

УДК/UDC 347.61/.64

Проблемы правового регулирования института опеки и попечительства

Парий-Сергеенко Евгения Павловна

кандидат наук государственного управления, доцент кафедры

гражданско-правовых дисциплин

Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России)

г. Сочи, Россия

e-mail:paryi@mail.ru

SPIN-код: 2578-1061

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования института опеки и попечительства. Особое внимание автором акцентировано на разграничении понятий «опека» и «попечительство». Выявляются также проблемы в практике правоприменения по категории дел, связанной с опекой и попечительством. Опека и попечительство является комплексным межотраслевым институтом права, регулирование которого осуществляется нормами гражданского, семейного и административного права, что обеспечивает охрану законных интересов и прав несовершеннолетних. В качестве выводов обозначаются пути решения выявленных проблем. В частности, предлагается изменить ч. 2 ст. 62 Семейного кодекса Российской Федерации, заменив текст статьи на «До достижения несовершеннолетними родителями возраста восемнадцати лет и в других случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия их ребенку назначается опекун».

Ключевые слова: опека, попечительство, правовое регулирование, несовершеннолетний, недееспособный.

Problems of legal regulation of the institution of guardianship and guardianship

Pariy-Sergeyenko Yevgeniya Pavlovna

Candidate of Sciences in Public Administration, assistant professor of the Department of Civil Law Disciplines

Sochi branch of VSUYu (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Sochi, Russia

e-mail:paryi@mail.ru

SPIN Code: 2578-1061

Abstract

This article examines topical problems of legal regulation of the institution of guardianship and trusteeship. The author focuses particular attention on the distinction between the concepts of "guardianship" and "guardianship". There are also identified problems in the practice of law enforcement in the category of cases related to guardianship and trusteeship. Guardianship and trusteeship is a complex intersectoral institution of law, which is regulated by the norms of civil, family and administrative law, which in turn ensures the protection of the legitimate interests and rights of minors. The ways of solving the identified problems are outlined as conclusions. In particular, it is proposed to amend Part 2 of Art. 62 of the Family Code of the Russian Federation, replacing the text of the article with "Until minor parents reach the age of eighteen and in other cases when they acquire civil legal capacity in full before reaching adulthood, their child is assigned a guardian."

Key words: guardianship, guardianship, legal regulation, minor, incapacitated.

Одним из неотъемлемых и чрезвычайно важных конституционных положений является то, что Российская Федерация провозглашает себя социальным государством. Это означает то, что государство берет на себя обязанность по обеспечению достойной жизни каждого гражданина, а также обеспечивает заботу в аспекте благосостояния населения. Данная обязанность является признанной как на международном уровне, так и на национальном. В связи с тем, что Российская Федерация провозглашает себя демократическим и социальным государством, а также является участницей ряда международных актов, которые закрепляют указанную обязанность, она закреплена также в ст. 7 Конституции Рос-

сийской Федерации [1]. Данное положение особенно актуально в сфере освещения вопросов, связанных с опекой и попечительством.

Институт опеки и попечительства в России имеет богатую историю, начиная со эпохи Древней Руси. На каждом из этапов становления российского государства существовали меры поддержки и защиты детей.

Однако на сегодняшний день само правовое регулирование опеки и попечительства является не в полной мере совершенным. Так, достаточно дискуссионным является вопрос о понимании таких терминов, как «опека» и «попечительство».

В настоящее время действует самостоятельный закон в данной сфере — Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее — ФЗ «Об опеке и попечительстве») [2].

В рамках указанного нормативного правового акта законодатель подробным образом урегулировал отношения, возникающие в сфере опеки и попечительства. Кроме того, установлены легальные определения данных понятий, что говорит о разном смысловом значении «опеки» и «попечительства. Иными словами, подчеркивается, что такие категории не являются синонимами, взаимозаменяющими друг друга, поскольку каждый из них направлен на разные субъектные категории.

Так, согласно ст. 2 ФЗ «Об опеке и попечительстве», опека — «форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными 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».

В свою очередь, в той же статье указано, что попечительство — «форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охра-

нять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации» [3].

Указанные понятия фактически дублируют положения гражданского и семейного законодательства в аспекте определения опеки и попечительства над несовершеннолетними категориями граждан [4].

Следует также отметить, что в научной среде легальные определения рассматриваемых понятий подвергаются обоснованной критике. Например, по мнению Ю. Н. Аргуновой, определение понятия опеки, данного в ФЗ «Об опеке и попечительстве», не отражает целей опеки (защита прав и интересов, в частности недееспособных) [5, с. 14].

