

КАЗАНЦЕВА ЕКАТЕРИНА ВАЛЕНТИНОВНА

*старший преподаватель  
кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин  
Крымского филиала Краснодарского университета  
Министерства внутренних дел России,  
кандидат юридических наук*

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ «ОПЕКИ» И «ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА» В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Аннотация.** Государство обеспечивает каждому гражданину должную заботу о его благополучии. Забота о гражданах проявляется в различных формах, одним из основных и актуальных является опека и попечительство. Несмотря на актуальность и значимость темы исследования, данное направление деятельности содержит множество пробелов и коллизий в данном направлении, некоторые из них отмечены автором в статье. Указано на целесообразность проведения систематизации законодательства, в сфере установления опеки и попечительства, в виде консолидации, поскольку более укрупненный акт с сохранением действующих норм позволил бы скорректировать повторение и уточнить некоторые положения.

**Ключевые слова:** гражданское законодательство, несовершеннолетний, опека, попечительство, семейное законодательство.

Основной закон России определяет, что Россия является социальным государством (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), и берет на себя обязанность по созданию условий, обеспечивает высокий уровень жизни и свободное развитие ее граждан, в том числе должную заботу о благосостоянии каждого человека. Забота о гражданах проявляется в различных формах, одним из основных и актуальных является опека и попечительство. Несомненно, что значение институтов опеки и попечительства, как формы устройства наименее защищенных слоев общества, обусловлено тем, что они дают возможность дополнительной защиты субъективных прав и обязанностей участников гражданских отношений. Переоценить их важность невозможно, особенно на современном этапе развития нашего общества, поскольку с помощью этих институтов становится возможным приобретение и реализация большинства материальных и ряда процессуальных гражданских субъективных прав и обязанностей, нуждающихся в заботе граждан. Следовательно, опека и попечительство выступают как важные гарантии реального осуществления прав и исполнения обязанностей субъектами права.

В современном обществе регулирование данного института обусловлено разрозненностью правовых норм, содержащихся в различных нормативно-правовых актах, что в совокупности полноценно не отвечает реалиям жизни и потребностями общества. Что в свою очередь, требует должного участия теоретиков и практиков в изучение проблемных аспектов, требующих своевременного законодательного решения с целью формирования качественного механизма реализации самого института и функционирования органов опеки и попечительства.

Анализ институтов опеки и попечительства позволяет отметить неоднородный характер их правового регулирования. Многие правовые нормы либо дублируются, либо, напротив, вступают в противоречие между собой за счет путаницы и регламентации в нескольких нормативных правовых актах. Например, закрепление согласия лица о присвоении соответствующего статуса продублированы в общем законодательстве (ст. 35

Гражданского кодекса РФ) и отраслевом законодательстве (ч. 2 ст. 11 ФЗ № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и ст. 146 Семейного кодекса РФ). Или, например, особенности установления доверительного управления имуществом подопечного регламентировано в Федеральном законе от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее ФЗ № 48-ФЗ) (ст. 19, ст. 23) и в Гражданском кодексе РФ (ст. 37, ст. 38).

Помимо схожего строения нормативного материала, действующее законодательство часто разрознено, что отражено и в его содержании и, как следствие, в практическом применении норм. Например, анализ прав и обязанностей опекунов и попечителей, позволяет отметить, что их совокупность строится путем трех векторов правового регулирования, в ФЗ № 48-ФЗ (ст. 15) в Гражданском кодексе РФ (ст. 36) и Семейном кодексе РФ (ст. 148.1). Или, например, основания прекращения опеки и попечительства регулируются ст. 29 ФЗ № 48-ФЗ и ст. 40 Гражданского кодекса РФ, причем противоречат друг другу. Если федеральным законом в ч. 4 закреплена возможность органом опеки и попечительства освободить лицо от исполнения обязанности, то в ч. 2 п. 2 ст. 39 Гражданского кодекса РФ указано на освобождение по инициативе органа, что при буквальном толковании предопределяет видимое нарушение основ юридической техники.

В совокупности приведенных фактов дублирования и распыления важных положений в нескольких нормативно-правовых актах, целесообразнее было бы провести систематизацию законодательства в виде консолидации, поскольку более укрупненный акт с сохранением действующих норм позволил бы скорректировать повторение и уточнить некоторые положения.

Хотелось бы отметить, что поскольку ранее уже выделялись проблемные моменты нормативно-правового характера с предложениями их решения, следует остановиться на некоторых моментах дополнительно. Так, помимо отсутствия ключевого понятия сущности опеки и попечительства как целостного института, в том числе в действующем законодательстве полноценно не сформирован понятийный аппарат для данного института<sup>1</sup>. В частности, следует четко истолковать такие категории как «опекун» и «попечитель». По мнению ученых, предполагается, что приведение понятий на законодательном уровне позволит усовершенствовать общее понимание института, разграничить полномочия таких субъектов правоотношений, а также исключить некоторые возникающие в правоприменительной деятельности ошибки. К примеру, сложным и спорным остается вопрос назначения опеки или попечительства в отношении несовершеннолетних граждан. Одним из ключевых условий устройства является необходимость учета «интересов ребенка», однако, это понятие также не раскрывается. Соответственно, отсутствие регламентированного термина способствует возникновению недочетов в правоприменении, так как служащими органа опеки или попечительства понимается (воспринимается) по-разному, в связи с чем, предлагается целесообразное дополнение указанной категории в действующее законодательство.

