принято понимать деятельность соответствующих государственных органов, упомянутых в ст. 34 ГК РФ, а также комплекс непосредственных действий по осуществлению социальной заботы, так и правовую связь, правоотношение с участием опекуна (попечителя) и подопечного» [100, с. 18]. В таком понимании опека и попечительство рассматриваются в рамках деятельностного подхода.

Свой вклад в объяснение терминологического смысла понятий «опека» и «попечительство» внесла М.В. Антокольская. По ее мнению, опека и попечительство следует рассматривать широко – «как способ восполнения дееспособности и защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных лиц», а в узком смысле понимать под ними «способ восполнения дееспособности, защиты прав и интересов и воспитания несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей» [1, с. 306]. Предложенные автором определения, однако, нельзя принять как рабочие, поскольку в них не отражено главное – каким образом при опеке и попечительстве осуществляется восполнение дееспособности и защита прав и интересов несовершеннолетних.

Для выработки применимого определения опеки и попечительства, прежде всего, нужно опираться на нормативные трактовки. Юридическое определение понятий «опека» и «попечительство» в Российской Федерации

закреплено сегодня в Федеральном законе №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [53] и Федеральном законе №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [49].

Согласно закону №159-ФЗ, опека и попечительство рассматриваются как формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Целями установления опеки в отношении детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, в законе названы:

- осуществление содержания, воспитания и образования таких детей;
- защита их прав и интересов (абз. 7 ст. 1).

«Закон №159-ФЗ определяет, что ключевое различие между опекой и попечительством лежит в возрасте несовершеннолетних, попадающих под неродительское попечение. Граница проходит по возрасту 14 лет. Над детьми, не достигшими этого возраста, устанавливается опека, а над детьми 14 лет и старше (до 18 лет) вводится попечительство (абз. 7 ст.1)» [49].

Более развернуто определяются термины «опека» и «попечительство» в законе №48-ФЗ.

В частности, согласно ст. 1 закона применительно к сфере жизнеустройства детей опека понимается как «форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) (...), при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия» (п.1 ст.1).

В свою очередь попечительство характеризуется как «форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет (...), при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны:

- оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей;

- охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц» (п.2 ст. 1).

Как видно из определений, представленных в федеральном законе №48-ФЗ, «являясь близкими по своей социальной сути, институты опеки и попечительства не тождественны. Опекунство предполагает, во-первых, более младший возраст несовершеннолетних (до 14 лет), а во-вторых, полный перечень прав для опекунов совершать от имени опекаемых и в их интересах все юридически значимые действия. В свою очередь попечительство подразумевает, во-первых, более взрослый возраст несовершеннолетних (от 14 до 18 лет), а во-вторых, только ограниченный перечень прав попечителей в отношении их» [53].

«Нормативные трактовки терминов «опека» и «попечительство» в целом можно считать рабочими, поскольку они закрепляют главную, сущностную особенность этих понятий – то, что опека и попечительство являются формами устройства несовершеннолетних граждан в тех случаях, когда родительское попечение утрачено» [89, с. 143]. Однако такое определение опеки и попечительства требует уточнения деятельностными характеристиками. Это действия по осуществлению социальной заботы о них, по защите их прав и содействию в реализации их законных интересов и в исполнении обязанностей во всех сферах жизнедеятельности несовершеннолетних, а также по охране несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Интересно отметить, что в зарубежных странах также существуют институты опеки и попечительства, но характеризуются они в ряде случаев несколько иначе, чем в России [105, с. 423].

В законодательстве Беларуси закреплено, что «опека и попечительство устанавливаются в отношении несовершеннолетних в тех случаях, когда они не проживают совместно с родителями и те уклоняются от обязанностей по их воспитанию. Органы опеки и попечительства Республики Беларусь в этом случае наделены правом требовать в судебном порядке лишения родителей

родительских прав и назначения опекунов или попечителей (ст.148 Кодекса Республики Беларусь «О браке и семье» [31]). В то же время в Беларуси, как и в России, предусмотрено, что опека устанавливается в отношении только малолетних детей до 14 лет, а попечительство – в отношении несовершеннолетних 14-18 лет (п.1 ст. 32 и п.1 ст. 33 Гражданского кодекса Республики Беларусь [16]).

Законодательство Украины в вопросах определения опеки и попечительства в целом тождественно российскому. В частности, ч.1 ст. 243 Семейного кодекса Украины указывает, что «опека, попечительство устанавливается над детьми-сиротами и детьми, лишенными родительского попечения», при этом «опека устанавливается над ребенком, не достигшим четырнадцати лет, а попечительство – над ребенком в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет» (ч.2 ст. 244 СК Украины) [82]. Цели установления опеки и попечительства в законодательстве Украины определены в Гражданском кодексе страны, где, в частности, отмечается, что «опека и попечительство устанавливаются с целью обеспечения личных неимущественных и имущественных прав и интересов малолетних, несовершеннолетних лиц» (ч.1 ст.55 ГК Украины [19]).

Рассмотрим в этом вопросе законодательство Азербайджана. В Гражданском кодексе республики определено, что опека и попечительство устанавливаются над несовершеннолетними «при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишения судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие физические лица по иным причинам остались без родительского попечения, в частности, когда родители уклоняются от их воспитания либо от защиты их прав и обязанностей» (ч. 33.3 ст. 33 ГК Азербайджана [15]). «Целями установления опеки и попечительства в стране называются «содержание, воспитание, образование, а также защиту прав и обязанностей» несовершеннолетних (ч.136.1 ст. 136 СК Азербайджана)» [79]. Как и в России, опека в Азербайджане устанавливается для малолетних до 14 лет, а для детей старше этого возраста и до 18 лет – вводится попечительство.

В законодательстве Молдовы вопросы опеки и попечительства также рассматриваются в Гражданском кодексе страны (в книге первой). Здесь, в частности, определено, что «опека или попечительство над несовершеннолетним устанавливается в случае, если ему присвоен статус ребенка, оставшегося без попечения родителей, или статус ребенка, временно оставшегося без попечения родителей» (ч.2 ст. 50 ГК Молдовы [17]). «С обретением полной дееспособности опека и попечительство над такими лицами прекращается (ч.1 ст. 50 ГК Молдовы). В возрастных границах установления опеки и попечительства в Молдове нет расхождений с нормами российского права, однако в функциях попечителей, например, имеются. В частности, ГК Молдовы возлагает на попечителей несовершеннолетних функции не только по оказанию подопечным содействия в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, но и по «охране их от злоупотреблений со стороны третьих лиц» (ч.3 ст. 52 ГК Молдовы)» [17].

Таким образом, проведенный анализ показал, что в настоящее время правовые институты опеки и попечительства закреплены в законодательстве России и ближайших к ней стран-соседей (участников СНГ) в очень сходном или идентичном виде. Опека устанавливается в отношении детей до 14 лет (малолетних), а попечительство вводится, если ребенку от 14 до 18 полных лет. Несколько по-разному видятся в национальном законодательстве разных стран только цели и задачи опеки и попечительства и конкретные функции опекунов и попечителей. Однако в целом по итогам анализа различных трактовок опеки и попечительства можно говорить, что под опекой и попечительством следует понимать две альтернативные формы устройства несовершеннолетних граждан разного возраста в тех случаях, когда родительское попечение в отношении них утрачено, при которых на опекунов (попечителей) возлагаются обязанности предпринимать действия по осуществлению социальной заботы о несовершеннолетних, лишившихся родительского попечения, по защите их прав и содействию в реализации их законных интересов и в исполнении обязанностей во всех сферах

жизнедеятельности несовершеннолетних, а также по охране несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

1.2 История становления институтов опеки и попечительства в России

Зарождение правовых институтов опеки и попечительства произошло в глубокой древности, и Россия в их регулировании очень много восприняла от римского права.

Римское право классического периода характеризовалось наличием двух институтов, целью которых было компенсирование или восполнение недостатков дееспособности полностью или частично недееспособных лиц. Таковыми институтами являлись:

- опека (*tutela*);
- попечительство (*cura*) [75, с. 5].

По мнению Н.Г. Вавина, опека и попечительство уже в римском праве стали юридическим институтом, эффективно содействовавшим «защите, охране прав и интересов тех лиц, которые не в состоянии осуществлять свои права и оберегать интересы, институтом, содействовавшим попечению личности опекаемого и управлению его имуществом» [14, с. 118].

Социальное значение опеки и попечительства в Древнем Риме было огромным, о чем свидетельствуют слова Сервия Сульпиция, который говорил: опека (*tutela*) – это «*vis ac potestas in capite libero ad tuendum eum... iure civili data ac permissa*» - сила и власть над свободным человеком, для его защиты ...данная и дозволенная по гражданскому праву» (D.26,1,1 pr Paul., 38 ad ed.) [25].

Важно отметить, что уже в древнеримской традиции зародилась практика установления опеки и попечительства не только в отношении совершеннолетних, ставших полностью или частично недееспособными, но и

в отношении несовершеннолетних [93, с. 35]. В римском праве существовали:

- опека (*tutela*), которая устанавливалась над несовершеннолетними и женщинами;
- попечительство (*cura*), которое устанавливалось над безумными, расточителями, лицами, не достигшими 25 лет [65, с. 125].

Таким образом, в основу разграничения опеки и попечительства в римском праве были положены, в первую очередь, не столько критерии дееспособности, сколько возрастные и гендерные критерии [106, с. 58].

Над несовершеннолетними и женщинами вне зависимости от возраста устанавливалась опека. Что касается попечительства, то оно устанавливалось в отношении совершеннолетних мужчин, не достигших 25 лет, а также в отношении лиц с признаками аддиктивного поведения – расточителей, душевнобольных, умалишенных [48, с. 98].

В римском праве институт опеки и попечительства служил целям защиты интересов и прав тех лиц, которые в силу своего возраста, состояния здоровья или особенностей социального положения нуждались в помощи и охране при осуществлении своей социальной деятельности. Общим в этих институтах было то, что и опека, и попечительство устанавливались только над лицами *sui iuris*, т.е. не находившимися ни в чьей власти.

Что касается отличий, то опека и попечительство не приравнивались друг к другу ни в юридическом, ни в социальном смысле. Различие между ними было существенным, и состояло оно, прежде всего, в том, что:

- при опекуновстве – опекун придавал юридическую силу сделкам подопечного формальным актом до совершения такой сделки;
- при попечительстве – попечитель выражал свое согласие неформально иногда и после совершения сделки [74, с. 41].

И.А. Покровский, рассматривая историю формирования институтов опеки и попечительства в Риме, «указывал, что в древнейшее время, когда еще были сильны родовые связи, опека над лицами недееспособными

являлась делом родственников, причем в институт опеки на первом плане стояла не забота о подопечном, а забота о его имуществе в интересах его ближайших наследников. Для этих последних было важно, чтобы то имущество, которое может к ним дойти в порядке законного наследования, не оказалось в руках малолетнего, безумного и т. д., не было бы растрачено или расхищено» [65, с. 215].

Вследствие этого опека изначально имела характер некоторой предварительной охраны возможного в будущем наследства («*ut qui sperarent hanc successionem, iidem tuerentur bona, ne dilapidarent*» – fr. 1 pr. D. 26. 4). Эта основная идея древней опеки отразилась на всем ее построении, в частности нашла отражение в порядке призвания к опеке (он совпадает с порядком призвания к наследованию: естественным опекуном является ближайший наследник), в самом характере опеки, которая в древнейшее время признавалась не обязанностью, а правом опекуна и ставила его во властное положение по отношению к опекаемому и его имуществу. Опекун имел власть, подобную власти *paterfamilias* [48, с. 30].

Однако постепенно властность, реализованная в институте опеки, стала заменяться элементами обязанности, заботы, которые все более и более стали выступать на первый план, что привело к коренному изменению положения опекуна: его права стали рассматриваться лишь как средство для выполнения лежащей на нем обязанности [20, с. 12]. Таким образом, со временем в сущности опеки возобладало не охранение опекуном своих возможных в будущем прав, а забота о чужих правах (правах опекаемого).

Римское право знало разные виды опеки в разные исторические периоды своего развития. Так, Квинт Муций различал пять родов опеки (*genera tutelarum*), Сервий Сульпиций – три, а Лабейон – уже только два. Это свидетельствует о том, что институт опеки претерпел в римском праве и обществе значительную эволюцию [85, с. 73].

В связи с рассмотрением вопросов об опеке и попечительстве над несовершеннолетними, особый интерес в римском праве вызывает, прежде

всего, институт опеки (*tutela*), которая, как было отмечено выше, в Древнем Риме устанавливалась следующими категориями лиц:

- малолетними гражданами обоих полов;
- женщинами, не состоящими под властью отца или мужа.

Исходя из этого, выделялось два вида опеки (по критерию опекаемого субъекта):

- опека несовершеннолетних (*tutela impuberum*);
- опека женщин (*tutela mulierum*) [65, с. 48].

В обоих случаях опека устанавливалась в целях защиты прав данных лиц, при этом власть, которой наделялся опекун, не отрицала, а подтверждала свободу опекаемого, указывая на уровень согласования правомочий.

«Отношения опеки в своей основе подразумевали доверие – личную связь, воспринимаемую как единство участников. Поэтому опекун совершал сделки непосредственно в пользу подопечного (Дигесты Юстиниана – D. 41,1,13,1), а также мог отчуждать вещи подопечного (Институции Гая – Gai., 2,64). Власть, которой был наделен опекун в отношении опекаемого, не отрицала, а подтверждала его свободу, указывая на уровень согласования правомочий» [26, с. 288]. Опекун обеспечивал полноту статуса субъекта правоотношений, обогащая его способностью к юридически значимому распоряжению своим имуществом.

В случае несовершеннолетних опека могла устанавливаться над лицами обоего пола, но существовали заметные различия. Так, над лицами мужского пола опекунство продолжалось до достижения лицом 14 лет, а над лицом женского пола (по общему правилу) – до 12 лет. До этих возрастных границ несовершеннолетние лица *sui juris* хотя и считались правоспособными, но полной дееспособностью не обладали.