М. Н. Шаршак считает, что единого и точного определения опеки и попечительства дать невозможно, поскольку данные категории охватывают достаточно широкий круг общественных отношений [6, с. 430].

Соответственно, можно сделать вывод о том, что действующее законодательство также не лишено недостатков в аспекте определения указанных понятий, что говорит о необходимости пересмотра терминологических основ института опеки и попечительства.

На сегодняшний день проблем в правовом регулировании опеки и попечительства достаточно много несмотря на то, что в законодательство по данным вопросам регулярно вносятся изменения.

Так, в настоящее время отсутствует порядок, регулирующий взаимодействие учреждений здравоохранения и органов опеки в отношении недееспособных. Кроме того, остается открытым вопрос о форме медицинского освидетельствования гражданина, выразившего желание стать опекуном (попечителем) совершеннолетнего недееспособного или ограниченно дееспособного гражданина. Данные проблемы нуждаются в устранении путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

На практике гражданам достаточно сложно реализовать свои права на то, чтобы оформить опеку или попечительство. Особенно это относится к опеке и попечительству над несовершеннолетними.

Фактически практика назначения опекуна или попечителя на сегодняшний день идет больше в отказном порядке. Об этом свидетельствуют и материалы правоприменения.

Например, Ч.С.В., Ч.С.С. (далее по тексту — административные истцы) обратились в суд с административным исковым заявлением к администрации города Воткинска Удмуртской Республики о признании незаконными: постановления администрации г. Воткинска, постановления администрации г. Воткинска об отстранении административных истцов от исполнения обязанностей опекунов на возмездной основе по договору о приемной семье в отношении несовершеннолетней А, и несовершеннолетней Б. Впоследствии к участию в деле в качестве административного соответчика судом привлечен глава муниципального образования города Воткинск Удмуртской Республики.

Отменяя решение суда первой инстанции по данному делу, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Удмуртской Республики обоснованно пришла к выводу о том, что обстоятельства, возникшие до момента заключения с административными истцами договоров N и N о приемной семье, о которых было известно администрации г. Воткинска, не могут рассматриваться как основания для отстранения административных истцов от опеки, поскольку не расценивались административным ответчиком как обстоятельства, препятствующие заключению указанных договоров. Кроме того, судебной коллегией учтено, что в соответствии с актами проверки условий жизни несовершеннолетнего подопечного, соблюдения опекуном прав и законных интересов несовершеннолетнего подопечного, обеспечения сохранности его имущества, а также выполнения опекуном требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей администрацией проверены условия жизни несовершеннолетних А и Б, претензий к опекунам (административным истцам) по исполнению возложенных на них обязанностей не

имеется, требования по воспитанию, содержанию, образованию выполняются, указано об отсутствии предложений о привлечении опекунов к ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение ими обязанностей [7].

В другом примере истцы обратились в суд с иском к ответчику УСЗН Зеленоградского АО г. Москвы о признании незаконным отказа в заключении договора о приемной семье и обязательстве заключить договор о приемной семье, ссылаясь в обоснование исковых требований на то, что они являются опекунами (попечителями) трех несовершеннолетних детей на основании распоряжений Межрайонного Управления Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, а также постановления Администрации города Сургута истцы назначены опекунами. По каждому ребенку Администрацией города Сургута были заключены договоры о приемной семье. В ноябре 2018 г. семья в полном составе переехала на постоянное место жительства в город Москва, о чем было своевременно уведомлены Управление опеки и попечительства в г. Сургуте. По приезду несовершеннолетние дети были зарегистрированы по месту пребывания. С момента переезда С неоднократно обращался в Управление опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы (по новому месту его жительства) с заявлением о признании семьи приемной, однако Отделом социальной защиты населения районов Старое Крюково и Силино Зеленоградского административного округа города Москвы 27 декабря 2019 г. истцам было отказано в заключение договора о приемной семье. Полагая их права нарушенными, истцы просили признать незаконным акт УСЗН ЗАО города Москвы об отказе в заключение договора о приемной семье в отношении каждого несовершеннолетнего ребенка и обязать УСЗН заключить договор о приемной семье в отношении каждого несовершеннолетнего ребенка. Исследовав материалы по делу, суд отказал в удовлетворении заявленных требований [8].