Анализ судебной практики позволяет отметить, что нередко условия потенциальных кандидатов не являются нормальными для проживания ребенка и не соответствуют «стандартам» для полноценной жизнедеятельности и развития. К примеру, было принято решение, согласно которому исковые требования бабушки в признании ее опекуном не были удовлетворены. Судом было выявлено, что ребенок остался без попечения

---

<sup>1</sup> Монгуш А.-Х. М., Тыкыл-оол А. С. Вопросы совершенствования института опеки и попечительства // Теория права и межгосударственных отношений. 2022. Т. 1, № 9 (21). С. 104–108.

родителей (мать умерла, отец находится в местах лишения свободы), тогда как условия бабушки не соответствуют для назначения ее опекуном. Как показала проверка, несоответствие интересов ребенка в конкретном случае проявилось в следующих критериях: отсутствие стабильного дохода у истицы, нездоровый образ жизни ввиду постоянного употребления спиртных напитков с сожителем, а также отсутствие собственного места жительства. Соответственно, очевидно требуется внесение дополнений в законодательство по развитию различных понятий, имеющих немаловажное значение для исследуемого института.

Анализируя назначение кандидатов для опеки или попечительства, помимо представленного, можно выделить еще ряд перспективных направлений, позволяющих более правильно организовать институт опеки и попечительства.

Так, согласно ч. 5 ст. 10 ФЗ № 48-ФЗ законодатель определяет круг лиц, обладающих преимущественным правом в назначении: бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети и внуки, братья и сестры. Предположительно, что в случае проживания подопечного в том числе с отчимом (мачехой) или же братьями и сестрами его родителей, то представленный перечень вполне мог быть расширен. Подобные изменения позволили бы сохранить привычные социальные связи подопечного (особенно ребенка), в случае, когда это не противоречит его законным интересам.

Отметим, что, некоторыми авторами неоднократно выделяется возможность расширения перечня потенциальных кандидатов среди близких родственников в отношении старших братьев и сестер (полнородных и неполнородных), при условии достижения таковыми шестнадцатилетнего возраста в случае назначения опеки над младшими братьями или сестрами (если разница возраста не менее 5 лет). При этом такое положение допустимо к применению на практике только в исключительных случаях («от безысходности»), когда родственники, желающие принять опекунство, не найдены, а передача детей посторонним лицам нецелесообразна. Подобное нововведение вполне логично выстроено, основываясь на действующем гражданском законодательстве в рамках эмансипации, соответственно, такое лицо имеет право на наличие самостоятельного заработка и принятие на себя ответственности за иных людей. Актуальным проблемным статусом обладают несовершеннолетние родители. Права таких лиц, в соответствии с п. 1 ст. 62 Семейного кодекса РФ, позволяют им проживать совместно и принимать участие в воспитании ребенка, однако, п. 2 той же нормы закреплено назначение опекуна до достижения ими шестнадцатилетнего возраста<sup>1</sup>. Примечательно, что в ч. 2 ст. 29 ФЗ № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» при регулировании оснований прекращения опеки предусмотрено достижение такими лицами совершеннолетия (18 лет)<sup>2</sup>. Соответственно, две правовые нормы вступают в противоречие порождая коллизию. Именно по аналогии нормы семейного законодательства предлагалось расширение кандидатов в пользу шестнадцатилетних старших братьев и сестер.

Нельзя не отметить необходимость законодательного уточнения ряда статей, поскольку они не отвечают современным требованиям жизни общества. Так, законодателем определяется строение правовых норм за счет оценочных суждений, что отчетливо проявляется при подборе кандидатов на роли опекунов (попечителей). Руководствуясь

---

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

действующими положениями Постановления Правительства РФ «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»<sup>1</sup> кандидат подает перечень документов, необходимых для утверждения кандидата, на основании чего, органы опеки и попечительства в свою очередь дают характеристику потенциальных лиц. Аналогичным недостатком обладает еще один документ, подтверждающий прохождение специализированных подготовительных курсов. Полученный сертификат не дает никакой полноценной оценки лица, но не позволяет провести анализ готовности кандидата с психологической или методической стороны. При этом государство не может обеспечить возможность всех желающих пройти курсы повышения квалификации и получить необходимый сертификат.

