

## **Содержание:**

# **Введение**

В настоящее время вопросы регулирования правоотношений по опеке и попечительству приобрели в России особую значимость. Нужно признать, что сегодня без поддержки государства многие, оказавшиеся в наиболее тяжелых, сложных жизненных условиях, не в состоянии решить большинство социальных, жилищных, финансовых вопросов, что влечет появление многих острых проблем, таких, как пьянство, высокая смертность, преступность, в том числе и подростковая беспризорность.

В этой связи одним из наиболее удачных решений проблемы устройства несовершеннолетних, обеспечения их надлежащими условиями жизни, питания, образования, воспитания можно назвать опеку и попечительство. Данная форма воспитания несовершеннолетних является одним из традиционных институтов обеспечения гарантированных государством конституционных прав граждан на защиту их законных интересов.

Опека и попечительство представляют собой форму временного индивидуального устройства недееспособных или не полностью дееспособных граждан, которая предназначена для восполнения недостающей дееспособности подопечного лица, а также в необходимых случаях и для обеспечения иных его интересов, в частности, применительно к несовершеннолетним, воспитания, обеспечения достойных условий жизни.

В настоящее время активно проводится политика государства по изменению существующего порядка защиты прав граждан, нуждающихся в особом внимании в силу ряда причин, в частности, возраста, состояния здоровья, умственного и психического развития и т.д.

Очевидные преимущества опеки и попечительства для государства вполне могли бы привести к широкому их распространению на практике, однако большая часть детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему содержатся в специальных детских учреждениях. Отсутствие широкого применения опеки и попечительства на практике связано в немалой степени с недостаточной государственной поддержкой этого института. Однако не может не радовать, что

последние изменения в законодательстве направлены на изменение этого положения, расформирование детских домов и семейные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Представляется очевидным, что в современной России при условии безвозмездности исполнения опекунами и попечителями своих обязанностей государством фактически эксплуатируется определенный материальный интерес лица, пожелавшего стать опекуном или попечителем. В то же время четко не закреплены соответствующие меры контроля за действиями опекунов (попечителей), гарантирующие осуществление прав и интересов подопечных лиц.

Следует отметить, что практика применения положений гражданского и семейного законодательства об опеке и попечительстве показала, что назрела необходимость проведения комплексной реформы этого института.

Следует также отметить, что 2008 год объявлен годом семьи в России, и проведение реформ в сфере обеспечения интересов несовершеннолетних относительно воспитания, обеспечения нормальных условий жизни, позволит объединить усилия государства, общества, бизнеса вокруг важнейших вопросов укрепления авторитета и поддержки института семьи, базовых семейных ценностей, в том числе при применении опеки и попечительства.

Изложенные выше обстоятельства предопределили выбор темы курсовой работы, так как проработка проблем регулирования института опеки и попечительства над несовершеннолетними является актуальной для науки права и современной жизнедеятельности любого гражданина и государства в целом.

Объектом являются общественные отношения, возникающие по поводу применения опеки и попечительства над несовершеннолетними как одной из форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие как правоотношения по опеке и попечительству над несовершеннолетними в Российской Федерации, так и процедуру установления опеки и попечительства и правовые последствия ее применения.

Цель работы состоит в комплексном анализе правовых норм, регулирующих институт опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации, определении направлений совершенствования действующего

законодательства в сфере правового регулирования применения данного института.

Данная цель реализуется путем решения следующих задач:

1. Изучить историю развития опеки и попечительства над несовершеннолетними в России.
2. Рассмотреть содержание опеки и попечительства как одной из форм воспитания детей.
4. Проанализировать правовое положение подопечного, опекуна и попечителя, а также органов опеки и попечительства.
5. Рассмотреть порядок установления опеки и попечительства над несовершеннолетними.
6. Определить способы и основные тенденции защиты прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительством.

Вопросам регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними было уделено достаточно большое внимание в работах российских и зарубежных авторов.

Среди трудов, посвященных проблемам семейного права и вопросам применения различных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, следует выделить работы Э.А. Абашина, М.В. Антокольской, С.Н. Бондова, Я.Р. Веберса, М.В. Власовой, Е.М. Ворожейкина, А.Г. Гойбарха, К.А. Граве, В.А. Грачевой, В.В. Залесского, О.Ю. Ильиной, Ю.А. Королева, П.В. Крашенинникова, С.А. Муратовой, В.П. Никитиной, Л.М. Пчелинцевой, О.А. Рузаковой, В.А. Рясенцева, В.А. Тархова, Я.И. Функа, Е.А. Чефрановой, О.А. Хазовой и др.