Анализ судебной практики позволяет говорить о том, что по данному вопросу у судов отсутствует единообразие. Это, безусловно, негативно сказывается и на самих несовершеннолетних. На наш взгляд, такая практика указывает на то, что сами законодательные положения о требованиях к опекунам и попечителям должны быть более тщательно структурированы и урегулированы. В первую очередь это нужно для того, чтобы суды при разрешении такой категории дел руководствовались не только судебным усмотрением применительно к конкретной ситуации (спору), но и определенными нормами, которые должны быть выработаны с учетом уже сложившейся и достаточно обширной практики правоприменения (в данном случае речь идет именно о требованиях, которые должны предъявляться к опекунам и попечителям).

Также одной из существенных проблем в области опеки и попечительства является проблема системности и последовательности норм в обозначенной сфере.

Решить данную проблему можно путем изменения и внесения дополнений в ФЗ «Об опеке и попечительстве». Например, в ч. 1 ст. 1 ФЗ «Об опеке и попечительстве» ограничить круг отношений, урегулированный настоящим федеральным законом, т. е. обозначить, что «настоящий Федеральный закон регулирует отношения, не урегулированные гражданским и семейным законодательством» [9, с. 143].

Следующая проблема связана с правовым статусом несовершеннолетнего родителя в возрасте от 16 до 18 лет, не эмансипированного и не находящегося в браке. В связи с тем, что несовершеннолетний в возрасте от 16 до 18 не обладает всей полнотой прав, в отличие от полностью дееспособного гражданина (например, опекуна), считаем целесообразным изменить ч. 2 ст. 62 Семейного кодекса Российской Федерации, заменив текст статьи на «До достижения несовершеннолетними родителями возраста восемнадцати лет и в других случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия их ребенку назначается опекун».

Таким образом, в рамках настоящей статьи нами было уделено внимание практическим проблемам реализации института опеки и попечительства, которые вызваны в первую очередь несовершенством правового регулирования. Опека и попечительство является комплексным межотраслевым институтом права, регулирование которого осуществляется нормами гражданского, семейного и административного права. На сегодняшний день практика по такой категории дел является неединообразной. Нижестоящие суды выносят решение, которое в последующем отменяется, что отрицательно сказывается на несовершеннолетних. В связи с этим на законодательном уровне следует урегулировать более подробно требования к опекунам и попечителям.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 144.
2. Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
5. Аргунова Ю. Н. Опека над недееспособными: законодательные // Независимый психиатрический журнал. 2015. № 2. С. 14–15.
6. Шаршак М. Н. Многоаспектность понятия опеки и попечительства // Потенциал современной науки: материалы Международной (заочной) научно-практической конференции, Прага, Чехия, 30 ноября 2020 года. Нефтекамск: Научно-издательский центр «Мир науки» (ИП Вострецов Александр Ильич), 2020. С. 430–433.
7. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14.01.2021 № 88А-930/2021 // СПС «Консультант Плюс».
8. Апелляционное определение Московского городского суда от 18.03.2021 по делу № 33-10885/2021, 2-1482/2020 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/514755d1-8231-11eb-bc28-d75564a9522b> (дата обращения: 12.12.2021).

9. Чаптыкова В. Е. Опекa и попечительство: современные проблемы реализации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 10-4 (49). С. 141–144.

References:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993 with amendments approved during the nationwide vote on 07/01/2020) // Rossiyskaya Gazeta. 2020. No. 144.

2. On guardianship and trusteeship: Federal Law of April 24, 2008 No. 48-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 17. Art. 1755.

3. The Civil Code of the Russian Federation (part one) dated November 30, 1994 No. 51-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 32. Art. 3301.

4. Family Code of the Russian Federation of December 29, 1995 No. 223-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 1. Art. 16.

5. Argunova Yu. N. Guardianship of the incapacitated: legislative // Independent psychiatric journal. 2015. No. 2. Pp. 14–15.

6. Sharshak M. N. The multidimensionality of the concept of guardianship and guardianship // The potential of modern science: materials of the International (correspondence) scientific and practical conference, Prague, Czech Republic, November 30, 2020. Neftekamsk: Scientific and Publishing Center "World of Science" (IP Vostretsov Alexander Ilyich), 2020. Pp. 430–433.

7. Cassation ruling of the Sixth Cassation Court of General Jurisdiction dated January 14, 2021 No. 88A-930/2021 // Consultant Plus.

8. Appeal ruling of the Moscow City Court dated March 18, 2021 in case No. 33-10885 / 2021, 2-1482 / 2020 // Official portal of the courts of general jurisdiction of the city of Moscow. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/514755d1-8231-11eb-bc28-d75564a9522b> (access date: December 12, 2021).

9. Chaptykova V. E. Custody and guardianship: modern problems of implementation // International Journal of the Humanities and Natural Sciences. 2020. No. 10-4 (49). Pp. 141–144.