

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОЙ НАУКИ

УДК 347.9

МНОГОАСПЕКТНОСТЬ ПОНЯТИЯ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА *Multi-aspect Notion of Guardianship and Tutelage*

В. А. Цветков – заведующий кафедрой гражданского права Омского юридического института, кандидат юридических наук

V. A. Tsvetkov – chief of the civil law chair of the Omsk Law Institute, candidate of law sciences

Аннотация. В настоящей статье анализируются различные понятия опеки и попечительства в широком и узком смысле слова.

Various notions of guardianship and tutelage taken in their wide and narrow sense are analyzed in the article.

Ключевые слова: опека и попечительство, недееспособное лицо, социальная забота, дети, оставшиеся без попечения родителей.

Guardianship and tutelage, a disabled person, social care, children left without their parents' care.

Конституция Российской Федерации предусматривает государственную поддержку материнства, детства и семьи, гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Опека и попечительство как вид социальной заботы призваны обеспечить реализацию указанных прав граждан. Под опекой (попечением) в социологическом смысле понимается забота, наблюдение, связанные с ответственностью за кого-то, в том числе за несовершеннолетних детей¹.

Государственная социальная и семейная политика находит отражение в целом ряде зако-

нов, регулирующих данную сферу. Весьма значимой и заметной вехой в регулировании правоотношений по опеке и попечительству явилось принятие 24 апреля 2008 г. Федерального закона «Об опеке и попечительстве»² и последующих постановлений Правительства Российской Федерации: от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»³ и от 17 ноября 2010 г. № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан»⁴.

¹ См., напр.: *Словарь русского языка* / под ред. А. П. Евгеньевой. М., 1988. Т. 2. С. 621; Т. 3. С. 294; *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 454.

² См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2008. № 17, ст. 1755.

³ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2009. № 21, ст. 2572.

⁴ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2010. № 48, ст. 6401.

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. Такому смешению понятий способствует содержание п. 4 ст. 35 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), в соответствии с которым опекунами и попечителями указанных граждан являются учреждения, в которые они помещены. В Семейном кодексе Российской Федерации (далее – СК РФ) также содержатся правила об опеке и попечительстве над детьми, находящимися в воспитательных, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения, об их правах, на соблюдение которых раньше не обращалось внимания⁵.

Кроме того, в правоприменительной практике под опекой принято понимать деятельность соответствующих государственных органов⁶, упомянутых в ст. 34 ГК РФ. Под опекой равным образом можно понимать как комплекс непосредственных действий по осуществлению социальной заботы, так и правовую связь, правоотношение с участием опекуна (попечителя) и подопечного.

Разумеется, опека и попечительство представляют собой также и правовой институт – совокупность норм, регулирующих осуществление данного вида социальной заботы о недееспособных и не полностью дееспособных лицах. При этом большинство авторов считают его институтом комплексным, содержащим нормы гражданского, семейного и административного права⁷.

М. В. Антокольская предлагает рассматривать опеку и попечительство в широком смысле слова как способ восполнения дееспособности и защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных лиц и в узком смысле слова как способ восполнения дееспособности, защиты прав и интересов и воспитания не-

совершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей⁸.

А. М. Нечаева различает опеку и попечительство с точки зрения гражданского или семейного права. При этом ни Гражданский кодекс РФ, ни Семейный кодекс РФ не дают определения опеки (попечительства). Легальные определения данных понятий даны в ст. 2 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁹. При этом понятие опеки в широком смысле слова (с точки зрения гражданского права) содержится в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве», а в узком смысле слова (с точки зрения семейного права) – в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Согласно Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» опека рассматривается как 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. Попечительство же определяется как 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, охранять 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.

⁵ В 2008 г. в Семейный кодекс РФ была включена дополнительная глава 22 «Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». См.: *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве»* : федер. закон от 24 апр. 2008 г. № 49-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 17, ст. 1756.

⁶ См.: *Советское семейное право* : учебник / под ред. В. А. Рясенцева. М. : Юрид. лит., 1982. С. 239.

⁷ См.: *Антокольская М. В. Семейное право* : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2000. С. 306.

⁸ Там же. С. 307.

⁹ См.: *О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей* : федер. закон от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880.

Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» рассматривает опеку (попечительство) как форму устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов. Представляется, что вышеуказанное определение опеки и попечительства не позволяет отграничить данную форму устройства детей от иных форм устройства. Определение опеки (попечительства) должно быть сформулировано таким образом, чтобы его можно было отличить от других форм устройства граждан¹⁰. Для этого необходимо отразить в определении такие специфические признаки опеки и попечительства, как административный и договорный порядок установления, возмездность и безвозмездность, срочность и др.¹¹

Необходимо отметить, что в правовой литературе отсутствует единый подход к определению понятия опеки (попечительства). В отечественной цивилистике дореволюционного периода это понятие рассматривалось в тесной связи с семьей. Так, М. Ф. Владимирский-Буданов определял опеку как «искусственную власть над семьей»¹², Г. Ф. Шершеневич – как «искусственную семью»¹³, В. И. Синайский – как «суррогат родительского попечения о детях, их личности и имуществе»¹⁴. При этом первоначально институт опеки и попечительства возник как форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹⁵. Опека устанавливалась тогда, когда малолетний ребенок оставался без родителей или без отца, а мать повторно вступала в брак¹⁶.