При этом римское право проводило различия в степени самостоятельности и дееспособности детей разного возраста и отличало младших детей от детей, приближающихся к *pubertas* (совершеннолетию). В

связи с этим римское право различало среди несовершеннолетних две группы:

- *infantes* (младшие дети, еще не умеющие говорить, в возрасте до 7 лет);
- *infantiae maiores* (старшие дети в возрасте от 7 до 14 лет) [65, с. 49].

Роль опекуна зависела от возраста опекаемого несовершеннолетнего. Наиболее значимой она была в отношении *Infantes*, которые никакого участия в гражданском обороте не принимали, их волеизъявление признавалось ничтожным. Поэтому за них все дела вел опекун.

В отличие от *Infantes* за детьми от 7 до 12-14 лет римское право признавало известную разумность, поэтому позволяло им совершать сделки чистого приобретения самим, без согласия опекуна, однако во всех прочих случаях в их делах и действиях принимал участие опекун, который давал свою *auctoritas* [65, с. 50].

Формальной основой для установления опеки над несовершеннолетними могло служить одно из двух оснований:

- последняя воля главы семьи (завещательная опека);
- распоряжение соответствующего государственного органа (учреждаемая опека) [107, с. 50].

Кроме того, выделялась т.н. законная опека.

Еще со времен Законов XII таблиц [99, с. 39] каждый глава семьи в римском праве обладал правом при составлении завещания или выражении последней воли назначить опекуна для всех лиц, которые после его смерти становились *sui juris* (установить завещательную опеку). При этом домовладыка мог учредить опеку над своими детьми, как уже родившимися, так и над теми, которые еще только должны родиться, а также над внуками или правнуками, если у них отец умер ранее деда. Однако не всякая последняя воля главы семьи несла в себе основания для установления опеки, а только такая, которая в части назначения опекуна соответствовала всем формальностям, предусмотренным для завещания.

«Если глава семьи в своем завещании не назначил опекуна для своих *infantes*, тогда возникала *tutela legitima* (законная опека), или опека в силу закона, при которой права и обязанности опекуна возлагались на агнатических родственников, интестатных наследников несовершеннолетних» [48, с. 34]. Изначально *tutella legitima* устанавливалась в следующих случаях:

- если *tutor testamentarius* не назначен;
- если назначение опекуна не действительно, и даже *conformatio* его через магистрата невозможна;
- если сила завещательного назначения уничтожается благодаря прибавлению к нему условия или срока (*pendente condicione* и до наступления *dies ex quo* назначается особый *tutor dativus*);
- если *tutor testamentarius* умер до достижения совершеннолетия *infantes* [65, с. 74].

Позднее агнатическое родство было вытеснено когнатическим, и это привело к упразднению *tutela* агнатов сначала над женщинами (по *lex Claudia*), а потом и над несовершеннолетними. Опека была доверена матери и другим когнатам. Таким образом, был устранен принцип старого права о преимущественных правах агнатов, как и тот принцип, что опекуном может быть только мужчина.

«Существовали особые случаи, когда опека назначалась государственными органами (*officium, munus*). Такой, третий вид опеки над несовершеннолетними получил название *tutela dativa* (учреждаемая опека). Государственными органами, наделенными правами установления опекуна, по римскому праву сперва признавались преторы и плебейские трибуны (*lex Atinia*), а в провинциях правители. Позднее данные функции были возложены на специального *praetor tutelaris*, а в постклассическом Риме – на *defensores civitatis* (установление опеки над несовершеннолетними из числа бедных) и городских префектов и правителей провинций (над богатыми несовершеннолетними)» [48, с. 101].

Учреждаемая опека устанавливалась в следующих основных случаях:

- если не имелось ни завещательного назначения, ни родственника, имеющего право на *tutela legitima*;
- «если было неизвестно, наступает ли *tutela testamentaria* или *legitima*;
- если *tutor testamentarius* или *legitimus* отказывался, был объявлен относительно неспособным к опеке или устранился от опеки;
- в некоторых случаях, когда то или иное временное обстоятельство не давало возможности имеющемуся опекуну осуществлять ведение опеки (например, опекун находился во временном отсутствии)» [65, с. 41].

Особенности учреждаемой опеки были следующие:

- согласия несовершеннолетнего на установление подобной опеки не требовалось;
- опекун должен был проживать в округе претора, назначающего опекунство;
- предварительно узнавали о нравственном поведении будущего опекуна;
- не допускалось назначение опеки под какимлибо условием [72, с. 63].

Опекун, установленный официальной властью (*tutor dativus*), назначался из числа способных к опеке лиц после соответствующей проверки. Некоторым лицам было вменено в обязанность в течение года давать опекунским властям знать о нужде в назначении опекуна и предлагать кандидатов (*tutoris postulatio*) [65, с. 42].

Согласно установлениям, характерным для римского права, существовала обязанность лиц, законным образом призванных исполнять опекунские обязанности, их принять. Такая обязанность вытекала из понимания опеки как общественной службы и социальной заботы. Но существовали исключительные случаи, когда некоторые лица не могли принять опеку, а другие могли от нее отказаться [26, с. 67].

«Выделялся круг лиц, которые не могли выступать в качестве опекунов несовершеннолетних. Среди них:

- рабы,
- перегрины,
- душевнобольные,
- глухие, немые,
- воины,
- доверители или должники опекаемых,
- несовершеннолетние,
- женщины (до постклассического периода)» [48, с. 33].

Считалось, что все эти категории лиц в силу личных качеств, статуса или профессии не могли гарантировать правильное исполнение опеки. Такие лица специальными решениями государственных органов освобождались от опеки *ex officio* (данный круг причин получил название *excusationes necessariae*).

Однако помимо *excusationes necessariae* выделялись и причины другого рода, препятствовавшие принятию опеки над несовершеннолетним. Это *excusationes voluntariae*, также позволявшие избежать выполнения опекунских обязанностей. «*Excusationes voluntariae* имели следующие категории лиц:

- бедняки, старики, больные;
- некоторые корпорации (кузнецы, пекари, матросы, торговцы зерном и т. д.);
- лица некоторых свободных профессий (философы, риторы, атлеты, врачи);
- лица, за которыми был признан *jus liberorum*,
- лица, которые могли указать гражданина, который с большим успехом исполнял бы обязанности, опекуна (*potions nominatio*)» [65, с. 43].

При наличии этих причин, а также просьбы со стороны соответствующего лица государственные органы освобождали данных лиц от должности опекуна.

Лица, назначенные или призванные к опекунству, выполняли целый круг социально значимых обязанностей, главной их задачей было не оставлять опекаемого без защиты. В целях реализации данных полномочий опекуны наделялись определенными правами на имущество и личность опекаемых, которые зависели от возраста опекаемого.

В отношении *infantes* до 7 лет опекун не выступал как воспитатель. Его роль заключалась в оплате расходов за счет средств подопечного, самостоятельном управлении и рациональном использовании имущества подопечного (*libera admministratio*) [63, с. 39]. Доход, получаемый от использования имущества опекаемого, опекун обязан был присоединять к имуществу подопечного. Он также нес ответственность за убытки, причиненные имуществу подопечного из-за своей недобросовестности. Опекун должен был свободные денежные средства подопечного вкладывать в землю или давать займы, ему было запрещено отчуждать землю и другие ценности подопечного без предварительного одобрения соответствующих государственных органов или, хотя бы, без распоряжения, содержащегося в завещании главы семейства.

По достижении опекаемым лицом возраста 7 лет обязанности опекуна менялись. «Сохраняя право без согласия несовершеннолетнего и в его отсутствие заключать сделки, необходимые для защиты его интересов, опекун не мог запрещать опекаемому предпринимать какие-либо действия, увеличивающие или уменьшающие имущество. Все сделки, совершенные *impuberes infantia majors*» [63, с. 44], признавались действительными, даже если не было согласия опекуна, если в ходе них приобреталось имущество. Недействительными назывались только сделки, в которых речь шла о принятии каких-нибудь обязательств. Все сделки опекаемого должны были

одобряться опекуном, что компенсировало недостаток дееспособности несовершеннолетнего, особенно.

Можно выделить несколько случаев (оснований), когда опека над несовершеннолетним прекращалась:

- достижение *infantes* возраста *pubertas*;
- смерть несовершеннолетнего опекаемого лица;
- претерпение несовершеннолетним или опекуном *capitis deminutio*;
- «смерть опекуна,
- претерпевание опекуном *capitis deminutio*;
- отказ опекуна по оправданным причинам от опеки;
- недееспособность опекуна;
- наличие подозрений в отношении опекуна, что он использует имущество подопечного» [63, с. 41].

В случаях, не связанных со смертью или *capitis deminutio*, происходило назначение нового опекуна.

«Римское право разработало ряд правовых средств для защиты интересов подопечного от недобросовестности опекуна. Основные среди них:

- *actio suspecti tutoris* – иск о смещении негодного опекуна. Данный иск мог подать любой человек, который узнал о фактах злоупотребления со стороны опекуна. Решение по такому иску приводило к прекращению опекунства и к *infamia* прежнего опекуна.
- *actio de rationibus distrahendis* - иск о прекращении опеки. Данный вид иска мог подать подопечный, если существовало сомнение в том, что расчет в связи с управлением его имуществом произведен полностью. Решение гласило: *in duplum*» [63, с. 44].

«В римском праве классического периода помимо указанных средств в целях защиты интересов опекаемых несовершеннолетних были введены:

- обязательство для всех опекунов, кроме назначенных по завещанию или по решению государственных органов, вносить залог, охраняющий имущество подопечного;
- *actio tutelae directa* – иски прежних опекаемых с требованиями к опекуну;
- *actio tutelae contraria* – иски прежних опекунов против прежних опекаемых» [63, с. 45].

«В римском праве постклассического периода интересы несовершеннолетних опекаемых защищались также введением общей ипотеки на имущество опекуна» [63, с. 47].

Таким образом, исторический обзор практики становления институтов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних показывает, что уже в древнеримскую эпоху эти институты возникли, получили активное и глубокое развитие, детальное правовое регулирование. Большинство европейских правовых систем характеризуется рецепцией правовых институтов древнеримского права, и Россия в этой связи не является исключением.

Однако особенностью России является то, что возникшие и развивавшиеся в нашей стране институты опеки и попечительства своими корнями во многом уходят как в классическое римское право (древнеримская модель опеки и попечительства), так и в исконно русские, национальные традиции опеки и попечительства над несовершеннолетними, лишившимися родительского попечения.

Прежде всего, как следует из источников по теме, понятия «опека» и «попечительство» изначально на Руси не применялись. Зато использовалось выражение «отдать на руки», чтобы человек (опекун, попечитель) мог «печаловаться о детях». В силу этого лицо, которому под опеку отдавали осиротевшего ребенка, в древнерусском языке первоначально называлось печальником. При этом слово «печаль» применительно к попечению о детях-сиротах в древнерусской традиции означало большее, чем просто заботу.

Понятие «печаль» подразумевало под собой также и нравственное участие опекуна в судьбе опекаемого ребенка [29].

А.А. Бердников отмечает, что одним из наиболее ранних задокументированных упоминаний об опеке и попечительстве на Руси на сегодняшний день является летопись, датированная 879 годом, в которой среди прочего было записано, что «Умерши Рюрикови, предаст княжение Олгови от рода ему суца, вдав ему сын своей на руця Игоря, бысть бо дщетеси вельми». В переводе этот текст означал, то «Рюрик назначает опекуном сыну своему родственника» [4, с. 7]. Исходя из этой цитаты, следует, что в соответствии с нормами древнерусского права законными опекунами и попечителями несовершеннолетних в Древней Руси по праву их рождения признавались исключительно биологические родственники осиротевших детей. Иных форм опеки над несовершеннолетними с привлечением третьих лиц в древности на Руси не существовало.

А.А. Бердников отмечает, что в Древней Руси «опекуну надлежало заботиться о воспитании сироты, охранять его от обид и несправедливостей, а родители ребенка-сироты осуществляли строгий надзор за опекуном, и их мнение было непререкаемым. В отношении имущества, опекун обязанностей никаких не имел, т.к. имущество принадлежало всему роду» [44, с. 10].

Процитированная выше летопись не является в чистом виде источником права, она лишь отражает определенные правовые явления и нормы, которые к тому времени сложились. В этой связи одним из первых и наиболее ранних источников нормативно-правового регулирования института опеки и попечительства в национальном русском праве считают Русскую Правду XI в. [76].

Большое значение в ней имел п. 99, который гласил: «Если останутся в доме (после смерти отца) малолетние дети и не будут еще способны сами о себе позаботиться, а их мать выйдет (снова) замуж, то дать их вместе с движимым и недвижимым имуществом под опеку ближайшему родичу до тех пор, пока не подрастут; (при этом) товар передать (опекуну) в

присутствии свидетелей; а что (в дальнейшем) он наживет, отдавая тот товар под проценты, или отпуская его в торговый оборот, то, возвратив им (т.е. опекаемым) самый товар, пусть он возьмет себе прибыль, ибо кормил и заботился о них; если же будет приплод от челяди или от скота, то это все взять (опекаемым); если же (он) что-либо утратил, то за все ему (следует) заплатить тем самым детям наличностью; если даже отчим возьмет (под опеку) детей с (их) наследством, то условия договора (будут) те же» [76].

Таким образом, к моменту появления на Руси Русской Правды в XI в. сформировался правовой порядок установления опеки и попечительства над детьми женщины, потерявшей мужа и повторно выходящей замуж. В случае выхода вдовы замуж при маленьких детях назначалась опека ближнего, т.е. устанавливался родственник, которому передавались дети с имуществом и домом до их совершеннолетия. Имущество передавалось перед свидетелями. Опекун получал в свою пользу прибыль от торговли или проценты от денег, принадлежавших детям и пущенных им в оборот, однако с условием вернуть детям после их совершеннолетия стоимость товара. Приплод от скота или дети от рабов передавались наследникам в наличности, а за убытки опекун платил детям. Отчим также отвечал за имущество пасынков. Отцовский двор, как это было в обычае у многих народов, доставался без раздела младшему сыну, дольше всех живущему с родителями.