Структура данной работы обусловлена ее целями и задачами, и состоит из: введения, 2 глав, заключения и списка использованной и изученной литературы.

## **I. Общая характеристика опеки и попечительства над несовершеннолетними**

## 1.1. История развития опеки и попечительства

Потребность в опеке как способе замены родительской власти существовала во все времена, даже в эпоху господства большой патриархальной семьи и у всех народов. На Руси первое летописное упоминание об опеке относится к 879 г Рюрик назначает опекуном сыну своему родственника. Следовательно, после смерти родителей опекунами становились те ближайшие родственники, которые занимали место умерших. То были прирожденные и законные опекуны. Иной опеки тогда не было. За неимением ближайших родственников-мужчин опека поручалась матери, как это было, например, после смерти князя Игоря, когда опекуней над Святославом стала его мать. Опекуну предстояло заботиться о воспитании сироты, для охранения его от обид и несправедливостей. Поскольку имущество принадлежало всему роду, никаких имущественных обязанностей опекун не имел. Вместе с тем родичи ребенка-сироты осуществляли за опекуном строгий надзор, и их мнение считалось непререкаемым.

Скупые сведения об опеке далекого прошлого дополняются ст. 99 Русской Правды, где говорится: «Если после смерти отца в семье остались малые дети, и мать выходила вторично замуж, то опекуном их назначался один из ближайших родственников или им мог быть отчим». Другими словами, дети после смерти своего отца отдавались тому, кто был им ближе. Но перед смертью отец мог назначить опекуном совершенно стороннее лицо. По правилам Русской Правды, опекуну в любом случае передавалось во временное пользование движимое и недвижимое имущество осиротевшего ребенка за вознаграждение из доходов с этого имущества. А о воспитании ребенка-сироты ничего не говорилось. Мало того, здесь ничего не было сказано о церковной власти над опекой. Отсюда ученые делали вывод, что опека своими корнями уходит в старину.

Термин «опека», заимствованный из литовского права, русское законодательство стало употреблять не сразу. Первоначально она называлась так: «приказать кому-либо несовершеннолетнего», «иметь его у себя на руках, в доме». Того, кому «отдавали на руки» осиротевшего ребенка, называли печальником.

Постепенно круг вопросов, возникающих при опеке над несовершеннолетними, стал обозначаться все более и более четко. Появляется опека при жизни родителя по его завещанию, а также по назначению церковью, имеющей властные полномочия, ибо на нее уже возлагалось ведение семейных, наследственных и опекунских дел. Но родственники подопечного продолжают следить за опекуном. А

его чисто нравственная обязанность возвратить имущество опекаемого, когда он станет полностью самостоятельным, превращается в сугубо правовую. Конец формы

Реформы Петра I коснулись и опеки. Теперь обязанность смотреть, чтобы сироты не оставались без опекунов, возлагалась на магистраты, которым вменялось в обязанность назначать опекунов и наблюдать за ними, т.е. опека стала государственным учреждением, контролирующим деятельность опекунов. При Петре I опекун мог быть назначен либо по завещанию, либо в соответствии с законом, либо по распоряжению правительственных органов[1].

В период правления Екатерины II отношения по опеке подверглись серьезным изменениям, правовым основанием которых стал Указ 1775 г. «Учреждения для управления губерний». Теперь главной чертой опеки стала ее сословность. В зависимости от сословной принадлежности ребенка-сироты опекой ведали разные учреждения. Особо тщательно регламентировалась так называемая дворянская опека. При каждом верхнем земском суде существовала дворянская опека для дворянских вдов и малолетних, о которых дворянскую опеку должен был уведомлять каждый дворянский предводитель. А дворянская опека, получив эти сведения, осведомлялась о том, кто по воле родителей определены опекунами к малолетнему и не нужно ли ей самой избирать опекунов к имению и к особе малолетнего. Довольно подробно ст. 209 Указа 1775 г. формулировала требования, предъявляемые к будущему опекуну — человеку честного и порядочного поведения из числа родственников, свойственников или посторонних. Его добродетельные качества, честность, не зазорное поведение должны были подавать надежды к воспитанию малолетнего «в здравии и пристойном содержании».

При каждом городском магистрате учреждался городской сиротский суд для установления опеки над детьми купеческих и мещанских вдов. Этот суд занимался опекой лишь по просьбе вдовы или после обращения главы города или ближайших родственников, свойственников малолетнего.