Из сказанного следует, что некоторые обязательные документы свидетельствуют о субъективном назначении опекуном (попечителем), в связи с чем требуется более объективная оценка человека. Поэтому предлагается внесение изменений в законодательство путем исключения некоторых «базовых» актов и введения обязательного прохождения психологического обследования с согласия кандидата, в результате чего будет выдано заключение о возможном или невозможном назначении лица опекуном или попечителем. Предполагается, что подобные мероприятия позволят снизить риск проблем, возникающих в будущих «семьях» в контексте осуществления воспитания: причинение вреда жизни и здоровью подопечного, жестокого обращения в отношении него, применение насильственных действий, а также возвращение (изъятие) таковых.

Также, по нашему мнению, законодателю необходимо пересмотреть вопрос механизма описи имущества подопечного, с целью его охраны, закрепленные в ст. 18 ФЗ № 48-ФЗ и рекомендациях по ее составлению регламентированных Письмом Министерства образования и науки РФ от 31 августа 2010 года № 06-364 «О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних». Особенность механизма в том, что в опись имущества включаются все предметы с учетом описания характеристики, количества, состояния, примерной стоимости, даты покупки, покупателя указанной вещи и прочего. Предполагается, что это нецелесообразная трата времени и крайне трудоемкий процесс, поэтому логичнее было бы проводить опись только такого имущества, которое представляет какую-либо ценность и имеет некую «высокую» стоимость (бытовая техника, украшения, в том числе драгоценные, мебель и прочее).

Помимо реформирования основных законодательных актов, регулирующих институт опеки и попечительства, перспективным видится вектор развития самого органа опеки и попечительства. На сегодняшний день данному формированию передан крайне огромный объем работы по различным направлениям, которые возлагаются на узкий круг специалистов, что обусловлено не только недостаточным кадровым обеспечением, но и отсутствием средств на качественное периодическое повышение квалификации таких сотрудников. Отсюда можно прийти к выводу, что в совокупности возникающих рабочих недостатков, осуществление обязанностей происходит на уровне халатного отношения к защите прав нуждающейся категории лиц, действиям свойственны безразличие и корыстные проявления.

В связи с чем нередко предлагаются варианты по развитию органов опеки и попечительства, в частности их разделение на два сегмента. Деятельность первого направлена на

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 (ред. от 10.02.2020) «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // СЗ РФ. 2009 № 94.

организацию опеки и попечительства над несовершеннолетними, в том числе решение вопросов эмансипации, а второй направлен на организацию опеки и попечительства над недееспособными и ограничено дееспособными гражданами.

Предположительная реорганизация органа опеки и попечительства в том числе обусловлена из-за проблемы необоснованного изъятия ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. Безусловно, ключевой обязанностью следует выделять защиту подопечного во всех смыслах, но как показывает практика, при получении любого факта о неблагоприятной среде в семье, органами опеки и попечительства проверки не проводятся, равно как и не проводится психологических бесед, что впоследствии ведет к лишению родительских прав (по большей части в отношении малоимущих и многодетных семей). Одним из катализаторов такой деятельности становится получение негативной информации из различных учреждений медицинского или образовательного направления. В связи с чем они руководствуются ст. 122 Семейного кодекса РФ о проведении обследования жизненных условий в трехдневный срок, что в совокупности ведет к различным правонарушениям. На основании сказанного, нередко проводились дискуссии по передаче части полномочий органов опеки и попечительства в компетенцию Министерства внутренних дел РФ, что поддерживается автором<sup>1</sup>.

Таким образом, в ходе проведенного исследования было выявлено, что защита нуждающейся категории лиц, которые самостоятельно не реализуют свои права и интересы, осуществляется путем разрозненности норм, содержащихся в множестве нормативно-правовых актов. В настоящее время правовое регулирование вопросов опеки и попечительства имеет множество коллизий, проблем и пробелов, требующих особого внимания со стороны законодателя и своевременного исправления выявленных недостатков. По сути, реформирование целесообразнее проводить с реорганизации самого органа опеки и попечительства. Представленная двухуровневая модель органа вполне актуальна в рамках современных жизненных реалий, что может выступить в целом началом реформирования всего института опеки и попечительства в совокупности с проведением необходимых законодательных изменений и дополнений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Монгуш, А.-Х. М. Вопросы совершенствования института опеки и попечительства / А.-Х. М. Монгуш, А. С. Тыкыл-оол // Теория права и межгосударственных отношений. — 2022. — Т. 1, № 9 (21). — С. 104–108.

2. Рыбалка, Е. А. Правовое регулирование изъятия детей из семьи сотрудниками органов внутренних дел: проблемы теории и практики / Е. А. Рыбалка, Е. В. Казанцева // Юристъ-Правоведь. — 2020. — № 2(93). — С. 17–22.

---

<sup>1</sup> Рыбалка Е. А. Правовое регулирование изъятия детей из семьи сотрудниками органов внутренних дел: проблемы теории и практики / Е. А. Рыбалка, Е. В. Казанцева // Юристъ-Правоведь. 2020. № 2(93). С. 17–22.