Таким образом, ко времени создания Русской Правды институт опекунов в отношении несовершеннолетних получил свое развитое оформление на Руси, но акцент при назначении опекуна детям ставился на эффективном и в интересах детей распоряжении имуществом их почившего отца.

Позднее, в эпоху Петра I обязанность по назначению опекунов осиротевшим несовершеннолетним, была возложена на магистраты, которые обязаны были назначать опекунов и наблюдать за ними, т.е. опека стала государственным учреждением, контролирующим деятельность опекунов. Как отмечают исследователи, «при Петре I опекун мог быть назначен либо

по завещанию, либо в соответствии с законом, либо по распоряжению правительственных органов» [4, с. 11].

«В период правления Екатерины II институт опеки и попечительства в России был существенно модернизирован. В основе модернизации оказался Указ 1775 г. «Учреждения для управления губерний». Согласно ему, например, были сформированы особые учреждения, ведающие вопросами опеки, например, дворянская опека для дворянских вдов и малолетних. Кроме того, к екатерининской эпохе сложилось понимание того, что опекун – не просто лицо, которое обязано рачительно заботиться о родительском имуществе осиротевших детей. К нему стали применяться высокие нравственные требования. В частности, было определено, что опекуном может выступать человек честный и порядочный, из числа как родственников и свойственников, так и посторонних. Его добродетельные качества, честность, не зазорное поведение должны были подавать надежды к воспитанию малолетнего «в здравии и пристойном содержании. Не могли быть опекунами: расточители собственности своего имени, если «ничего от оного не осталось»; находящиеся или ранее находившиеся в явных и главных пороках или под наказанием судебным; совершающие суровые поступки, известные членам дворянской опеки; находящиеся в ссоре с родителями малолетнего» [4, с. 7]. Помимо дворянской опеки в дальнейшем появились свои учреждения для установления опеки над осиротевшими детьми из купеческих и мещанских родов [98, с. 55].

Таким образом, исторический обзор показывает, что формирование институтов опеки и попечительства в России шло под влиянием двух правовых традиций – древнеримской (в формате рецепции норм римского права) и древней, национальной. В результате за столетия эволюции институт опеки и попечительства приобрел в нашей стране современный вид, который мы знаем.

Глава 2 Особенности правового регулирования институтов опеки и попечительства в РФ

2.1 Правовые основания возникновения и прекращения опеки и попечительства в РФ

Общеправовые основания установления опеки и попечительства в Российской Федерации определены в Гражданском кодексе РФ [18]. Базовыми в нем служат ст. 32 и 33, определяющие, во-первых, круг лиц, в отношении которых может быть установлена опека или попечительство, во-вторых, определяется общий (рамочный) правовой статус опекунов и попечителей.

В соответствии с положениями ч.1 ст. 32 ГК РФ круг лиц, в отношении которых по законодательству Российской Федерации может быть установлена опека, включены как лица, достигшие возраста совершеннолетия, так и несовершеннолетние.

В категории совершеннолетних опека может быть введена в отношении только одной категории лиц – граждан, признанных судом недееспособными вследствие психического расстройства [80]. Здесь важно, что для определения возможности установления опеки над совершеннолетним гражданином должны одновременно присутствовать несколько критериев в совокупности:

- возрастной критерий (лиц должно быть совершеннолетним, т.е. достигшим возраста 18 лет);
- медицинский критерий (наличие документально установленного факта недееспособности лица);
- критерий ментального статуса (лицо должно иметь принятое в установленном порядке заключение о наличии у него психического расстройства);

- судебно-процессуальный критерий (недееспособность вследствие наличия психического расстройства должна быть подтверждена судом по установленной судебной процедуре).

Только при одновременном наличии всех вышеперечисленных критериев совершеннолетнее лицо в России может быть передано под опеку [22, с. 40].

С несовершеннолетними ситуация иная. Здесь для установления опеки достаточно одного критерия – возрастного. Как известно, в Российской Федерации, исходя из положений Федерального закона №120-ФЗ [54], несовершеннолетними в целом признаются лица, которые еще не достигли возраста восемнадцати лет (ст. 1). Однако это обобщенное, рамочное определение, поскольку дополнительно в зависимости от достигнутого возраста гражданское законодательство России внутри большой группы лиц до 18 лет выделяет две самостоятельные категории несовершеннолетних, учитывая объем их гражданской дееспособности:

- малолетние (дети) до 14 лет;
- несовершеннолетние (подростки) в возрасте от 14 до 18 лет [71, с. 80].

Исходя из формулировки ч.1 ст. 32 ГК РФ, опека в России может быть установлена только над малолетними, то есть над детьми от рождения до 14 лет.

В случаях, когда ребенок достигает возраста 14-летия, в отношении него может быть установлено только попечительство, что следует из ч.1 ст. 33 ГК РФ. Помимо этого попечительство может быть также установлено и над гражданином, находящимся в возрасте совершеннолетия, но при условии, если он в судебном порядке ограничен в дееспособности (ч. 1 ст. 33 ГК РФ), то есть если у гражданина ограничены по суду определенные права и обязанности.

ГК РФ в ч.1 ст. 30 предусматривает следующие случаи ограничения дееспособности совершеннолетнего лица:

- наличие у него пристрастия к азартным играм;
- установленное у него злоупотребление спиртными напитками или наркотическими средствами.

При этом в обоих случаях должно соблюдаться общее обязательное условие о том, что такое лицо перечисленными выше действиями ставит собственную семью в тяжелое материальное положение [44, с. 40]. Если экономическим интересам и материальному положению семьи вследствие указанных выше действий совершеннолетнего лица ущерб не наносится, введение ограничения дееспособности невозможно, а соответственно, невозможно и введение в отношении него попечительства.

Ч.2 ст. 30 ГК РФ закрепила дополнительное основание для признания лица ограничено дееспособным – это наличие у него психического расстройства, при котором человек может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц. Такое законодательное положение – это новелла современного российского гражданского законодательства, поскольку, как указывают исследователи, «ранее последствием психического заболевания могло быть только лишение гражданина дееспособности, а в настоящее время он может по этому основанию быть ограничен в дееспособности» [18].

Из положений ст. 32, 33 ГК РФ и других норм законодательства России следует, что с процедурной точки зрения установление опеки или попечительства в отношении разных категорий граждан выглядит по-разному. Поскольку проблема установления опеки или попечительства в отношении совершеннолетних не является объектом исследования в данной работе, то эту разницу следует указать коротко. Она состоит в том, что в отношении совершеннолетних лиц процедура установления опеки или попечительства является комбинированной, судебно-административной. Например, когда речь идет об опеке, на первом этапе ее установления в судебном порядке должно быть сделано признание совершеннолетнего гражданина, в том числе пожилого, страдающего психическим

расстройством, недееспособным. Суд решает вопрос о недееспособности совершеннолетнего лица с учетом степени нарушения его способности понимать значение своих действий или руководить ими [27, с. 213]. Далее, если лицо было признано судом недееспособными вследствие психического расстройства, опека над таким лицом устанавливается органами опеки и попечительства. При этом подача заявления в суд об установлении опеки и попечительства не требуется (ст. 32 ГК РФ). Аналогично и с установлением попечительства в отношении совершеннолетнего лица [28, с. 15].

Что же касается малолетних (в случае с опекой) и несовершеннолетних 14-18 лет (в случае с попечительством), то в отношении них процедура установления опеки либо попечительства является исключительно административной, то есть не предусматривает участия в этой процедуре судебных инстанций [27, с. 213]. Основная роль в установлении опеки и попечительства в отношении малолетних и несовершеннолетних отведена органам опеки и попечительства [43, с. 37].

В соответствии с действующим гражданским и семейным законодательством России, в качестве органов опеки и попечительства в РФ выступают органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Органами опеки и попечительства считаются также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта Российской Федерации они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами (ч.1 ст. 34 ГК РФ, ч.2 ст. 121 СК РФ).

Порядок установления и осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан определяется главами 20 и 21 СК РФ, ст. 31-40 ГК РФ, Федеральным законом от 24.04.2008 №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 №423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан». Установление опеки или попечительства над несовершеннолетними имеет целью

обеспечить их содержание, воспитание и развитие, а также осуществлять защиту их прав и интересов.

В Российской Федерации в настоящее время установление опеки и попечительства над малолетним и несовершеннолетними через органы опеки и попечительства носит процедурный, этапный характер [47, с. 15]. Основных этапов три.

Первый этап состоит в сборе необходимой документации для дальнейшей подачи в орган опеки и попечительства по месту жительства кандидата в опекуны (попечители). В перечень необходимых документов в настоящее время входят:

- заявление заинтересованного лица с просьбой о назначении его опекуном;
- справка с места работы заинтересованного лица с указанием должности и размера средней заработной платы за последние 12 месяцев и (или) иной документ, подтверждающий доход указанного лица, или справка с места работы супруга (супруги) лица, выразившего желание стать опекуном, с указанием должности и размера средней заработной платы за последние 12 месяцев и (или) иной документ, подтверждающий доход супруга (супруги);
- выписка из домовой (поквартирной) книги с места жительства или иной документ, подтверждающие право пользования жилым помещением либо право собственности на жилое помещение, и копия финансового лицевого счета с места жительства;
- справка от органов внутренних дел, подтверждающая отсутствие у гражданина, выразившего желание стать опекуном, судимости или факта уголовного преследования за преступления, предусмотренные ч.1 ст.146 СК РФ;
- медицинское заключение о состоянии здоровья по результатам освидетельствования заинтересованного лица, выразившего желание

стать опекуном, выданное в порядке, устанавливаемом Министерством здравоохранения РФ;

- копия свидетельства о браке (если лицо, выразивший желание стать опекуном, состоит в браке);
- письменное согласие совершеннолетних членов семьи с учетом мнения детей, достигших 10-летнего возраста, проживающих совместно с гражданином, выразившим желание стать опекуном, на прием ребенка (детей) в семью;
- копия свидетельства или иного документа о прохождении подготовки лица, желающего принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, в порядке, установленном ч.4 ст. 127 СК РФ (кроме близких родственников детей, а также лиц, которые являются или являлись опекунами (попечителями) детей и которые не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей). Форма свидетельства утверждается Министерством образования и науки РФ [52];
- автобиография;
- копия пенсионного удостоверения, справка из территориального органа Пенсионного фонда РФ или иного органа, осуществляющего пенсионное обеспечение.

Второй этап состоит в непосредственной подаче описанного выше пакета документов в органы опеки и попечительства по месту жительства [53]. «Соответствующий пакет документов изучается органами опеки и попечительства в течение 7 дней со дня его подачи. За это время в обязательном порядке проводится детальное обследование и изучение условий жизни гражданина, подавшего заявление» [67, с. 115]. Помимо этого, определяются ещё и другие обстоятельства, которые могут стать препятствием при назначении гражданина опекуном (согласно положениям ГК РФ и СК РФ). Данные факторы регламентируются ГК РФ, а также СК РФ.

По результатам таких исследований органом опеки и попечительства выдается заключение о возможности заинтересованного лица стать кандидатом в опекуны (п. 9 Постановления Правительства РФ №423 [56]). С таким заключением и описанным выше пакетом документов кандидат в опекуны обращается в орган опеки и попечительства, на территории которого проживает несовершеннолетний, в отношении которого планируется оформление опеки или попечительства [64, с. 53].

На третьем этапе в течение 10 дней органами опеки и попечительства выносится решение о назначении опеки либо об отказе в этом [92, с. 72]. Соответствующее решение выносится на основании поданного заинтересованным лицом пакета документов, акта обследования условий жизни гражданина, изъявившего желание стать опекуном, а также заключения органа опеки и попечительства по месту жительства гражданина о возможности быть кандидатом в опекуны [56]. Кроме того, если малолетний достиг возраста 10 лет, то при решении вопроса об оформлении опеки обязательно учитывается ещё и желание самого малолетнего. Для оформления опеки в отношении ребенка, достигшего возраста 10 лет, всегда обязательно необходимо его письменное согласие.

Решение органа опеки и попечительства может быть положительным или отрицательным [40, с. 78]. В случае получения заинтересованным лицом отказа органы опеки и попечительства в обязательном порядке должны возвратить весь пакет поданных документов. Кроме того, должна быть разъяснена чёткая причина отказа и дальнейшие возможные действия гражданина по оспариванию данного решения в суде.

Если решение органа опеки и попечительства положительное, то в зависимости от того, какие именно органы выступают в конкретной территории в качестве органов опеки и попечительства, факт установления опеки и подтверждение статуса гражданина, назначенного опекуном, устанавливается соответствующим административным актом органа опеки и

попечительства об установлении опеки [67, с. 62]. На практике это может быть постановление, приказ или распоряжение.

Важно, что помимо акта органа об установлении опеки данный факт установления опеки, а также статус лица-опекуна подтверждается и выдачей удостоверения опекуна, что предусмотрено ч. 6 ст. 11 Закона №48-ФЗ [53] и п. 9 Постановления Правительства РФ №423 [56].

Действующее законодательство России предусматривает, что у несовершеннолетнего, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может быть один или в исключительных случаях несколько опекунов (попечителей) [43, с. 46]. Также законодательство по вопросам опеки и попечительства предусматривает такие моменты, как обязательность устройства братьев и сестер в одну приемную семью, если нет каких-либо исключительных обстоятельств, позволяющих не выполнять это требование.

Важным является вопрос о правовых основаниях не только установления опеки или попечительства в отношении несовершеннолетних, но и об основаниях и порядке прекращения опеки или попечительства. Опека и попечительство прекращаются, а опекуны или попечители освобождаются (отстраняются) от исполнения своих обязанностей по основаниям, установленным ст. 39, 40 ГК РФ и ст. 29 Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

Выделяются четыре общих основания, когда опека или попечительство в отношении малолетних и несовершеннолетних могут быть прекращены:

- смерть опекуна (попечителя) либо подопечного;
- истечение срока действия акта о назначении опекуна (попечителя);
- освобождение опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей;
- отстранение опекуна (попечителя) от исполнения своих обязанностей [45, с. 137].

Особенного внимания требуют два последних основания.

По законодательству России опекун или попечитель, прежде всего, могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей по их собственной просьбе (инициативе), что предусмотрено ч.3 ст. 29 СК РФ.

