

Министерство образования и науки Российской Федерации  
(МИНОБРНАУКИ РОССИИ)  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (ТГУ)  
Юридический факультет  
Кафедра гражданского права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
зав.кафедрой гражданского права  
д-р.юрид.наук, доцент  
\_\_\_\_\_ С.К.Соломин  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С**  
**УСТАНОВЛЕНИЕМ НАД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ (ОПЕКИ И**  
**ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА)**

по основной образовательной программе подготовки бакалавров  
направление подготовки  
40.03.01 – Юриспруденция

Попова Татьяна Алексеевна

Руководитель ВКР  
к.ю.н., ст. преподаватель.  
\_\_\_\_\_ Е.Н.Афанасьева  
*подпись*  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016г.

Автор работы  
студент группы № \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ Т.А.Попова  
*подпись*

Томск 2016





## Оглавление

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение .....                                                                                               | 5  |
| 1. Развитие законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними .....                         | 8  |
| 1.1 Институт опеки и попечительства в дореволюционной России .....                                           | 8  |
| 1.2 Институт опеки и попечительства в советский период .....                                                 | 13 |
| 1.3 Правовое регулирование опеки и попечительства по действующему законодательству РФ .....                  | 17 |
| 2. Правовой статус субъектов семейно-правовых отношений опеки и попечительства над несовершеннолетними ..... | 21 |
| 2.1 Права и обязанности органов опеки и попечительства.....                                                  | 21 |
| 2.2 Опекуны и попечители как субъекты правоотношения опеки и попечительства .....                            | 27 |
| 2.3.Опекаемые и подопечные как субъекты правоотношения опеки и попечительства .....                          | 34 |
| 3. Порядок установления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними .....                   | 44 |
| 3.1 Порядок установления опеки и попечительства над несовершеннолетними .....                                | 44 |
| 3.2 Основания и порядок прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними .....                     | 55 |
| 3.3 Защита прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительство .....                            | 62 |
| Заключение.....                                                                                              | 72 |
| Список использованной литературы.....                                                                        | 75 |

## **Введение**

Актуальность исследования. Институт опеки и попечительства является гарантом прав и свобод детей, оставшихся без родительской поддержки. Эта категория несовершеннолетних, в силу своего возраста и эмоционального состояния особенно остро нуждаются в защите своих интересов. Именно поэтому изучение законодательства и проблем его практической реализации в целях осуществления надлежащей заботы за несовершеннолетними и повышения качества работы органов в указанной сфере является значимым и актуальным в любой период времени.

Опека и попечительство являются наиболее распространенной формой защиты интересов детей, оставшихся без попечения родителей. Это обусловлено наличием следующих причин: во-первых, широким содержанием понятия «утрата родительского попечения»; во-вторых, сохранением правоотношения ребенка с родителями; в-третьих, возможностью передачи ребенка на попечение другому лицу без согласия родителей. Указанные причины делают опеку (попечительство) гибким и доступным способом устройства ребенка в семью.

Законодательство, регулирующее опеку и попечительство, не всегда соответствует тем требованиям, которые предъявляют к нему современные потребности общества. Принятие Федерального закона от 24.04.2008 г. №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», безусловно, оказало положительное влияние на систему отношений по опеке и попечительству, в определённой степени на развитие института приёмной семьи, но, прежде всего, он заполнил правовой вакуум, длительное время существовавший в отношениях по опеке и попечительству - в этом состоит его бесспорная ценность.

Тем не менее, как и многие новые законы, ФЗ «Об опеке и попечительстве» представляется несовершенным, содержащий некоторые противоречия с другими федеральными нормативными правовыми актами, имеющий пробелы в регулировании отдельно взятых отношений.

Достаточно привести лишь несколько примеров изъятий указанного федерального закона. Например, ст. 28 ФЗ «Об опеке и попечительстве» установлена ответственность органов опеки и попечительства за вред, причиненный подопечному в результате незаконных действий или бездействия органа опеки и попечительства либо должностных лиц этих органов. Норма необходима, безусловно, но в статьях 19-23 этого же ФЗ порядок управления имуществом несовершеннолетнего сформулирован таким образом, что орган опеки и попечительства, при решении вопроса о предоставлении разрешения на сделки с имуществом несовершеннолетнего, очевидно, руководствуется лишь критериями оценки. В связи с этим, определение степени вины органа опеки и попечительства и привлечение его к ответственности становится практически невозможным делом.

**Степень разработанности темы.** На сегодняшний день, несмотря на важность и социальную значимость вопросам установления опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, в литературе уделяется недостаточное внимание. Эти проблемы освещаются либо в крайне сжатом виде на страницах учебников, либо затрагивают те или иные аспекты (чаще всего процессуальные) в периодических изданиях. В качестве примеров можно привести статьи Ю. Беспалова, Н. М. Костровой, А.М. Нечаевой, С.В. Ткаченко, Р.В. Товмасян, Е. А. Фоминой, В.А. Цветкова, Е.С. Шаховой и др.