Перечень лиц, которые могут быть опекунами детей «всякого звания городских жителей», в принципе не отличался от существовавшего для принадлежащих к дворянскому сословию. Но он имел и свои особенности, ориентирующие на устройство малолетнего в зависимости от его состояния либо в общественное для «сырых» училище, либо к доброхотным людям, дабы он научился науке или промыслу, ремеслу, с тем, чтобы стать добрым гражданином[3].

Содержать малолетнего надлежало соответственно «его имуществу без излишества и без роскошных прихотей, дабы малолетний от самой юности подвержен был к большей умеренности, а через то приготовился, в каком бы состоянии быть не случилось, вести жизнь порядочную, трудолюбивую, умеренную и весьма отдаленную от мотовства и всякого рода непорядков и неистовств, кои кроме недоверия друг к другу в промыслах, торгах и ремеслах всякого рода ничего не производят, от недоверия же бывает падение промысла, торга и ремесла, а доверие или кредит есть следствие честности и порядочного ведения дел, промысла, торга и ремесла». Так более двухсот лет тому назад правила педагогики закреплялись в законе, что лишней раз подтверждало их государственную значимость. К сказанному можно добавить одну интересную деталь: через десять лет после появления Указа «Учреждения для управления губерний», т.е. в 1785 г., было установлено различие между опекой и попечительством (до 14 лет — опека, с 14 лет до 21 года — попечительство). Довольно тщательная правовая регламентация отношений, связанных с опекой, касалась только имущих граждан. Если у осиротевшего ребенка не было имущества, опеку не учреждали. В то время у крестьян она осуществлялась только «в виде опыта», когда на старост и старшин возлагалась обязанность изыскивать средства для пропитания малолетних. С этой целью они должны были отдавать беспомощных сирот самостоятельным односельчанам во двор, с тем, чтобы они кормили их, а в вознаграждение за это пользовались до совершеннолетия их трудами[4].

В последующие годы опекой ведали различные учреждения, в том числе «юстицких гражданских дел департамент городского правления». Но по сути своей опека оставалась прежней и до начала XX в. подчинялась принципу сословности, сохранившему свою силу безотносительно к характеру установления опеки — по завещанию или по назначению. И хотя родитель-завещатель был свободен в выборе опекуна по закону, определенные родителями в их завещании опекуны могли быть не утверждены в этом звании[5].

В конце XIX и начале XX в. в России деятельности опекуна, его правам и обязанностям уделялось много внимания. Но по-прежнему их основу составляли правила, аналогичные тем, что были записаны во времена Екатерины II. Однако положение дел с опекой, особенно над детьми-сиротами из крестьян, не соответствовало существующим потребностям. В сельской местности, если ребенок становился сиротой, сельский сход выяснял, не окажется ли в том же сельском обществе благонадежный человек, который пожелал бы усыновить сироту или добровольно принять его на воспитание. И так как чаще всего таких не

находилось, дети, оставленные без надзора, бродяжничали и побирались до тех пор, пока не находился добрый человек - «презритель», который принимал сироту на попечение. Такое случалось не только с крестьянскими детьми. Случаи уклонения от опеки были частыми, отчего масса несовершеннолетних вырастала без всяких опекунов либо под безответственной властью лиц, взявших ребенка на свое попечение. Одна из причин несовершенства опеки того времени состояла в отсутствии четкости в отношениях между опекунским учреждением и опекуном, а также четких правовых границ в деятельности опекуна[6].

После Октября 1917 г. опека вместо сословного приняла общегосударственный характер. Правовой основой этого института стал Кодекс законов об Актах гражданского состояния, Брачном, Семейном, и Опекунском праве 1918г., имеющий специальный раздел — «Опекунское право». Предметом особого внимания стала административно-правовая сторона опеки, что объяснялось стремлением избавить опеку над несовершеннолетними от влияния семьи, родственников, поскольку главным считалось обеспечение правильной постановки дела общественного воспитания осиротевшего ребенка. Поэтому в центре внимания находились личные, а не имущественные права подопечного. Опекун же назначался из числа лиц, способных выполнять эту задачу. И лишь немногие граждане вправе были отказаться от такого назначения. Особенность опеки того времени состояла в том, что критерии утраты родительского попечения были весьма специфическими. Опекун назначался, например, и тогда, когда родители, с обывательской точки зрения, хорошо обращающиеся с детьми, дают им воспитание, противоречащее всем началам нового строя, внушают детям вражду и ненависть к советскому строю и к коммунизму, развивают в детях контрреволюционные идеи. Так общеполитические, сугубо идеологические установки влияли на судьбу осиротевших детей.