Как указывают исследователи, «освобождение от исполнения обязанностей опекуна (попечителя) может происходить по его просьбе при наличии уважительных как объективных, так и субъективных причин, изложенных в письменном заявлении в адрес органа опеки и попечительства (изменение семейного положения опекуна (попечителя); отсутствие взаимопонимания с подопечным; конфликты с супругом опекуна (попечителя) и нежелание совместно решать возникающие трудности в семье и т.п.)» [34, с. 744].

Существуют и особые случаи освобождения от опеки и попечительства [62, с. 41]. Так, дети родителей, не достигших 18 лет, освобождаются от опеки по всем ключевым основаниям, указанным выше, а также в случаях:

- достижения родителями 18 лет;
- других обстоятельств наступления дееспособности, в том числе при вступлении в семейные отношения.

В отсутствие просьбы со стороны опекуна или попечителя в отдельных случаях они могут быть отстранены от опекунства или попечительства по решению органа опеки и попечительства [92, с. 57]. Он может освободить опекуна или попечителя от исполнения их обязанностей в следующих случаях:

- при помещении подопечного под надзор в медицинскую организацию или организацию социального обслуживания, предоставляющую социальные услуги в стационарной форме;
- при возникновении противоречий между интересами подопечного и опекуна или попечителя.

Такое административное освобождение опекуна или попечителя от исполнения их обязанностей может носить как постоянный, так и временный характер.

Помимо прочего орган опеки и попечительства наделен правом отстранять опекунов или попечителей от исполнения возложенных на них обязанностей в случаях:

- ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей;
- нарушения прав и законных интересов подопечного, в том числе при осуществлении опеки в корыстных целях либо при оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи;
- выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения опекуном или попечителем установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом.

Также ст. 40 ГК РФ регламентирует особые основания прекращения опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних:

- в момент исполнения ребенком 14 лет в автоматическом режиме производится замена опеки попечительством, без необходимости принятия специального решения;
- попечительство автоматически отменяется при достижении несовершеннолетним возраста 18 лет;
- прекращение опеки и попечительства производится при вступлении подопечного в законные гражданские отношения, а также при других обстоятельствах, предусматривающих достижение полной дееспособности до момента наступления 18-летнего возраста.

Таким образом, анализ показывает, что как установление, так и прекращение опеки и попечительства в отношении малолетних и несовершеннолетних лиц в Российской Федерации, во-первых, должно иметь соответствующие правовые и фактические основания, во-вторых, должно осуществляться в соответствии с установленными процедурами.

2.2 Система прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительством в РФ

Основные законодательные акты, которые регулируют права детей в Российской Федерации, это:

- Конвенция ООН о правах ребенка [34];
- Конституция РФ 1993 г. [35];
- Семейный кодекс РФ [81];
- Трудовой кодекс РФ [91];
- Гражданский кодекс РФ [18];
- Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [55];
- Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [53];
- Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [49];
- Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» [52].

Права несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством в РФ, имеют системный характер. Это означает, что такие права множественны, делятся на группы и находятся между собой в системных отношениях (отношениях сходства и противопоставления) [61].

Прежде всего, следует отметить, что дети, которые находятся под опекой и попечительством, имеют все те же права, которые имеют дети, воспитывающиеся в родных семьях. Это предусмотрено ч.1 ст.148 СК РФ. Этой нормой российское государство создало максимально благоприятные условия, чтобы дети, которые находятся под опекой и попечительством не испытывали никаких сложностей и были равны в своем правовом статусе с детьми, воспитываемыми родителями в семьях.

Однако особенностью правового статуса несовершеннолетних, состоящих под опекой и попечительством, является то, что система их прав – расширенная, поскольку помимо тех прав, которыми наделены в России все без исключения несовершеннолетние, опекаемые и находящиеся под попечительством дети имеют помимо прочего и определенный круг особых прав, регламентированных семейным законодательством РФ, в частности, ст. 148 СК РФ.

Прежде всего, следует отметить те общие права, которые опекаемые и находящиеся под попечением дети имеют как все без исключения несовершеннолетние. С рождения такие дети имеют права:

- на имя;
- жить и воспитываться в семье, насколько это возможно;
- знать родителей и жить вместе с ними (если это не противоречит интересам ребенка);
- на заботу и воспитание родителями (или лицами, их заменяющими);
- на всестороннее развитие и уважение человеческого достоинства;
- выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы;
- на защиту своих прав и законных интересов родителями (лицами, их замещающими), органами опеки и попечительства, прокурором и судом;
- на гражданство;
- иметь на праве собственности имущество (полученное в дар или в наследство, а также приобретенное на средства ребенка);
- на самостоятельное обращение в орган опеки и попечительства за защитой своих прав.

По достижении возраста 6 лет опекаемым детям, как всем прочим детям, добавляются права:

- совершать мелкие бытовые сделки;

- совершать сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения или государственной регистрации;
- совершать сделки по распоряжению средствами, предоставленными родителями или другими людьми, с согласия родителей для определенной цели или для свободного распоряжения [24, с. 12].

С 8 лет у них также добавляется право на участие в детском общественном объединении [30, с. 15]. С 10 лет прав становится еще больше. Добавляются права:

- на учет своего мнения при решении в семье любого вопроса;
- быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства;
- давать согласие на изменение своего имени и фамилии, на восстановление родителя в родительских правах, на усыновление или передачу в приемную семью [33, с. 115].

«С 11 лет опекаемые или подопечные несовершеннолетние могут быть помещены в специальное воспитательное учреждение для детей и подростков (спецшкола, специнтернат и т.д.) в случае совершения общественно опасных действий или злостного и систематического нарушения правил общественного поведения» [92, с. 143].

«С 14 лет у детей, находящихся под попечением, добавляются права:

- получить паспорт гражданина Российской Федерации;
- самостоятельно обращаться в суд для защиты своих прав;
- требовать отмены усыновления;
- давать согласие на изменение своего гражданства;
- требовать установления отцовства в отношении своего ребенка в судебном порядке;
- работать в свободное от учебы время (например, во время каникул) с согласия одного из родителей, не более 4 часов в день с определенными трудовым законодательством РФ льготами;

- заключать любые сделки с согласия родителей, лиц, их заменяющих;
- самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией, иными доходами;
- самостоятельно осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или другого результата своей интеллектуальной деятельности;
- вносить вклады в банки и распоряжаться ими;
- управлять велосипедом при движении по дорогам, учиться вождению мотоцикла;
- участвовать в молодежном общественном объединении» [36, с. 753].

С 15 лет у детей, находящихся под попечением, появляется право работать не более 24 часов в неделю на льготных условиях, предусмотренных трудовым законодательством РФ [6, с. 688].

«Наконец, с 16 лет добавляются права:

- вступать в брак при наличии уважительных причин с разрешения органа местного самоуправления (в некоторых субъектах Федерации законом могут быть установлены порядок и условия вступления – в брак с учетом особых обстоятельств до 16 лет);
- работать не более 36 часов в неделю на льготных условиях, предусмотренных трудовым законодательством РФ;
- быть членом кооператива;
- управлять мопедом, учиться вождению автомобиля;
- быть признанным полностью дееспособным (получить все права 18-летнего) по решению органа опеки и попечительства (с согласия родителей) или суда (в случае работы по трудовому договору или занятия предпринимательской деятельностью с согласия родителей)» [67, с. 207].

Таким образом, анализ показывает, что дети, находящиеся под опекой или попечительством, обладают всем комплексом общих прав

несовершеннолетних, закрепленных в законодательстве России и ратифицированных нашей страной международных актах. Количество и разнообразие этих прав возрастает по мере взросления детей [65, с. 17].

Однако помимо общих прав детей дети, находящиеся под опекой или попечительством, наделены целым рядом особых прав, которые генетически связаны с их особым социальным статусом и призваны обеспечить дополнительную правовую защиту их интересов [66, с. 130]. Полный перечень всех неимущественных и имущественных прав опекаемых детей и детей, находящихся под попечительством, дан в ст.148 СК РФ, государство обязуется защищать эти права в полной мере, а их упоминание в ст.148 СК РФ является своеобразной гарантией их соблюдения.

Согласно с. 148 СК РФ, в дополнение к широкому перечню общих прав детей подопечные дети также имеют следующие дополнительно указанные в законе права:

- право на получение нормального воспитания и образования;
- право на заботу со стороны опекуна и совместное с ним проживание;
- право на обеспечение всех необходимых условий для развития;
- право на материальное содержание, а также на получение причитающихся подопечным детям алиментов и социальных выплат со стороны государства [37];
- право на полное сохранение всех имущественных интересов, которые принадлежат ребенку, и контроль за которыми осуществляют его опекуны;
- право на защиту собственных интересов и недопущение злоупотребления опекунами своих обязанностей;
- право на самоопределение, и выразить свое мнение, в тех случаях, когда интересы и права ребенка не принимаются опекунами в счет.

В целях обеспечения практической реализации подопечными детьми данных прав государством принят ряд дополнительных правоположений [38, с. 78]. Так, правительством Российской Федерации установлено, что дети-

сироты и дети, оставшимися без попечения родителей имеют право на бесплатное обучение в государственных и муниципальных учреждениях начального профессионального образования на основе полного государственного обеспечения. Для получения путевки для несовершеннолетнего опекуна за несколько месяцев до окончания обучения в средней общеобразовательной школе обращается в органы опеки и попечительства для консультации и получения перечня документов, необходимых для получения путевки.

В качестве дополнительной гарантии обеспечения права опекаемых детей на получение образования в Российской Федерации установлено правило, в соответствии с которым решение об исключении детей данной категории из общеобразовательных учреждений может приниматься только с согласия органов опеки и попечительства. Право опекаемых и подопечных детей на материальное содержание коррелирует с обязанностью опекунов (попечителей) заботиться о содержании своих подопечных, установленной в п.3 ст. 36 ГК РФ. Для реализации этого права и исполнения своей обязанности опекун (попечитель) вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства производить необходимые для содержания несовершеннолетнего подопечного расходы за счет сумм, причитающихся подопечному в качестве его дохода (п.1 ст. 37 ГК). Распоряжаясь предназначенным для несовершеннолетнего подопечного ребенка средствами, опекун (попечитель) обеспечивает ему необходимые условия для содержания. В свою очередь государство устанавливает и гарантирует конкретные формы материального обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей, и тем самым создает необходимые условия для их содержания.

«К источникам средств существования несовершеннолетних подопечных относятся:

- ежемесячные денежные средства, выплачиваемые государством на содержание опекаемых детей (при наличии оснований для

- назначения выплаты ежемесячной денежной выплаты опекуну/попечителю на содержание подопечных детей;
- ежемесячные пособия, выплачиваемые в Российской Федерации гражданам, имеющим детей, согласно Закону о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, - в тех случаях, когда оснований для выплаты ежемесячных денежных средств на подопечного нет (детское пособие);
 - доходы от управления имуществом несовершеннолетних подопечных (проценты по вкладам в банках, дивиденды по акциям);
 - алименты, пособия, пенсии и другие социальные выплаты, причитающиеся в соответствии с действующим законодательством детям, находящимся под опекой (попечительством)» [59].

Особое внимание государством уделено защите имущественных прав детей, находящихся под опекой (попечительством), в частности, права на сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением. Собственником жилого помещения (квартира, часть квартиры, жилой дом) ребенок мог стать на основании наследования его по закону или по завещанию, приватизации, получения в дар, купли-продажи). Передача под опеку (попечительство) несовершеннолетнего ребенка не влечет за собой прекращение прав собственности на принадлежащее ему имущество, в том числе и на жилое помещение [12]. Жилое помещение, занимаемое гражданами по договору социального найма, сохраняется за детьми в течение всего времени их пребывания у опекунов (попечителей), если в жилом помещении, из которого они выбыли, остались проживать другие члены его семьи [62, с. 12]. В случае смерти родителей, а также в иных случаях утраты попечения родителей, если в жилом помещении остались проживать исключительно несовершеннолетние, органы опеки и попечительства, руководители учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны (попечительства), или иные законные представители несовершеннолетних в течение трех месяцев

оформляют договор передачи жилого помещения в собственность детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей [39, с. 62]. В ситуации, когда дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеют закрепленного жилого помещения, то они имеют право по окончании пребывания в соответствующем воспитательном учреждении, у опекунов или попечителей получить его вне очереди [42, с. 45].

Одним из важнейших прав ребенка, находящегося под опекой (попечительством), является право на защиту от злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя). Защита его прав и законных интересов ребенка в таких случаях осуществляется органом опеки и попечительства или судом. В суд ребенок вправе обратиться самостоятельно, после достижения возраста 14 лет. Основанием для принятия органом опеки и попечительства необходимых мер по защите прав и законных интересов подопечного ребенка может быть как заявление (обращение) самого ребенка о фактах злоупотребления со стороны опекуна (попечителя) последний может быть отстранен от исполнения этих обязанностей органом опеки и попечительства.

Важно, что, помимо перечисленных выше особых прав, дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют право на общение с родителями и другими родственниками. Однако законодатель устанавливает условие: это право может реализовываться, только если родители ребенка, находящегося под опекой (попечительством) не лишены родительских прав. В целях создания условий для реализации этого права опекуны (попечители) обязаны обеспечить подопечным детям возможность осуществления этого права. Если родители ограничены в родительских правах, то опекун (попечитель) может разрешить ребенку с ними общаться при условии, что такое общение не противоречит интересам ребенка. (ст. 75 СК РФ).

Подопечный ребенок также вправе выражать свое мнение при решении опекуном (попечителем) любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного заседания или административного разбирательства. При этом учет мнения подопечного

ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам (ст. 75 СК РФ). В некоторых случаях (изменение имени и (или) фамилии ребенка, восстановление родителей в родительских правах; усыновление, передача в приемную семью) органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия подопечного ребенка, если он достиг возраста десяти лет (ст. 59, 72, 132, 154 СК РФ).