Произошедшие в начале XX в. в России коренные социальные изменения вполне законо-

мерно повлекли отдаление опеки от семьи. Этот институт стал рассматриваться как публично-правовой. Так, в 1966 г. А. И. Пергамент указывала, что «опека (попечительство) в широком смысле – это обеспечение выполнения государственной функции по воспитанию детей», разумеется, имея в виду также то, что опека учреждается и над взрослыми. Более того, по ее мнению, опека (попечительство) довольно широкое понятие, включающее в том числе и осуществление родителями своих прав в отношении детей. Несколько позже определение опеки и попечительства было предложено Н. М. Ершовой. По ее мнению, это институт, включающий в себя все виды попечения над гражданами, которые нуждаются в особых формах охраны своих прав и интересов, и имеющий целью защиту их личных и имущественных прав¹⁷. С. А. Муратова считает, что опеку (попечительство) над несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей, можно рассматривать как одну из правовых форм защиты их личных имущественных прав и интересов, а также обеспечения их содержания, воспитания и образования¹⁸.

В юридической литературе XXI в. вопрос о признаках и сущности опеки и попечительства детально исследовался Л. Ю. Михеевой, которая рассматривала его в нескольких аспектах: как вид социальной заботы, как систему правоотношений и как институт законодательства¹⁹.

Для понимания сущности понятий «опека» и «попечительство» необходимо уяснение целей и задач опеки и попечительства. В ст.ст. 31–33 ГК РФ указано, что опека и попечительство устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан, защиты их прав и интересов, со-

¹⁰ См.: Михеева Л. Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2003. С. 3.

¹¹ См.: Цветков В. А. Совершенствование законодательства в области организации и осуществления опеки и попечительства // Вестник Омского ун-та. 2008. № 2. Серия «Право». С. 73–77.

¹² См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д, 1995. С. 457.

¹³ См.: Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула : Автограф, 2001. С. 601.

¹⁴ См.: Синайский В. И. Русское гражданское право. М. : Статут, 2002. С. 529.

¹⁵ См.: Макарова С. В. Институт опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми: история его становления в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 1.

¹⁶ См.: Загоровский А. И. Об опеке над несовершеннолетними // Русская мысль. 1902. Кн. 4. С. 52–53.

¹⁷ См.: Ершова Н. М. Опека и попечительство над несовершеннолетними по советскому праву : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1957.

¹⁸ См.: Муратова С. А. Семейное право : учебник. 4-е изд., перераб и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 269.

¹⁹ См.: Михеева Л. Ю. Опека и попечительство: правовое регулирование : учеб.-метод. пособие / под ред. Р. П. Мананковой. М. : Палеотип, 2002 ; *Ее же*. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, Томск, 2003. С. 7–8.

вершение от их имени и в их интересах всех необходимых сделок, оказания подопечным содействия в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охране их от злоупотреблений со стороны третьих лиц. Согласно ст. 145 СК РФ целями и задачами опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, являются содержание, воспитание, образование детей, а также защита их прав и интересов. При этом между опекой и попечительством почти нет разницы, когда речь идет о защите личных прав подопечного. При защите его имущественных прав такая разница существует: опекун представляет интересы подопечного, а попечитель помогает ему осуществлять свои имущественные права.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Понятие опеки и попечительства является многоаспектным и рассматривается как вид социальной заботы, система правоотношений, институт законодательства, способ восполнения дееспособности и защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных лиц, форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, соответствующие органы местного самоуправления.

2. Институт опеки и попечительства можно считать комплексным институтом. Отношения опеки и попечительства регулируются как нормами частных отраслей права – гражданского, семейного²⁰, так и нормами публичных отраслей права – административного²¹ и права социального обеспечения.

3. Под опекой и попечительством как формами устройства детей, оставшихся без попечения ро-

дителей, следует понимать семейные, индивидуальные, временные формы устройства, осуществляемые опекуном (попечителем) безвозмездно или возмездно на основании административного акта (и) договора об опеке и попечительстве (договора о приемной или патронатной семье), направленные на защиту прав, представительство и обеспечение содержания подопечного, воспитание несовершеннолетнего, не обремененные алиментными и наследственными обязательствами.

4. Опека и попечительство были и остаются наиболее распространенными (востребованными) правовыми формами устройства нуждающихся в социальной поддержке совершеннолетних и несовершеннолетних граждан.

5. В этой форме заложен огромный положительный потенциал, позволяющий устроить судьбу нуждающегося в социальной заботе гражданина наилучшим способом: с одной стороны, наиболее приближенным к проживанию в семье, с другой – обеспечивающим контроль соблюдения прав и интересов гражданина.

6. Развитие и совершенствование института опеки и попечительства на протяжении многих веков демонстрирует его способность обеспечивать выживание отдельных категорий лиц, нуждающихся в социальной поддержке. В данном случае происходит встречное удовлетворение двух интересов: частного, заключающегося в самосохранении человека, и публичного (общественного), состоящего в сохранении жизни, здоровья, интеллектуального потенциала данной личности, а также в обеспечении безопасности общества в целом, устранении детской безнадзорности, нищенства, профилактике алкоголизма, наркомании, снижении уровня преступности.

²⁰ По некоторым позициям СК РФ повторяет ГК РФ, что объясняется тесной связью гражданского и семейного законодательства в области защиты прав совершеннолетних и несовершеннолетних граждан. С другой стороны, СК РФ содержит немало отсылок к ГК РФ, поскольку разорвать одинаковую, по сути, сферу правового воздействия невозможно. Поэтому о правилах, посвященных опеке как средству устройства ребенка в семью, имеет смысл говорить в общем контексте, имея в виду как ГК, так и СК. См.: *Нечаева А. М.* Семейное право : курс лекций. М., 2002. С. 298.

²¹ Так, КоАП РФ содержит нормы, затрагивающие круг вопросов по опеке и попечительству. В частности, административное право регулирует деятельность органов местного самоуправления, выполняющих функции по опеке и попечительству. Назначение опекунов и попечителей оформляется административным актом.