Кодекс законов о браке, семье и опеке РСФСР 1927 г. по-прежнему много внимания уделял опеке и попечительству над несовершеннолетними как одному из способов защиты их личных и имущественных прав. Но опекун (попечитель), как и раньше, назначался безотносительно к тому, хочет он или нет заменить родителей. Одновременно все уже и уже становился круг лиц, которые могли быть опекунами (попечителями). Теперь нельзя было стать опекуном (попечителем) лицу, лишенному избирательных прав. Что касается защиты имущественных прав подопечных детей, то она осуществлялась на безвозмездных началах, о чем имелась специальная оговорка в кодексе. Одновременно в кодексе перечислялись возможные источники существования подопечного, опекуну в отдельных случаях

позволялось получать вознаграждение за свою деятельность за счет имущества подопечного[7].

Более внимательное отношение к правовой стороне опеки (попечительства) над несовершеннолетними, попытки облегчить судьбу детей, оставшихся без родителей, сочетались с различного рода ограничениями по устройству их в семью по соображениям, продиктованным идеологическими установками тех лет, когда так называемое общественное воспитание в различного рода детских учреждениях имело приоритетный характер.

Кодекс о браке и семье РСФСР 1969 г. продолжил линию на более тщательную регламентацию вопросов, связанных с опекой. Четко были обозначены цели опеки (попечительства) над несовершеннолетними, компетенция органов опеки и попечительства, их обязанности по временному устройству детей, подлежащих опеке (попечительству). Этот кодекс содержал и существенные нововведения. Например, назначение опекуна (попечителя) могло состояться только с его согласия. Особое внимание уделялось опеке и попечительству над детьми, находящимися на воспитании или попечении в государственных учреждениях или общественных организациях, предусматривалась возможность получения подопечным, не имеющим достаточных средств к существованию, государственного пособия на его содержание.

Таким образом, опека (попечительство), оставаясь по своей сути одинаковой во все времена, на каждом этапе исторического развития России имела свои особенности, продиктованные потребностями общества.

## **1.2. Характеристика опеки и попечительства как одной из форм воспитания детей**

Опека и попечительство – это, во-первых, правовой институт, т.е. совокупность норм, регулирующих соответствующие отношения, во-вторых, деятельность соответствующих органов, опекунов и попечителей по защите прав и законных интересов подопечных (т.е. лиц, над которыми установлена опека или попечительство)[8].

Институт опеки и попечительства впервые введен в гражданское законодательство. Ранее эти нормы содержались в Кодексе о Браке и Семье 1969 г. Однако данный институт всегда считался комплексным, содержащим нормы

гражданского, семейного и административного права[9].

Гражданский кодекс РФ регулирует общие вопросы: цели опеки и попечительства, права и обязанности опекунов (попечителей) (ст. 31–33), органы опеки и попечительства (ст. 34), назначение опекунов и попечителей, а также освобождение или отстранение их от своих обязанностей (ст. 35, 39), исполнение опекунами и попечителями своих обязанностей (ст. 35–37), доверительное управление имуществом подопечных (ст. 38), прекращение опеки и попечительства (ст. 40)[10].

Ст. 31 ГК определяет основные цели института опеки и попечительства – защита прав и интересов граждан, которые по возрасту или по состоянию здоровья не могут самостоятельно участвовать в гражданских отношениях и нуждаются в специальных мерах правовой помощи и содействия, а также специальные цели применительно к несовершеннолетним (гражданам, не достигшим 18 лет), которые остались без попечения родителей.

К таким несовершеннолетним закон относит детей-сирот, у которых умерли оба или единственный родитель; детей, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с отсутствием родителей или лишением либо ограничением их в родительских правах; признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными); нахождением их в лечебных учреждениях; объявлением умершими; пребыванием в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, нахождением в местах содержания под стражей; уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов; отказом взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений и в иных случаях признания ребенка оставшимся без попечения родителей в установленном законом порядке. На опеку могут быть переданы как здоровые, так и больные дети. Но если ребенок болен, опекун должен быть осведомлен о состоянии здоровья ребенка и возможных трудностях его воспитания, вызванных имеющимся недугом. Причем в заявлении будущего опекуна указывается, что он предупрежден о болезни ребенка и ее последствиях.

Опека (попечительство) представляет собой одну из форм семейного воспитания детей, лишившихся родительского попечения. Опека (попечительство) устанавливается:

– для воспитания детей, лишившихся родительского попечения;

– для защиты личных и имущественных прав этих детей.