Итак, анализ показал, что при установлении правовой регламентации прав несовершеннолетних, находящихся под опекой (попечительством) российский законодатель, во-первых, исходил из принципа системности, а во-вторых, из принципа повышенной защиты интересов и прав таких детей. По этой причине дети, находящиеся под опекой и попечительством наделены не только всем комплексом общих прав детей, но и рядом особых прав, закрепленных в ст. 148 СК РФ).

2.3 Система прав и обязанностей опекунов и попечителей несовершеннолетних в РФ

Установление опеки или попечительства над несовершеннолетним приводит к тому, что опекун (попечитель) приобретает новый правовой статус, то есть новый комплекс прав и обязанностей, predetermined фактом признания его опекуном (попечителем) [69, с. 238].

Важную регламентирующую роль в этом играет ст. 15 Федерального закона №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Ч.1 ст. 15 данного закона, в частности, устанавливает, что комплекс прав и обязанностей опекунов (попечителей) является предметом межотраслевого регулирования. Так, основной массив прав и обязанностей опекунов и попечителей определяется нормами гражданского законодательства, а их права и обязанности в части обучения и воспитания несовершеннолетних подопечных – нормами семейного законодательства.

Согласно нормам гражданского законодательства, опекун (попечитель):

- приобретает права законного представителя приемного или опекаемого ребенка;
- обязан проживать с подопечным ребенком;
- обязан заботиться о его воспитании, материальном и бытовом содержании;
- обязан организовывать его обучение и развитие;
- обязан обеспечивать его уход и лечение;
- обязан защищать его права и интересы [102, с. 110].

Все эти действия, которые в соответствии со ст. 36 ГК РФ обязаны совершать опекуны и попечители несовершеннолетних, должны быть направлены на защиту прав и охраняемых законом интересов подопечных.

Поскольку опекуны и попечители несовершеннолетних обязаны защищать интересы своих опекаемых и подопечных, следовательно, они имеют право и обязаны:

- подавать заявления о выплате причитающихся подопечному пособий, пенсий [60];
- подавать исковые заявления в суд о взыскании алиментов с лиц, обязанных по закону содержать подопечного [68, с. 93];
- принимать меры по защите прав собственности подопечного (подавать иски об истребовании его имущества из чужого незаконного владения, о признании права собственности и прочие);
- заботиться о переданном опекуну (попечителю) имуществе подопечных как о своем собственном, не допускать уменьшения стоимости имущества подопечного и способствовать извлечению из него доходов;
- предъявлять требования о возмещении вреда, причиненного здоровью подопечного или его имуществу, о компенсации морального вреда, причиненного подопечному [70, с. 28];

- обращаться в лечебные, учебные и иные учреждения с целью получения подопечным медицинских, образовательных и прочих услуг как на безвозмездной, так и на возмездной основе [57];
- защищать жилищные права подопечного путем подачи исков о его вселении, о выселении лиц, не имеющих права проживать в жилом помещении подопечного, подачи заявления о предоставлении подопечному жилого помещения и пр.;
- обращаться с заявлением ко всем другим гражданам, организациям, органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам в случаях нарушения прав подопечного или при угрозе такого нарушения [46, с. 12].

Опекун имеет право самостоятельно определять способы воспитания приемного ребенка с учетом его мнения и рекомендаций специалистов органа опеки и попечительства, выбирать учебное заведение и форму обучения, и обязан обеспечить получение подопечным общего среднего образования [84, с. 44].

Опекун не вправе препятствовать общению подопечного со своими родителями и другими родственниками, если это не противоречит его интересам, и, если родители не утратили право на общение с ребенком [86, с. 286]. У опекуна не возникает права собственности на имущество подопечного, в том числе на суммы полагающихся ребенку алиментов, пенсий, пособий и иных социальных выплат [70, с. 27].

Управление имуществом ребенка опекуном должно происходить в соответствии с требованиями ст.37 ГК РФ, предусматривающей получение на все действия с имуществом подопечного предварительного разрешения органа опеки и попечительства [84, с. 172]. При наличии у подопечного недвижимого и ценного движимого имущества, и необходимости в постоянном управлении этим имуществом, оно может быть передано в доверительное управление лицу, определенному органом опеки и попечительства [50].

Наряду с регламентированными правами и обязанностями опекуны и попечители принимают для себя целый ряд законодательных ограничений в реализации этих прав и обязанностей [88, с. 22]. Так, согласно действующему законодательству, опекун, попечитель, а также их супруги и близкие родственники не вправе совершать сделки с подопечным, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование [51]. Также они не вправе предоставлять подопечного при заключении сделок или ведении судебных дел между подопечным и супругом опекуна или попечителя и их близкими родственниками [90, с. 72]. Опекун или попечитель не наделены в России правом препятствовать общению ребенка с его родителями и другими родственниками, за исключением случаев, если такое общение не отвечает интересам ребенка.

Особое правило устанавливает, что опекун в России не вправе заключать кредитный договор и договор займа от имени подопечного, выступающего заемщиком, а попечитель не вправе давать согласие на заключение таких договоров, за исключением случаев, если получение займа требуется в целях содержания подопечного или обеспечения его жилым помещением [103, с. 28]. Кредитный договор, договор займа от имени подопечного в указанных случаях заключаются с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. Также опекун не вправе заключать договор о передаче имущества подопечного в пользование, а попечитель не вправе давать согласие на заключение такого договора, если срок пользования имуществом превышает пять лет.

В исключительных случаях заключение договора о передаче имущества подопечного в пользование на срок более чем пять лет допускается с предварительного разрешения органа опеки и попечительства при наличии обстоятельств, свидетельствующих об особой выгоде такого договора, если федеральным законом не установлен иной предельный срок [10, с. 88].

Следует отметить также, что опекун без предварительного разрешения органа опеки и попечительства не вправе совершать, а попечитель не вправе давать согласие на совершение сделок по сдаче имущества подопечного внаем, в аренду, в безвозмездное пользование или в залог, по отчуждению имущества подопечного (в том числе по обмену или дарению), совершение сделок, влекущих за собой отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, и на совершение любых других сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества подопечного [13]. Важно, что все права и обязанности опекуна или попечителя могут быть прекращены с момента принятия органом опеки и попечительства акта об освобождении либо отстранения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей. В этом случае лицо, выполнявшее обязанности опекуна или попечителя, не позднее 3 дней с момента, когда ему стало известно о прекращении опеки или попечительства, обязано представить в орган опеки и попечительства отчет о хранении, об использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного. Это правило установлено также в целях повышенной защиты прав и интересов детей, находящихся под опекой (попечительством) [23, с. 45].

Итак, анализ показал, что сегодня правовое регулирование прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительством, а также прав и обязанностей опекунов (попечителей) в Российской Федерации является сложным, комплексным, осуществляется нормами разных отраслей права – прежде всего, гражданского и семейного. В регулировании прослеживается системный характер, что проявляется в частности в том, что правам несовершеннолетних соответствуют и коррелируют права и обязанности опекунов (попечителей) [95, с. 763]. Система такого регулирования носит выраженный социально-ориентированный и защитный характер, поскольку дети, находящиеся под опекой и попечительством, нуждаются в особой заботе со стороны государства.

Глава 3 Проблемы и перспективы развития институтов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних в РФ

3.1 Анализ проблем в сфере опеки и попечительства на основании судебной практики РФ

Существующая в России практика опеки и попечительства над несовершеннолетними, несмотря на весьма подробное и развернутое ее регулирование в нормах отечественного права, до сих пор порождает множество проблем и сложностей, которые в том числе приводят к судебным разбирательствам.

На существование таких проблем указывают и представители судейского сообщества, и юристы-практики, и ученые, занимающиеся изучением правового регулирования в данной сфере [78, с. 211].

К.Р. Такмазян, обращаясь к анализу существующих проблем в сфере опеки и попечительства, в частности, указывает, что одним из противоречий в данной сфере «в теоретическом аспекте выступает недостаточно четкое разграничение сферы регулирования между семейным и гражданским законодательством» [86, с. 285]. Так, одни правоведы «выделяют семейное право в самостоятельную отрасль права и называют опеку и попечительство институтом гражданского права, другие, в свою очередь, говорят, что опека и попечительство-это комплексный институт, включающий в себя как нормы гражданского, так и семейного права» [86, с. 285].

По мнению автора, «более полное и чёткое определение правовой сути при последующем внесении изменений и дополнений в Гражданский и Семейный кодексы позволит точно обозначить правовую природу опеки и попечительства, признав это институтом гражданского или семейного права, либо подтвердив их комплексный характер» [86, с. 285].

В сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами, по мнению ученого, актуальной проблемой является

недостаточно четкое разграничение в правовых статусах и полномочиях опекунов и попечителей. Эти вопросы решаются в различных нормативных правовых по-разному, и, по мнению К.Р. Такмазян, сегодня требуются «меры по приведению этих норм к единому толкованию, во всех нормативных актах, регулирующих институт опеки и попечительства в РФ» [86, с. 287].

Свой круг проблем в сфере опеки и попечительства выделяет Ю.В. Ускова. Она указывает на то, что в настоящее время круг лиц, которые могут стать опекунами или попечителями несовершеннолетних, на практике часто бывает очень ограничен. Во-первых, далеко не все граждане изъявляют готовность быть опекунами или попечителями, даже если это касается их близких родственников. Во-вторых, существуют возрастные ограничения для лиц, которые могут стать опекуном или попечителем. Сегодня это право предоставлено только совершеннолетним гражданам, то есть лицам, достигшим возраста 18-летия.

По мнению Ю.В. Усковой, эта возрастная норма должна быть пересмотрена в отечественном законодательстве. Ее предложение состоит в том, чтобы в законе «указать, что, например, старшие братья, сестры (полнородные и неполнородные), достигшие возраста 16 лет, могут осуществлять опеку над своими младшими братьями, сестрами, если разница в возрасте с последними не менее 5 лет» [94, с. 22]. Это предложение было высказано Ю.В. Усковой еще в 2014 г., однако пока нормы отечественного законодательства в данной части не были пересмотрены.

Свой вклад в изучение проблем функционирования института опеки и попечительства внесла Р.Д. Хасанова [97, с. 11]. Она обратила внимание, что в настоящее время существует целый ряд прикладных проблем предоставления государственных услуг в области опеки и попечительства. В частности, по ее мнению, «наиболее распространенной проблемой в регионах является низкий контроль выполняемых органами действий, игнорирование стандартов и норм, установленных законом, наличие коррупции и двойных стандартов для «влиятельных» и «невлиятельных граждан», низкое качество

содержания несовершеннолетних и недееспособных в государственных учреждениях, незаинтересованность региональных властей в изменении сложившихся тенденций» [97, с. 11].

Таким образом, анализ научных источников по рассматриваемой теме показывает, что сегодня в работах ученых отмечается проблематизация сферы опеки и попечительства в России.

На это же указывает и складывающаяся в России судебная практика по делам, касающимся опеки и попечительства. Наш самостоятельный анализ показал, что в сфере установления опеки или попечительства над несовершеннолетними гражданами существует целый ряд практических проблем.

Одна из наиболее важных – это высокий субъективизм сотрудников органов опеки и попечительства при рассмотрении заявлений лиц, желающих стать опекунами или попечителями несовершеннолетних, и при принятии решений о разрешении или отказе таким лицам в возможности стать опекунами и попечителями. Особенно этот субъективизм проявляется в сложных ситуациях и обстоятельствах, когда поведение лица, заявившегося на опеку или попечительство, требует всесторонней, комплексной оценки, с учетом и прежнего поведения лица, и его изменений на момент рассмотрения заявления.

В качестве примера можно рассмотреть материалы дела № 2-48/2020, которое в 2020 г. рассматривалось Березовским районным судом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [74]. В рамках данного дела с административным иском к отделу опеки и попечительства администрации муниципального образования обратилась бабушка двух несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, в связи с тем, что мать (ее родная дочь) была лишена родительских прав, а отец умер. Ранее эти внуки находились под ее опекой. Однако позднее она была отстранена от обязательств в отношении своих внуков по причине злоупотребления алкоголем, а детей передали ее старшей сестре. В своем иске бабушка

указала, что, несмотря на отстранение, свое общение с внуками она не прекратила. Они часто созваниваются, летом 2019 года с младшим ребенком она ездила на отдых, на обратном пути дети жили у нее. Она также отметила в иске, что чувствует, что дети скучают по ней – родной бабушке. По ее мнению, с нею детям было комфортнее, и они часто спрашивают, когда их заберут назад.

Важно, что в исковом заявлении бабушка детей признала, что сделала много ошибок, что чувствует вину за свое поведение в тот период. При этом ею было отмечено, что в настоящее время она ведет здоровый образ жизни – работает по специальности с детьми и населением, участвует в общественной жизни района, является победителем конкурсов, имеет благодарности, грамоты, дипломы. Кроме того, она закодировалась от алкоголизма.

Поводом для подачи иска к отделу опеки и попечительства стало то, что на ее заявление о повторной передаче внуков ей под опеку отдел опеки и попечительства вынес постановления об отказе. По мнению истицы, такой отказ не основывался на законе и не учитывал интересы детей – ее внуков, поскольку на момент подачи заявления дети жили в детском центре, тогда как приоритетной формой устройства детей в семейном законодательстве России признана семья.

Орган опеки и попечительства высказал в суде свои возражения по поданному исковому заявлению и указал, что отказ был основан на следующем. Ранее истица являлась опекуном несовершеннолетних внуков. При этом за время проживания несовершеннолетних в замещающей семье бабушки органом опеки и попечительства были выявлены факты ненадлежащего исполнения опекуном обязанностей по воспитанию: злоупотребление опекуном спиртных напитков, оставление детей в обстановке, представляющую опасность для их жизни и здоровья, неоднократное привлечение истицы к административной ответственности по ч.1 ст. 5.35 КоАП РФ. В связи с этим постановлением администрации истица

была отстранена от исполнения обязанностей опекуна в отношении несовершеннолетних внуков, и данный правовой акт ею не был обжалован.

Представители органа опеки указали на то, что при вынесении отказа руководствовались положениями ст. 146 СК РФ, согласно которым опекунами / попечителями не назначаются лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей). Именно в связи с этим бабушке детей было отказано в назначении ее опекуном (попечителем) в отношении.