Эти цели взаимосвязаны, так как благоприятные условия семейного воспитания свидетельствуют о бережном отношении к праву каждого несовершеннолетнего на надлежащее семейное воспитание. А там, где это право соблюдается, обычно не нарушаются имущественные интересы детей. Отсутствие родительского попечения следует понимать широко. Главный его критерий: ребенок, подросток остался без помощи родителей, интересы его страдают. Когда несовершеннолетний имеет обоих родителей, возможно сочетание нескольких причин утраты родительского попечения, тяжелая болезнь матери и алкоголизм отца, длительная командировка отца и пребывание матери в местах лишения свободы, проживание матери в другом городе в новой семье и психическое заболевание отца и т.п. Довольно часто несовершеннолетнего следует считать лишимся родительского попечения потому, что один из родителей действительно отсутствует, а другой уклоняется от выполнения своего долга по отношению к своим детям. Но, как бы то ни было, нужно учитывать, что в нашей стране действует принцип: ни один несовершеннолетний не должен оставаться без лиц, несущих ответственность за его воспитание, осуществляющих защиту личных и имущественных интересов ребенка, подростка. А таким лицом является, если не родитель или усыновитель, то опекун (попечитель).

Если родители у детей есть и, по мнению органов опеки и попечительства, именно они должны осуществить свои права и обязанности, опека (попечительство) не устанавливается<sup>[11]</sup>.

Когда родителей действительно нет (умерли, лишены родительских прав и т.п.), опека устанавливается безотносительно к продолжительности их отсутствия. То же самое можно сказать, если потому, что мать попала в больницу, отец в местах лишения свободы, в другом городе. И в данном случае опека устанавливается тотчас же после установления факта утраты родительского попечения. Если несовершеннолетний оставлен родителями на попечение родственников или других близких лиц, назначение опекуна не обязательно. Оно необходимо, если этого требуют интересы несовершеннолетнего и лишь при отсутствии родителей в течение длительного времени.

## **II. Правовое положение субъектов опеки и попечительства над несовершеннолетними по**

# российскому законодательству

## 2.1. Правовой статус подопечного

Представляется существенно важным рассмотреть правовой статус несовершеннолетнего, переданного под опеку (попечительство). Статья 145 СК РФ определяет, что опека или попечительство устанавливаются над детьми, оставшимися без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов<sup>[12]</sup>.

Опека устанавливается над детьми, не достигшими возраста четырнадцати лет, а попечительство устанавливается над детьми в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет. Следует отметить, что разграничение понятий опеки и попечительства не имеет существенного значения в сфере воспитания и образования подопечных детей, но крайне важно в сфере защиты опекунами (попечителями) их личных и имущественных прав и интересов, что во многом определяется различиями в содержании дееспособности несовершеннолетних в возрасте до четырнадцати лет и от четырнадцати до восемнадцати лет. В гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполнения дееспособности граждан (частичной или неполной)<sup>[13]</sup>.

Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет. Таким образом, основанием для установления попечительства над ребенком служит возрастной критерий, а не его состояние. Однако при этом учитывается, что в этом возрасте он обладает достаточной психической, социальной зрелостью для самостоятельных действий и поступков. Правда, в части, касающейся осуществления им прав личного характера, защиты попечителем этих прав, разницы между опекой и попечительством по общему правилу не существует.

Относительная свобода, предоставленная несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет, а том числе в гражданско-правовой сфере, не означает, что им вовсе не нужна помощь в осуществлении тех прав и обязанностей, обладателями которых они являются. Эта помощь со стороны попечителя отличается большим разнообразием: она может заключаться в совете, как поступить в данной ситуации, в посещении учреждений, организаций, способных так или иначе помочь подростку.

Как известно, малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать только весьма ограниченный круг сделок: мелкие бытовые сделки, сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации, а также сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с его согласия третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения. Все остальные сделки за несовершеннолетнего, не достигшего возраста четырнадцати лет, совершает его опекун как законный представитель (п. 2 ст. 28 ГК РФ).

Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет обладают гораздо большим объемом дееспособности в гражданско-правовой сфере, чем малолетние. Они вправе самостоятельно совершать те же сделки, что и малолетние, но также могут без согласия попечителей распоряжаться своим заработком, стипендией и иными доходами, осуществлять права автора произведений науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности а также в соответствии с законодательством вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими. Для совершения других сделок подопечному в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет требуется письменное согласие законного представителя — попечителя (п. 1, 2 ст. 26 ГК). Таким образом, попечитель призван оказывать содействие несовершеннолетнему подопечному в реализации его прав в гражданско-правовой сфере.