Суд, рассматривая это дело, отметил, что, согласно ч. 2 ст. 146 СК РФ, при назначении ребенку опекуна (попечителя) учитываются:

- нравственные и иные личные качества опекуна (попечителя);
- способность его к выполнению обязанностей опекуна (попечителя);
- отношения между опекуном (попечителем) и ребенком;
- отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя);
- а также, если это возможно, желание самого ребенка.

Суд установил, что, несмотря на отстранение от обязанностей опекуна, бабушка продолжала общение со своими внуками, проявляла о них заботу, общалась с ними во время отпуска. Кроме того, свидетели истца в судебном заседании подтвердили, что за последние 4 года (с момента освобождения от обязанностей опекуна) бабушка детей изменилась в лучшую сторону, ведет здоровый образ жизни, перестала употреблять алкоголь и не курит, хорошо характеризуется по работе, имеет большое желание и делает все, чтобы вернуть своих внуков, с которыми все это время не теряла связь, и которых поддерживает материально, покупая им одежду и обувь, а дети желают проживать с бабушкой. Свидетели также указали, что, поставив перед собой цель вернуть своих внуков, бабушка полностью изменилась в лучшую сторону.

Суд также отметил, что судимостей, указанных в абз. 3 и 4 п. 1 ст. 146 Семейного кодекса Российской Федерации, бабушка детей не имеет. Ее жилищные условия хорошие, позволяют в них проживать детям.

Ежемесячный доход бабушки составляет 36 000 рублей (заработная плата, пенсия по старости), что позволяет ей обеспечить прожиточный минимум трудоспособного гражданина. В части заболевания алкоголизмом у бабушки наблюдается стойкая ремиссия. На учете у психиатра больше не состоит. На работе не имеет нарушений трудовой дисциплины. Характер общительный, целеустремленный. Трудолюбива. Дети был и опрошены в судебном заседании, и суд установил, что они хотят проживать с бабушкой.

Установив все эти обстоятельства, суд пришел к выводу о том, что орган опеки и попечительства при принятии решений об отказе бабушке в разрешении снова стать опекуном несовершеннолетних внуков, не учел все существенные для дела обстоятельства, свидетельствующие, что потенциальный усыновитель (опекун, попечитель) при наличии фактически сложившихся между ним и ребенком отношений способен обеспечить полноценное физическое, духовное и нравственное развитие детей без риска подвергнуть опасности их психику и здоровье.

По мнению суда, орган опеки и попечительства проявил формализм при рассмотрении заявлений истицы, его отказы были основаны только на том, что ранее истица была отстранена от опеки над детьми в связи со злоупотреблением алкоголем и, как следствие, оставлением опекаемых детей без надзора. Однако законодательство России требует, чтобы в каждом случае органы опеки руководствовались, прежде всего, целью наилучшего обеспечения интересов ребенка. Поэтому они должны исследовать весь комплекс обстоятельств, связанных как с личностью потенциального опекуна (попечителя), так и с благополучием среды, в которой подопечный ребенок будет проживать.

Принимая решение по делу, суд пришел к выводу, что на данный момент бабушка детей полностью изменила свой образ жизни и поведение, создала благоприятную среду для совместного проживания с детьми в своем доме, что свидетельствует о том, что в случае назначения опекуном она сможет наилучшим образом обеспечить интересы опекаемых (подопечных).

Следовательно, отпали основания, ранее послужившие поводом к отстранению истца от обязанностей опекуна.

При таких условиях суд пришел к выводу о наличии оснований к признанию незаконными оспариваемых постановлений отдела опеки и попечительства. В этой связи он вынес решение об обязанности ответчика повторно рассмотреть документы и заявление от бабушки о назначении ее опекуном несовершеннолетних внуков в связи с изменившейся обстановкой в условиях жизни истца.

Рассмотренный пример судебного дела показывает, что нередко органы опеки и попечительства действительно проявляют и субъективизм в оценке личности потенциального опекуна / попечителя, и формализм при использовании критериев, позволяющих оценить возможность лица стать опекуном / попечителем. Нормативно требования к личностным качествам, характеристикам образа жизни лица, претендующего на опекунов / попечительство, в законодательстве России не установлены. В то же время существуют очень категоричные по своей форме запреты, например, на назначение опекунами (попечителями):

- лиц, лишенных или ограниченных в родительских правах (наличие в отношении кандидата вступившего в законную силу решения суда о лишении (ограничении) его родительских прав (независимо от времени его вынесения);
- лица, больных хроническим алкоголизмом или наркоманией [58];
- лиц, отстраненных от выполнения обязанностей опекунов (попечителей);
- бывших усыновителей, если усыновление отменено по их вине и др.

Такие запреты подчас мешают всестороннему и объективному исследованию и жизненной ситуации, и личности лица, стремящегося стать опекуном или попечителем, создают преграды там, где должен быть мягкий, гибкий подход (например, как в случае с рассмотренным выше делом, когда в поведении бабушки детей, нуждающихся в опеке, произошли серьезные

изменения в лучшую сторону. Но стояние органов опеки на позиции формальных запретов, указанных в законодательстве, мешает принять правильное, наиболее взвешенное с точки зрения защиты интересов детей и меняющейся ситуации решение об установлении опекуна или попечительства.

Как показывает судебная практика, еще одной проблемой в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними является более широкая проблема формального, а часто и просто халатного отношения органов опеки и попечительства к исследованию всех обстоятельств жизни ребенка при решении вопроса о лишении родителей родительских прав и о передаче ребенка под опеку.

Иногда даже при проведении обследования условий жизни лиц, претендующих на воспитание ребенка, органами опеки и попечительства не исполняются или плохо исполняются соответствующие судебные поручения. Примером может служить, в частности, дело №2-1385/2017, находившееся в производстве Березниковского городского суда Пермского края [83]. В нем для рассмотрения требований П. к С. о лишении родительских прав в отношении несовершеннолетней дочери в материалы дела органами опеки и попечительства был представлен акт обследования условий жизни несовершеннолетней с истцом. В то же время акт обследования условий жизни ответчика органом опеки и попечительства не был составлен и в материалах дела отсутствовал. Кроме того, как установил суд, представленное в материалы дела заключение органа опеки и попечительства носило формальный характер. Это не позволило суду объективно рассмотреть вопрос о лишении ответчика родительских прав и о передаче ребенка под опеку истцу.

Судебная практика показывает, что подобный формальный, необъективный, подчас халатный подход органов опеки и попечительства к выполнению своих обязанностей в ходе участия в делах об установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними зачастую является

регулярной практикой. Например, в том же Березниковском городском суде Пермского края в том же 2017 году при рассмотрении материалов другого дела также было выявлено халатное отношение органов опеки к своим обязанностям. Речь идет о деле №2-972/2017 [83], в рамках которого рассматривались требования А. к Л. о лишении родительских прав в отношении несовершеннолетней дочери и об установлении опеки над ребенком. Органом опеки и попечительства в материалы дела был представлен только акт обследования условий жизни несовершеннолетней с истцом, тогда как акт обследования условий жизни ответчика в материалах дела снова отсутствовал. Кроме того, сразу с исковым заявлением в суд было представлено заключение органа опеки и попечительства о необходимости лишения родительских прав ответчика, которое, как выяснил суд при рассмотрении, носило формальный характер. Как следствие, суд не смог основать свое решение на неполных и формально составленных документах.

Примеры судебных дел №2-1385/2017 и №2-972/2017 Березниковского городского суда Пермского края [83] показывают, что проблема халатного, формального отношения органов опеки и попечительства к исполнению своих обязанностей при обследовании условий жизни несовершеннолетних, когда речь идет о лишении родителей родительских прав и об установлении опеки над ребенком, также требует своего законодательного решения. Это особенно важно, поскольку основанное на результатах обследования заключение органа опеки и попечительства является важным доказательством по делу. При обследовании условий жизни несовершеннолетнего должны быть выяснены не только бытовые условия, материальное положение, но и личные качества лиц, которых хотят лишить родительских прав и которым планируют передать ребенка под опеку, их отношение к ребенку и личная привязанность ребенка к каждому из этих лиц. Органы опеки и попечительства должны в своих актах и заключениях указывать, к каким выводам они пришли и как должен быть разрешен спор, по их мнению.

3.2 Перспективы развития и рекомендации по совершенствованию правового регулирования опеки и попечительства в РФ

Итак, выявленные проблемы в правовом регулировании опеки и попечительства над несовершеннолетними в РФ требуют сегодня своего законодательного решения, а именно – совершенствования существующего законодательства в отдельных его положениях.

Прежде всего, как представляется, необходима корректировка положений ст. 146 СК РФ. Данная статья СК РФ накладывает нормативные ограничения на возможность выступать в качестве опекунов и попечителей для определенных категорий лиц. Часть из этих ограничений бесспорна и не оспаривается, например, безусловно, не должны назначаться опекунами / попечителями лица, которые ранее были лишены родительских прав в отношении собственных детей, поскольку тем самым они дискредитировали свой родительский потенциал. Также бесспорно должен остаться запрет быть опекунами / попечителями лицами, которые имеют неснятые и непогашенные уголовные судимости за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершившие в прошлом преступления против жизни и здоровья, свободы и пр.

Однако, как представляется, определенной корректировке законодателями должна быть подвергнута ч.3 ст. 146 СК РФ, которая устанавливает, что «не назначаются опекунами (попечителями) лица:

- больные хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей);
- лица, ограниченные в родительских правах;
- бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине;
- лица, страдающие заболеваниями, при наличии которых лицо не может принять ребенка под опеку, попечительство, взять его в приемную или патронатную семью» (ч.3 ст. 127 СК РФ).

В этой группе ограничений с учетом рассмотренного в п. 3.1 судебного дела № 2-48/2020 корректировке должна подвергнуться формулировка, касающаяся недопустимости назначения опекунами / попечителями лиц, больных хроническим алкоголизмом и наркоманией, а также лиц, отстраненных от выполнения обязанностей опекунов / попечителей.

«Алкоголизм в России – очень распространенная проблема, к сожалению. Многие люди лишаются возможности быть опекунами / попечителями именно по этой причине» [21, с. 127]. Однако медицинская практика сегодня в лечении алкоголизма существенно продвинулась. Современные медицинские исследования показывают, что при определенных условиях у человека, больного хроническим алкоголизмом, может наступать полный отказ от алкоголя и выход в длительную стадию ремиссии. Это в подавляющем большинстве случаев зависит от личностных характеристик самого человека, его положения в семье и в социуме. Выделяют целый ряд факторов, способствующих наступлению стойкой ремиссии:

- наличие стойкой положительной установки на трезвый образ жизни;
- молодой возраст больного;
- наличие критического отношения к своему патологическому состоянию;
- высокий интеллектуальный и культурный уровень больного;
- эффективное купирование нарушений психоэмоционального состояния;
- грамотно выбранный комплекс всех лечебных мероприятий;
- соблюдение больным всех рекомендаций лечащего врача относительно терапии;
- эффективная реабилитация больного, включающая психологические и социальные аспекты (в том числе и после достижения стойкого отказа от употребления спиртных напитков);
- устранение неблагоприятных факторов, которые могут ухудшить состояние человека и способствовать рецидиву;

- грамотное наполнение свободного времени; сюда входит интересный досуг (хобби), посещение культурных мероприятий, а также умеренная физическая активность);
- удовлетворенность большим условиями проживания и работы;
- нормальный психический фон человека.

Безусловно, ремиссия (пусть даже полная) ни в коем случае не означает, что человек вылечился от алкогольной зависимости. Это означает, что риск рецидива, то есть возобновления пьянства, остается на всю жизнь. Однако, тем не менее, представляется, что в определенных семейных обстоятельствах при решении вопроса о том, может ли человек, страдающий хроническим алкоголизмом, быть опекуном / попечителем несовершеннолетних, нужно отказаться от той излишней категоричности, которая присутствует в современном СК РФ, предполагающей полный отказ таким людям в возможности стать опекунами / попечителями.

Представляется, что в случаях, когда на опекунов / попечителей над детьми претендуют их ближайшие родственники, у которых в прошлом были зафиксированы случаи алкоголизма, но которые прошли полный курс лечения от него, находятся в стадии длительной ремиссии, что подтверждается комплексом факторов, органам опеки и попечительства нужно предоставить возможность решать самостоятельно вопрос о допустимости таких лиц быть опекунами / попечителями. То есть вместо существующего на сегодняшний день императивного запрета для лиц, страдающих алкоголизмом, быть опекунами / попечителями, должна появиться диспозитивная норма, которая бы позволяла решать этот вопрос органами опеки и попечительства индивидуально, с учетом особенностей социальной ситуации детей-сирот, личностных характеристик лица, претендующего на опекунов (попечителей), анализом факторов, подтверждающих длительную, устойчивую ремиссию.

Такое изменение подходов необходимо, поскольку очень часто, когда дети становятся сиротами, у них имеются близкие родственники (бабушки,

дедушки, тети, старшие совершеннолетние братья и сестры и пр.), с которыми у детей сложились хорошие, теплые отношения, существует тесная привязанность, но при этом такие люди страдали в прошлом алкоголизмом. Нередки случаи, когда такие люди переосмысливают свое поведение, возвращаются к здоровому образу жизни, но из-за алкогольных эксцессов в прошлом лишаются возможности стать опекунами / попечителями. В этой ситуации сегодня большинство детей передаются на воспитание в интернатные учреждения, где у них отсутствуют близкие и родственные отношения, где все для них чужое. Дети испытывают огромный стресс, которого подчас нет при проживании их в семье с родственниками – бывшими алкоголиками. Стресс, когда детей изымают из семьи, испытывают также и сами такие родственники, которые часто искренне и глубоко любят детей и хотят о них заботиться в ситуации их сиротства, но государство не дает им, поскольку они утратили доверие из-за алкоголизма.

Смягчение норм о полном запрете таким лицам становиться опекунами / попечителями может иметь в определенных случаях значительный положительный эффект как для детей-сирот, так и для их родственников, имеющих в анамнезе преодоленный алкоголизм, поскольку способствует сохранению семейных связей, близкородственных контактов, мотивации к здоровому образу жизни и пр. То есть снятием императивного запрета на опекунов / попечительство над несовершеннолетними в отношении лиц, преодолевших алкоголизм, вышедших в стадию ремиссии, может иметь эффект гуманизации семейного законодательства.