Попечитель также должен ограждать своего подопечного от всякого рода злоупотреблений со стороны третьих лиц, бороться за трезвый образ его жизни и т.п. Здесь попечитель выступает в нескольких ролях: во-первых, как родитель, который не может безразлично относиться к своим детям; во-вторых, как их законный представитель, уполномоченный на защиту прав и интересов несовершеннолетнего; в-третьих, как лицо, содействующее в осуществлении подопечным своих прав и обязанностей .

В ст. 121 СК РФ приведен примерный перечень оснований (причин) утраты детьми родительского попечения:

а) смерть родителей, лишение их родительских прав, ограничение их в родительских правах или признание родителей судом недееспособными;

б) уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе отказ родителей взять своих детей из воспитательных учреждений, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений;

в) длительное отсутствие родителей, болезнь родителей и иные причины (отбывание родителями наказания в местах заключения, нахождение под стражей в период следствия, постоянное проживание родителей в другом населенном пункте, признание родителей безвестно отсутствующими, розыск их органами внутренних дел в связи с уклонением от уплаты алиментов).

Кроме того, опека или попечительство устанавливаются в отношении детей, родители которого не достигли 16 лет (ст. 62 СК РФ). Несовершеннолетние родители, не состоящие в браке, в соответствии с п. 2 ст. 62 СК РФ вправе самостоятельно осуществлять родительские права лишь по достижении ими возраста 16 лет. До этого времени их ребенку может быть назначен опекун, однако это необязательная мера и применяется она по усмотрению органа опеки и попечительства. Необходимость в назначении опекуна вызвана тем, что сам несовершеннолетний родитель, не обладая в достаточном объеме дееспособностью, не способен представлять интересы своего ребенка.

## **2.2. Правовое положение органов опеки и попечительства**

Деятельность органов опеки и попечительства как участников правоотношений по опеке и попечительству регулируется, прежде всего, ст. 34 ГК РФ, более детальное развитие правовая регламентация их деятельности получила в главе 2 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве». До 1 января 2008г. это была система органов местного самоуправления, их деятельность регулировалась уставами муниципальных образований. С 1 января 2008 г., после вступления в силу изменений, внесенных в ст. 34 ГК РФ органы опеки и попечительства стали органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Орган опеки и попечительства – специально уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ, на который возложены функции по опеке и попечительству. Деятельность органов опеки и попечительства по оказанию подопечным и (или) опекунам или попечителям помощи в получении образования, медицинской помощи, социальных услуг, а также по подбору и подготовке граждан, желающих стать опекунами или

попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание, осуществляется во взаимодействии с другими органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, образовательными организациями. Статья 7 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» выделяет три основные задачи органов опеки и попечительства (однако, данный перечень задач не является закрытым), поскольку далее в указанной статье говорится об иных задачах, которые на органы опеки и попечительства могут быть возложены в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Первой задачей является защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством. Второй задачей закон ставит перед органами опеки и попечительства надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане. Аналогичные требования содержатся в п. 3 ст. 34 Гражданского кодекса РФ. Наконец третьей не менее значимой задачей органов опеки и попечительства является контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под опекой или попечительством либо помещенных под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Для того, чтобы быть полноценным участником любых правоотношений, необходимо, как известно, обладать как общей, так и соответствующей отраслевой правосубъектностью. То, что органы опеки и попечительства являются активными участниками различных правоотношений, в том числе отношений, регулируемых нормами гражданского права, доказано самой жизнью и неслучайно нашло отражение в законодательстве об опеке и попечительстве. Как уже отмечалось, в соответствии с п. 3 ст. 6 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» эти органы вступают во взаимодействие с другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными публично-правовыми структурами, что может быть решено на уровне отраслей публичного права. Однако по вопросам выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства, в деле подбора и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями, они могут прибегать также к помощи организаций, не относящихся к субъектам публичного права, например, к образовательным, медицинским организациям, к организациям, оказывающим социальные услуги, к иным организациям, в том числе для детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей. Более того, п. 4 ст. 6 указанного закона предоставляет этим органам возможность передавать свои полномочия указанным организациям. Но такие организации могут взаимодействовать с органами опеки и попечительства уже как равные субъекты, на основе договорных или подобных отношений[14].

Вопрос о гражданской правосубъектности органов опеки и попечительства, как и государственных органов в целом, представляет большую сложность, и, тем не менее, уже на протяжении ряда лет вызывает самый живой научный интерес. Проблема состоит в том, что с одной стороны, в законодательстве, правоприменительной практике и цивилистической доктрине общепризнано, что гражданской правосубъектностью в РФ обладают физические лица, юридические лица и публично-правовые образования: государство и муниципальные образования. Ни за какими другими структурами гражданской правосубъектности не признается, что, в частности, следует из смысла глав IV и V ГК РФ. В ст. 124 ГК РФ предусмотрено, что публичные образования участвуют в гражданских правоотношениях через свои органы. С другой стороны, органы государства, каковыми являются и органы опеки и попечительства, не могут иметь собственного интереса, поскольку действуют в интересах и от имени публичных образований. Однако, несомненно, и то, что они как таковые должны каким-то образом идентифицировать себя в гражданских правоотношениях. Эта противоречивая ситуация порождает дискуссию в доктрине и попытки в законодательстве и правоприменительной практике придать этим органам статус юридического лица, а следовательно, наделить их гражданской правосубъектностью. Не имея возможности в данной публикации детально рассмотреть все позиции по этой проблеме, выражается твердое убеждение в отсутствии у данных органов статуса юридического лица и гражданской правосубъектности. Тем не менее, сам по себе факт отсутствия у органа публично-правового образования статуса юридического лица еще не решает проблему его участия в гражданско-правовых отношениях. В связи с этим заслуживает внимания вопрос об особой, исключительной правоспособности таких органов, который по существу только начал разрабатываться в цивилистической науке. Данные органы обладают правоспособностью иного рода, отличной от общей правоспособности, которая позволяет восполнять отсутствие признаков юридического лица и выполнять государственные функции в гражданском обороте. Поэтому она является над-специальной (сверх-специальной), либо, как нам кажется, может называться более благозвучно – исключительная правоспособность .

## Заключение

Очевидные преимущества опеки и попечительства для государства вполне могли бы привести к широкому их распространению на практике, однако, примерно половина сирот помещены в детские учреждения. Отсутствие широкого применения опеки и попечительства на практике связано в немалой степени с недостаточной государственной поддержкой этого социального института.

Отрадно, что последние изменения в законодательстве направлены на изменение этого положения, расформирование детских домов и семейные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Законодатель с помощью института опеки и попечительства перемещает бремя основных забот с государственных или муниципальных органов на соответствующее физическое лицо, что вполне оправдывает себя в условиях гармонично развитого общества, стабильной экономики.

Однако очевидно, что в современной России при условии безвозмездности исполнения опекунами и попечителями своих обязанностей государством фактически эксплуатируется определенный материальный интерес лица, пожелавшего стать опекуном или попечителем. Забота человека о ближнем должна сегодня культивироваться обществом, поощряться всеми возможными способами. В то же время должны быть четко закреплены соответствующие меры контроля за действиями опекунов (попечителей), гарантирующие осуществление прав и интересов подопечных лиц.

Вышеперечисленное свидетельствует о том, что значительное число опекунов нуждается в поддержке, консультациях, реальной помощи со стороны администраций, педагогов, психологов, врачей.

В органах местного самоуправления должны быть созданы специализированные структуры, отвечающие за работу с несовершеннолетними, оставшимися без родительского попечения, и они должны контролировать деятельность опекунов и попечителей.

В более детальной законодательной проработке нуждается вопрос взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами. Необходимо уточнение правового статуса органов опеки и попечительства и комиссий

по делам несовершеннолетних. На наш взгляд, их деятельность является во многом однопрофильной, и их функции должен выполнять один управленческий орган, который должен взять на себя основную нагрузку по выявлению и устройству детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Таким образом, правоотношения, складывающиеся в процессе реализации несовершеннолетними своих прав и охраняемых законом интересов, являются на сегодня развивающимися и требуют своего дальнейшего исследования, как в общетеоретическом, так и в практическом плане, что важно для выработки и принятия новых правовых норм, регулирующих защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, оставшихся без родительского попечения.