С учетом сказанного предлагается положения ч. 3 ст. 146 СК РФ переформулировать следующим образом:

«Не назначаются опекунами (попечителями) лица, больные хронической наркоманией, лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лица, ограниченные в родительских правах, бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине, лица, страдающие

заболеваниями, при наличии которых лицо не может принять ребенка под опеку, попечительство, взять его в приемную или патронатную семью.

В отношении лиц, связанных с несовершеннолетними близкородственными связями и хорошими отношениями, но имеющих в анамнезе хронический алкоголизм, вопрос о допустимости их выступать в качестве опекунов (попечителей) должен решаться органами опеки и попечительства индивидуально, с учетом длительности периода ремиссии, факторов, свидетельствующих об устойчивости ремиссии, всесторонней оценки личностных и поведенческих качеств лица, желающего стать опекуном (попечителем)».

Одновременно с этим должны быть утверждены методические рекомендации для органов опеки и попечительства по методике оценки ими факторов, свидетельствующих о длительности и устойчивости ремиссии лица, страдающего хроническим алкоголизмом, позволяющих ему претендовать на опеку / попечительство над несовершеннолетними детьми. Эта методика оценки должна в себя вобрать исчерпывающий перечень факторов, подлежащих оценке со стороны органов опеки и попечительства. Также в ней должно быть закреплено положение о том, что при наличии в жизни лица, имеющего в анамнезе хронический алкоголизм, более 50% факторов, свидетельствующих о стойкой ремиссии, органам опеки и попечительства следует давать положительные заключения о возможности таких лиц стать опекунами / попечителями несовершеннолетних.

В методику предлагается включить чек-лист, подлежащий заполнению органами опеки и попечительства при проведении оценки личности кандидата в опекуны (попечители) (таблица 1).

Как видно, в предложенном чек-листе представлено 12 факторов, выделяемых сегодня врачами-наркологами в качестве индикаторов устойчивости ремиссии хронических алкоголиков. Органам опеки и попечительства следует рекомендовать при рассмотрении кандидатуры лица, претендующего на опеку / попечительство и имеющего заболевание

хроническим алкоголизмом, проводить оценку всех перечисленных в чек-листе факторов на основании предоставленных лицом документов, опроса его коллег по работе, соседей, опроса самого лица и др. При этом, если будет выявлено 6 и более факторов (то есть 50% и более), рекомендовать данное лицо на роль опекуна (попечителя), а при выявлении менее 6 факторов (менее 50%) – давать отказ.

Таблица 1 - Чек-лист оценки факторов, свидетельствующих об устойчивости ремиссии лица, желающего стать опекуном (попечителем) несовершеннолетнего, но имеющего в анамнезе хронический алкоголизм

Фактор	Наличие (1) / Отсутствие (0)
1. наличие стойкой положительной установки на трезвый образ жизни	—
2. молодой возраст	—
3. наличие критического отношения к своему патологическому состоянию	—
4. высокий интеллектуальный и культурный уровень	—
5. эффективное купирование нарушений психоэмоционального состояния	—
6. грамотно выбранный комплекс всех лечебных мероприятий	—
7. соблюдение всех рекомендаций лечащего врача относительно терапии	—
8. эффективная реабилитация, включающая психологические и социальные аспекты (в том числе и после достижения стойкого отказа от употребления спиртных напитков)	—
9. устранение неблагоприятных факторов, которые могут ухудшить состояние человека и способствовать рецидиву	—
10. грамотное наполнение свободного времени сюда входит интересный досуг (хобби), посещение культурных мероприятий, а также умеренная физическая активность)	—
11. удовлетворенность условиями проживания и работы	—
12. нормальный психический фон	—
Сумма баллов	—

Предлагаемый подход позволит существенно снизить уровень субъективизма действий органов опеки и попечительства при оценке личности кандидатов в опекуны (попечители), позволит становиться опекунами / попечителями близким родственникам детей, имеющим диагноз хронический алкоголизм, но находящихся в длительной, устойчивой ремиссии. Это также позволит гуманизировать законодательство об опеке и

попечительстве, будет содействовать более эффективной реализации семейного устройства детей-сирот, сохранению близкородственных связей.

Однако важно понимать, что предлагаемая методика не должна распространяться на всех без исключения лиц, желающих стать опекунами / попечителями. Она, например, не должна касаться тех лиц, которые не связаны с детьми близкородственными связями. То есть эта методика не должна становиться универсальной. Скорее она должна стать формой социального компромисса, позволяющего сберечь для детей-сирот семейные связи и сохранить для них возможность проживания дома, в семье, с людьми, которых они любят и которые в свою очередь привязаны к ним.

Для решения второй проблемы, которая была выявлена в работе на материале дел №2-1385/2017 и №2-972/2017 Березниковского городского суда Пермского края [83], и для преодоления формального и подчас халатного отношения органов опеки и попечительства к обследованию условий жизни несовершеннолетнего в делах о лишении родительских прав и об установлении опеки над ребенком, можно рекомендовать разработать специальные методические рекомендации для судов России о порядке подготовке к рассмотрению данной категории дел и о вынесении решений по ним.

В таких рекомендациях, в частности, должно быть закреплено правило о том, что:

Дела о лишении родительских прав и об установлении опеки / попечительства над несовершеннолетними должны назначаться судами к рассмотрению только после получения от органов опеки и попечительства составленных в установленном порядке и надлежаще утвержденных актов обследования условий жизни всех лиц, претендующих на воспитание ребенка и на роль опекуна.

Закрепление этого правила необходимо, поскольку органы опеки и попечительства в судебных спорах о воспитании детей и об установлении опеки над ними призваны осуществлять охрану прав детей и своим участием

в процессе обеспечивать наиболее полную защиту интересов детей, выражая государственную точку зрения по существу вопроса, рассматриваемого судом. Эта точка зрения должна быть исчерпывающе полной, только в этом случае позиция суда при рассмотрении дела будет объективной.

Также для преодоления возможного формализма, поверхностности, халатности выводов в заключениях и актах органов опеки и попечительства, необходимо в методических рекомендациях для судов закрепить следующее процессуальное правило:

В категориях дел о лишении родительских прав и об установлении опеки / попечительства над несовершеннолетними большое значение имеет мотивировочная часть решения.

Разрешая спор о судьбе несовершеннолетнего, суд всегда должен исходить из интересов ребенка, а для этого должен подробно мотивировать, по каким причинам им принято именно такое решение и почему оно отвечает интересам ребенка. В этой части решения большое значение должно придаваться правильному установлению основания судебного решения. В частности, соглашаясь актом или заключением органа опеки и попечительства, суд в своем решении должен указать конкретные мотивы: в какой части и по каким обстоятельствам суд сделал соответствующие выводы и почему согласился с выводами органа опеки и попечительства.

Следование судами России правилам этих методических рекомендаций позволит усилить судебный контроль за тем, какие акты и заключения представляют в процесс органы опеки и попечительства, сделает невозможным для органов опеки и попечительства представлять в суды документы, составленные формально, халатно, поверхностно.

В целом представленные в работе рекомендации позволят существенно улучшить существующую судебную практику рассмотрения дел об опеке и попечительстве над несовершеннолетними в РФ.

Заключение

Итак, проведенный в работе анализ показал, что в настоящее время правовые институты опеки и попечительства закреплены в законодательстве России и ближайших к ней стран-соседей (участников СНГ) в очень сходном или идентичном виде.

Опека устанавливается в отношении детей до 14 лет (малолетних), а попечительство вводится, если ребенку от 14 до 18 полных лет. Несколько по-разному видятся в национальном законодательстве разных стран только цели и задачи опеки и попечительства и конкретные функции опекунов и попечителей.

По итогам изучения различных трактовок опеки и попечительства можно говорить, что под опекой и попечительством следует понимать две альтернативные формы устройства несовершеннолетних граждан разного возраста в тех случаях, когда родительское попечение в отношении них утрачено, при которых на опекунов (попечителей) возлагаются обязанности предпринимать действия по осуществлению социальной заботы о несовершеннолетних, лишившихся родительского попечения, по защите их прав и содействию в реализации их законных интересов и в исполнении обязанностей во всех сферах жизнедеятельности несовершеннолетних, а также по охране несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

Исследование темы показало, что в России формирование институтов опеки и попечительства шло под влиянием двух правовых традиций – древнеримской (в формате рецепции норм римского права) и древней, национальной. В результате за столетия эволюции институт опеки и попечительства приобрел в нашей стране современный вид, который мы знаем.

Сегодня как установление, так и прекращение опеки и попечительства в отношении малолетних и несовершеннолетних лиц в Российской

Федерации, во-первых, должно иметь соответствующие правовые и фактические основания, во-вторых, должно осуществляться в соответствии с установленными процедурами.

В России правовая регламентация прав несовершеннолетних, находящихся под опекой (попечительством), является подробной, детально проработанной. При ее установлении российский законодатель, во-первых, исходил из принципа системности, а во-вторых, из принципа повышенной защиты интересов и прав таких детей. По этой причине дети, находящиеся под опекой и попечительством наделены в России не только всем комплексом общих прав детей, но и рядом особых прав, закрепленных в ст. 148 СК РФ.

Правовое регулирование прав и обязанностей опекунов (попечителей) в Российской Федерации является сложным, комплексным, осуществляется нормами разных отраслей права – прежде всего, гражданского и семейного. В регулировании прослеживается системный характер, что проявляется в частности в том, что правам несовершеннолетних соответствуют и коррелируют права и обязанности опекунов (попечителей). Система такого регулирования носит выраженный социально-ориентированный и защитный характер, поскольку дети, находящиеся под опекой и попечительством, нуждаются в особой заботе со стороны государства.

Несмотря на это, существующая в России практика опеки и попечительства над несовершеннолетними до сих пор порождает множество проблем и сложностей, которые в том числе приводят к судебным разбирательствам.

Одной из острых проблем, которая была детально рассмотрена в работе, является проблема императивных запретов выступать в качестве опекунов (попечителей) для отдельных категорий лиц. Как показал анализ конкретных судебных дел, в отдельных случаях такие запреты мешают всестороннему и объективному исследованию и жизненной ситуации, и личности лица, стремящегося стать опекуном или попечителем, создают

преграды там, где должен быть мягкий, гибкий подход. Стояние органов опеки на позиции формальных запретов, указанных в законодательстве, мешает принять правильное, наиболее взвешенное с точки зрения защиты интересов детей и меняющейся ситуации решение об установлении опекуна или попечительства.

С учетом этой проблемы в работе предложено изменить действующие нормы ч.3 ст. 146 СК РФ в части снятия жесткого запрета быть опекунами (попечителями) лицам из числа близких родственников детей, которые имеют в анамнезе хронический алкоголизм. Рекомендовано эту норму сделать диспозитивной и разрешить органам опеки и попечительства в каждом таком случае рассматривать ситуацию индивидуально, при оценке личности кандидата в опекуны (попечители) руководствоваться единой методикой оценки факторов, свидетельствующих об устойчивости ремиссии у такого лица. Это позволит в допустимых случаях передавать детей под опеку / попечительство близким родственникам, которые искренне любят детей, имеют с ними тесные, дружеские отношения, готовы придерживаться здорового образа жизни ради сохранения возможности несовершеннолетних жить и воспитываться в семье, а не в интернатном учреждении.

Также в работе были выявлены и другие проблемы, в частности, проблема формального, необъективного, подчас халатного подхода органов опеки и попечительства к выполнению своих обязанностей по составлению актов и заключений в рамках дел об установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними.

Для решения этой проблемы в работе предложено разработать специальные методические рекомендации для судов России о порядке подготовке к рассмотрению данной категории дел и о вынесении решений по ним

Список используемых источников

1. Антокольская М. В. Семейное право. М.: Юристъ, 2020. 380 с.
2. Барина М. Римское частное право. М.: ЮстицИнформ, 2016. 418 с.
3. Безгин В. Б. Опекa малолетних и сирот в русском селе: вторая половина XIX века // Юридический мир. 2009. № 2. С. 76-79.
4. Бердников А. А. История становления государственного управления опекой и попечительством над несовершеннолетними детьми // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2014. №28. С. 7-11.
5. Блохина О. Ю. Сочетание частного и публичного в деятельности органов опеки по обеспечению интересов детей // Право и политика. 2004. № 8. С.33-35.
6. Бобровникова А. В. К вопросу о форме и задачах опеки и попечительства в воспитании детей // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 12 (39). С. 687-690.
7. Богданова Е. Е. Процессуальное положение органов опеки и попечительства при рассмотрении судами споров о воспитании детей // Lex russica. 2019. №2. С. 41-47.
8. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» : (постатейный). Москва : Юстицинформ, 2009. 230 с.
9. Букалорова Л. А. Принципы и нормы международного права в законодательстве Российской Федерации об опеке и попечительстве // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2012. Т.7. С.152-176.
10. Буянова Е. В. Процедура усыновления по законодательству зарубежных стран. Оренбург: Университет, 2013. 247 с.
11. Вольман И. С. Опекa и попечительство. Санкт-Петербург : тип. Спб. т-ва печ. и изд. дела «Труд», 1903. 172 с. [Электронный ресурс] //

Национальная электронная библиотека. URL:
https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003711406 (дата обращения:
11.01.2021).

12. Воронцова С. Н. Патронат, опека, соцзащита, КДН // Социальное и пенсионное право. 2008. № 4. С. 12-14.

13. Временное помещение ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: рекомендации для специалистов органов опеки и попечительства, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Направлены письмом Минпросвещения России от 28.05.2019 № ТС-1331/07 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант+». URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

14. Галиуллина С. Д. Методологические основы попечительства как социального института // Власть. 2010. №8. С. 118-120.

15. Гражданский кодекс Азербайджанской Республики (утвержден Законом Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года № 779-IQ) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.05.2021 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30420111#pos=1751;-48 (дата обращения: 11.10.2021).

16. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 года № 218-3 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.01.2021 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30415161 (дата обращения: 11.10.2021).

17. Гражданский кодекс Республики Молдова (Книга первая. Общие положения) от 6 июня 2002 года № 1107-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.07.2020 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: <http://continent->

online.com/Document/?doc_id=30420386#pos=944;-56 (дата обращения: 11.10.2021).

18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

19. Гражданский кодекс Украины от 16 января 2003 года № 435-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.07.2021 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30418568 (дата обращения: 11.10.2021).

20. Гришаев С. П., Богачева Т. В., Свит Ю. П. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2021).

21. Гришаев С. П. Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Москва : Юристъ, 2011. 680 с.

22. Гришин А. В. Актуальные проблемы правового регулирования деятельности органов опеки и попечительства по защите наследственных прав несовершеннолетних // Наследственное право. 2019. №3. С. 36 - 41.

23. Дзугаева А. З. Организация работы по профилактике социального сиротства и разрешению споров, связанных с воспитанием детей, в г. Москве // Семейное и жилищное право. 2014. № 2. С.44-46.

24. Добрынин Е. Ю. Конституционно-правовая характеристика Российской Федерации как социального государства : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2011. 28 с.

25. Дождев Д. В. Добросовестность (bona fides) как правовой принцип [Электронный ресурс]. URL: http://www.igpran.ru/public/articles/Dojdev.Bona_fides.pdf. (дата обращения: 11.10.2021).

26. Дождев Д. В. Римское частное право. М.: Норма, 2018. 490 с.

27. Елисеева Е. А. Защита гражданских прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства и подразделениями по делам

несовершеннолетних // Актуальные проблемы частного и публичного права (к юбилею кандидата юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации М.Г. Марковой). Материалы межвузовской научно-практической конференции / Сост. В.А. Максимов. 2019. С. 212-215.

28. Жеребцов А. В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления (на примере Центрального федерального округа) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2006. 198 с.

29. История формирования института опеки в Древней Руси [Электронный ресурс]. URL: <http://iatp.vspu.ac.ru/itog2002/kash/ref.html> (дата обращения: 11.10.2021).

30. Касьянова И. Н. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми, утратившими родительское попечение // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. № 4 (48). С. 14-18.

31. Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 года № 278-З «О браке и семье» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.12.2019 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30414964 (дата обращения: 11.10.2021).

32. Кожевникова Е. И. Социальное сиротство в современной России: состояние и детерминанты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2013. №2. С.41-50.

33. Колябин А. Ю. Проблемы теории и практики в деятельности органов опеки и попечительства // Вестник ВИЭПП. 2019. № 2. С. 113-118.

34. Конвенция о правах ребенка // Консультант плюс: справочно-правовая система.

35. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изм. от 01.07.2020 г.) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

36. Коротков Д. Б., Шершень Т. В. Материальное и процессуальное представительство: гражданско-правовой и семейно-правовой // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. №4. С. 738-761.

37. Кузнецова О. В. Органы опеки и попечительства - это инструмент по защите прав детей или по изъятию их из семьи? // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2018. Т. 3. Вып. 2.

38. Куропацкая Е. Г. Опека и попечительство над несовершеннолетними, утратившими родительское попечение как способ защиты их прав // Современное право. 2011. № 1. С. 77-80.

39. Лыженкова А. А. Приемная семья и опека (попечительство): сравнительно-правовой аспект // Современные социально-гуманитарные исследования: теоретико-методологические и прикладные аспекты: сб. науч. т.: в 2-х ч. / Под общ. ред. Е. П. Ткачевой. 2019. С. 61-63.

40. Магдесян Г. А. Опека и попечительство : учебно-методическое пособие для студентов направления "Юриспруденция" / Магдесян Галина Андреевна ; М-во образования и науки, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Российский гос. социальный ун-т. Сочи : Кривлякин С. П., 2012. 92 с.

41. Магдесян Г. А. Правовое положение органов опеки и попечительства в правоотношениях по опеке и попечительству // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. №15. С. 31-35.

42. Мельникова М. Б. Ответственность органов опеки и попечительства за нарушение прав несовершеннолетних // Законность. 2019. № 9. С. 45-48.

43. Михеева Л. Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства : дисс... докт. юрид. наук : 12.00.03. Барнаул, 2003. 210 с.

44. Михеева Л. Ю. Место института опеки и попечительства в отечественной правовой системе // Актуальные проблемы совершенствования российского законодательства на современном этапе :

Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 4-5 ноября 2003 года). Москва : РПА МЮ РФ, 2004. С.40-44.

45. Наумов Ю. С., Беликов П. П., Зюзин С. Ю., Подсумкова А. А., Мокеев М. М. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Москва : Гарант, 2010. 610 с.

46. Нечаева А. М. Деятельность органов опеки и попечительства по защите прав ребенка в семейно-правовой сфере // Российская юстиция. 2011. № 11. С.8-25.

47. Нечаева А. М. Право доступа в семью как предпосылка защиты интересов ребенка // Семейное и жилищное право. 2010. № 1. С.11-15.

48. Новицкий И. Б. Римское право. М.: Кнорус, 2017. 304 с.

49. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 17.02.2021). URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

50. О реализации отдельных вопросов осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан [Электронный ресурс] : Приказ Минпросвещения России от 10.01.2019 № 4. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

51. О реализации отдельных вопросов по временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Минпросвещения России от 16.01.2019 № 17. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

52. Об образовании в РФ [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.12.2021). URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

53. Об опеке и попечительстве [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021). URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2022).

54. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020). URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 21.04.2022).

55. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 11.06.2021): URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

56. Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (с изм. и доп.). URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

57. 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 [Электронный ресурс] : Приказ Минобрнауки РФ от 24.09.2010 № 957. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

58. Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 №117 (ред. от 11.07.2020). URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

59. Об утверждении Порядка медицинского освидетельствования граждан, намеревающихся усыновить (удочерить), взять под опеку (попечительство), в приемную или патронатную семью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также формы заключения о результатах медицинского освидетельствования таких граждан

[Электронный ресурс] : Приказ Минздрава России от 18.06.2014 №290н. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

60. Об утверждении Правил осуществления специальных выплат гражданам, принявшим на сопровождаемое или временное проживание (под временную опеку) инвалидов, престарелых граждан, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 30.05.2020 № 797. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

61. Об утверждении примерной формы соглашения между родителями, усыновителями либо опекунами (попечителями), организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и органом опеки и попечительства о временном пребывании ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [Электронный ресурс] : Приказ Минобрнауки России от 24.07.2015 № 753. URL: <https://online3.consultant.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

62. Обзор практики рассмотрения судами в 2012-2014 годах дел о взыскании задолженности по выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), за счет казны субъекта Российской Федерации. Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.12.2015 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. №5. С. 2-96.

63. Омельченко О. А. Римское право. М.: ТОН – Остожье, 2000. 208 с.

64. Петурова Н. Н. Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении совершеннолетних граждан в России // Адвокат. 2016. №12. С. 50-55.

65. Покровский И. А. История римского права. М.: Право, 2014. 610 с.

66. Помощников Н. В. Институт опеки и попечительства в период становления советского государства и права // Преступление, наказание, исправление: сб. тезисов выступлений и докладов участников IV международного пенитенциарного форума: (к 140-летию уголовно-

исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России): в 10 т. 2019. С. 128-131.

67. Практика применения Федерального закона «Об опеке и попечительстве»: год со дня вступления в силу: материалы парламентских слушаний 17 сентября 2009 года / Федеральное собр. Российской Федерации, Государственная Дума, Ком. по вопросам семьи, женщин и детей ; [сост. : Семья Г. В.]. Москва : Вариант, 2009. 211 с.

68. Прохорова Л. В. Основные этапы развития правового регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними в России и за рубежом // Юристъ-Правоведъ. 2012. №6 (55). С.93-98.

69. Рабаданов М. З. Понятие и порядок установления опеки и попечительства над детьми // Проблемы совершенствования законодательства: сб. науч. ст. Махачкала, 2019. С. 238-240.

70. Рабец А. М. Алиментные обязательства и отношения по опеке и попечительству: проблемы сосуществования // Современное право. 2018. №2. С. 25-30.

71. Рабец А. М. Особенности имущественно-договорных правоотношений с участием несовершеннолетних // Современное право. 2019. № 2. С. 80-85.

72. Рабец А. М. Реформа законодательства об опеке и попечительстве: достоинства, просчеты, проблемы. Москва : АТК и ППРО, 2009. 366 с.

73. Ретенко К. С. Органы опеки и попечительства как участники института опеки и попечительства // Молодой ученый. 2019. №52 (90). С.171-174.

74. Решение Березовского районного суда ХМАО-Югры № 2-48/2020 2-48/2020(2-561/2019;)-М-571/2019 2-561/2019 М-571/2019 от 28 февраля 2020 г. по делу № 2-48/2020 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Судебные и нормативные акты РФ». URL: <https://sudact.ru/regular/doc/0heFzIHp59t> (дата обращения: 11.05.2022).

75. Римское право. Казань: ИЭУиП, 2019. 190 с.

76. Русская правда [Электронный ресурс]. URL: http://www.his95.narod.ru/rus_pr2.htm

77. Сводные отчеты по форме федерального статистического наблюдения № Д-13 за 2018, 2019 год по России и субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс] // Министерство просвещения Российской Федерации. URL: <https://edu.gov.ru/activity/statistics/guardianship> (дата обращения: 11.01.2021).

78. Семейное право / Под ред. Л. М. Пчелинцевой. Москва : Норма, 2012. 710 с.

79. Семейный кодекс Азербайджанской Республики (утвержден Законом Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года № 781-IQ) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.04.2021 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30420386#pos=944;-56 (дата обращения: 11.10.2021).

80. Семейный кодекс Российской Федерации и федеральные законы «Об опеке и попечительстве», «Об актах гражданского состояния» : семейный кодекс РФ : постатейный комментарий / [Алексеева Ольга Геннадьевна и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. Москва : Статут, 2012. 653 с.

81. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

82. Семейный кодекс Украины от 10 января 2002 года № 2947-III (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.12.2020 г.) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Континент». URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30418309 (дата обращения: 11.10.2021).

83. Справка по результатам обобщения практики рассмотрения районными (городскими) судами Пермского края дел о лишении родительских прав. Утв. на заседании Президиума Пермского краевого суда «04» мая 2018 года [Электронный ресурс] // Пермский краевой суд. URL:

http://oblsud.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=695 (дата обращения: 11.06.2022).

84. Степанян А. С. Правовое регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации: дисс... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2007. 194 с.

85. Стрикун С. Римское право и римские юристы: [Электронный ресурс]. URL: <https://strikun.ru/rimskoe-pravo-i-rimskie-yuristy> (дата обращения: 06.03.2022).

86. Такмазян К. Р. Некоторые актуальные проблемы опеки и попечительства в Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 29 (133). С. 285-287.

87. Тарасова А. Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 4. С.41-44.

88. Темникова Н. А. Совместная опека (попечительство) по ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» // Семейное и жилищное право. 2011. №1. С.22-25.

89. Теплякова О. А. Правовой статус и функции органов опеки и попечительства // Lex russica. 2016. №10. С. 142-154.

90. Тресцова Е. В., Азарова Т. В. Роль органа опеки и попечительства в механизме охраны и защиты жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 1. С. 70-73.

91. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

92. Урумова Т. О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва : РАНХ при Правительстве РФ, 2009. 215 с.

93. Урумова Т. О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства // Семейное и жилищное право. 2007. №4. С. 32-36.

94. Усова Ю. В. Некоторые аспекты и проблемы установления опеки (попечительства) в российском законодательстве // Научный журнал КубГАУ. 2014. №100(06). С. 22-26.

95. Учебно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. А.З. Жилинского. Москва : Норма, 2010. 890 с.

96. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан : [Электронный ресурс]. URL: <https://podadm.ru/ОПЕКА/formy-ustroystva-detey> (дата обращения: 06.03.2022).

97. Хасанова Р. Д. Проблемы предоставления государственных услуг в области опеки и попечительства в Республике Башкортостан // Гуманитарные научные исследования. 2017. №4. С. 11-17.

98. Хрестоматия по истории государства и права России / Под ред. Ю. П. Титова. В 2 т. Москва : Проспект, 1997. Т. 2. 614 с.

99. Хрестоматия по истории Древнего мира / Под ред. акад. В. В. Струве. М.: Наука, 1953. Т. III. Рим. С. 21-33.

100. Цветков В. А. Многоаспектность понятия опеки и попечительства // Сибирское юридическое обозрение. 2012. №1 (18). С. 1-20.

101. Цветков В. А. Развитие договорных форм опеки и попечительства в рамках Федерального закона «Об опеке и попечительстве» // Вестник Омского университета. 2008. №4 (50). С.116-119.

102. Чекулаев С. С., Шпак А. А. Проблема определения роли органа опеки и попечительства в семейных правоотношениях: субъект или участник? // Современный юрист. 2018. № 1. С. 102-111.

103. Шерстнева Н. С. Опека и попечительство как форма воспитания несовершеннолетних // Семейное и жилищное право. 2007. № 2. С. 27-29.

104. Юдина Ю. В. Понятие и социальное значение опеки и попечительства: история вопроса // Теория государства и права. 2019. № 4 (16). С. 184-193.

105. Hacker D. Motherhood, Fatherhood and Law: Child Custody and Visitation in Israel // *Social and Legal Studies*. 2005. Vol. 14. №3. P. 409-431.
106. Law on the Protection of Minors in the People's Republic of China // *Chinese Education & Society*. 1999. Vol. 32. №3. P. 56-67.
107. Simoni Ja. M., Davis M. L., Drossman J. A. Mothers with HIV / AIDS and their children: disclosure and guardianship issues // *Women and Health*. 2000. Vol. 31. №1. P. 39-54.
108. Weissman I. Guardianship: Every Child's Right // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 1964. Vol. 355. №1. P. 134-139.
109. Winer R. L. Family, Community, and Motherhood: Caring for Fatherless Children in the Jewish Community of Thirteenth-Century Perpignan // *Jewish History*. 2002. Vol. 16. №1. P. 15-48.