## **Список использованной литературы**

### *I. Нормативно - правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 год) // Информационно - поисковая система: «Консультант Плюс».(дата обращения: 15.04.2016);
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Информационно - поисковая система: «Консультант Плюс».(дата обращения: 15.04.2016);
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ ( ред. от 30.12.2015) // Информационно- поисковая система: «Консультант Плюс». (дата обращения: 16.04.2016);
4. Федеральный закон РФ от 24 апреля 2008 года №48- ФЗ « Об опеке и попечительстве» (ред. от 28.11.2015) // Информационно – поисковая система: «Консультант Плюс». (дата обращения: 17.04.2016)

### *II. Специальная литература*

5. Абашин, Э.А. Семейное право: Учебное пособие. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005.
6. Антокольская, М. В. Семейное право: Учебник. 2-е изд. М., 1999.
7. Воронина, З.И. Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Дисс. канд.юрид.наук.М., 1993.
8. Витрянский, В. В. Семейное право / В. В. Витрянский // М., Статут. 1999.

9. Высоков, А. И. Опекa и попечительство / А. И. Высоков // СПб.: ПИТЕР, 2004.
10. Левин, А.И., Левина Л.В., Свинцов Н.Н. Перспективы развития семейно-брачных отношений в зеркале современной западной научной мысли // Россия и внешний мир. М., 2000.
11. Летова, Н.В. Усыновление в Российской Федерации: правовые проблемы. - М.: Волтерс Клувер, 2006.
12. Макарова, С.В. Институт опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми: история его становления в России // Вопросы ювенальной юстиции, 2006, № 1.
13. Иоффе, О. С. Избранные труды / О. С. Иоффе // М., Статут. 2000.
14. Иоффе, О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе // М., Статут. 2003.
15. Кабалкин, А. Институт опеки и попечительства / А. Кабалкин // Российская юстиция. 2004.
16. Михеева, Л.Ю. Общие положения об опеке и попечительстве // Подготовлен для Системы Консультант Плюс, 2002.
17. Муратова, С.А. Семейное право: Учебник. 2-е изд., перераб. М.: Изд-во Эксмо, 2006.
18. Нечаева, А.М. Семейное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005.
19. Нечаева, А.М. Охрана детей-сирот в России: история и современность. М., 1994.
20. Нечаева, А.М. Семейному кодексу РФ десять лет // Государство и право, № 11, 2005.
21. Синайский, В. И. Русское гражданское право. М., 2002.
22. Садилов, О. Н. Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / О. Н. Садилов // М., Контракт, 2006.
23. Томилов, А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством. Дисс. канд.юрид.наук. М., 2001.

24. Фетисова ,О. В. Договор как основание возникновения приемной семьи // Защита прав ребенка в современной семье. М., 2004.

25. Шелютто, М.И. Действие во времени отдельных норм семейного законодательства // Проблемы современного гражданского права. М., 2000.

26. Шерстнева, Н.С. Семейно-правовая сущность принципа обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних // Современное право, № 3,2006.

27. Шипунова, Т.В. Ювенальная юстиция в социологической перспективе // Правоведение, № 3,2001.

1. Абашин, Э.А. Семейное право: Учебное пособие. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005. [↑](#)
2. Антокольская, М. В. Семейное право: Учебник. 2-е изд. М., 1999. [↑](#)
3. Воронина, З.И. Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Дисс. канд.юрид.наук.М., 1993. [↑](#)
4. Витрянский, В. В. Семейное право / В. В. Витрянский // М., Статут. 1999. [↑](#)
5. Высоков, А. И. Опекa и попечительство / А. И. Высоков // СПб.: ПИТЕР, 2004. [↑](#)
6. Левин, А.И., Левина Л.В., Свинцов Н.Н. Перспективы развития семейно-брачных отношений в зеркале современной западной научной мысли // Россия и внешний мир. М., 2000. [↑](#)
7. Макарова,С.В. Институт опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми: история его становления в России // Вопросы ювенальной юстиции, 2006, № 1. [↑](#)
8. Синайский, В. И. Русское гражданское право. М., 2002. [↑](#)

9. Томилов, А.Ю. Защита прав и интересов несовершеннолетних лиц, находящихся под опекой и попечительством. Дисс. канд.юрид.наук. М., 2001. [↑](#)
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Информационно - поисковая система: «Консультант Плюс»(дата обращения: 15.04.2016); [↑](#)
11. Шелютто, М.И. Действие во времени отдельных норм семейного законодательства // Проблемы современного гражданского права. М., 2000. [↑](#)
12. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ ( ред. от 30.12.2015) // Информационно- поисковая система: «Консультант Плюс»(дата обращения: 16.04.2016) [↑](#)
13. Иоффе, О. С. Избранные труды / О. С. Иоффе // М., Статут. 2000. [↑](#)
14. Муратова, С.А. Семейное право: Учебник. 2-е изд., перераб. М.: Изд-во Эксмо, 2006. [↑](#)