**Объектом исследования** 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 исследования** состоит в комплексном анализе правовых норм, регулирующих институт опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации, выявление проблем и определении основных направлений совершенствования действующего законодательства в сфере правового регулирования применения данного института.

Эта 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.
- 3) Проанализировать правовое положение подопечного, опекуна и попечителя, а также органов опеки и попечительства.
- 4) Выявить основные тенденции развития законодательства различной отраслевой принадлежности, регламентирующие отношения по опеке (попечительству) над несовершеннолетними.
- 5) Разработать и обосновать предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Теоретическую основу исследования составили труды авторов в области семейного законодательства, посвященные институту опеки и попечительства: М.В. Антокольской, Н.П. Бабуриной, А.А. Бердникова, Ю. Беспалова, А.Н. Головистикова, А.М. Грибкова, Л.Ю. Грудцына, Ю.Г. Долгова, В.А. Ершова, И.Н. Касьяновой, Н. М. Костровой, Л.Ю. Михеевой, О.С. Макеевой, А.М. Нечаевой, С.В. Ткаченко, Р.В. Товмасян, Е. А. Фоминой, В.А. Цветкова, Е.С. Шаховой и др.

**Основным методом исследования** является диалектический. Кроме этого, в работе использованы аналитический, историко-правовой, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. С помощью этих методов исследовано действующее законодательство по опеке и попечительству над несовершеннолетними, а также практика его применения.

# **1. Развитие законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними**

## **1.1 Институт опеки и попечительства в дореволюционной России**

Первое упоминание на Руси об опеке есть в летописи 879 г. В ней указывается, что «Умерши Рюрикови, предаст княжение Олгови от рода ему суща, вдав ему сын своей на руця Игоря, бысть бо дщетеси вельми»<sup>1</sup>, т.е. Рюрик назначает опекуном сыну своему родственника. Родственники в то время считались прирожденными и законными опекунами, другой опеки тогда не было. Опекуну надлежало заботиться о воспитании сироты, охранять его от обид и несправедливостей, а родичи ребенка сироты осуществляли строгий надзор за опекуном, и их мнение было непререкаемым. В отношении имущества, опекун обязанностей ни каких не имел, т.к. имущество принадлежало всему роду<sup>2</sup>. Целью появления института опеки и попечительства в дореволюционной России было «содержание, воспитание, образование этих детей, защита их прав и интересов»<sup>3</sup>, поэтому изначально опека и попечительства возникает как форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>4</sup>.

В период Московского царства отношения, возникающие при опеке, получили дополнительное правовое регулирование. Это проявилось в том, что опеку брали под контроль церковные институты, в обязанности которых входило знание семейной жизни своих прихожан, особенно состояние тех семей, где были вдовы и сироты<sup>5</sup>.

В Соборном уложении 1649 г. права опекуна и подопечного по сравнению с предыдущим законодательством были расширены, но само понятие опеки как

---

<sup>1</sup> Ткаченко С.В. Рецепция права: идеологический компонент / История государства и права [Электронный ресурс] // Российская юстиция. 2015. № 9. Электрон. дан. М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. (дата обращения: 04.05.2016).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Степанян А.С. Правовое регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. М., 2007. С. 45.

<sup>4</sup> Нечаева Л.М. Охрана прав детей в России (историко-правовой аспект). М., 2001. С. 23.

<sup>5</sup> Цатурова М.К. Русское семейное право XVI-XVIII вв. М.: Юрид. лит-ра, 1991. С. 54.

правового отношения не было регламентировано<sup>6</sup>. Устанавливается предельный возраст подопечного (15 лет), что признается достижением совершеннолетия, и право совершеннолетнего обратиться с жалобой в суд, если опекун ущемляет его интересы<sup>7</sup>.

В эпоху реформ Петра I обязанность по назначению опекунов, возлагалась на магистраты, которые обязаны были 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<sup>8</sup>. В Инструкции о магистратах 1724 г. имелось следующее указание: магистраты (а не церковь) обязаны смотреть, «чтобы сироты не оставались без опекунов, назначение которых и наблюдение за которыми поручает магистратам же». Это, по мнению известного историка М.Ф. Владимирского-Буданова, «нужно считать первым установлением опеки как особого государственного учреждения с властью, контролирующей деятельность опекунов»<sup>9</sup>. В Указе о единонаследии 1714 г. говорилось, что опека должна быть только законной. Однако уже в Инструкции о магистратах родителям разрешалось назначать опекуна в своем завещании. Если они этим правом не воспользовались, опекуна назначал магистрат. Таким образом, при Петре I допускались три вида назначения опекунов: по завещанию родителей, в соответствии с законными правилами, по распоряжению правительства<sup>10</sup>.

Устройство детей под опеку было одним из направлений деятельности Петра I по введению системы в дело заботы государства об оставшихся без семьи родителей детях. Его политика в области призрения таких детей «внесла

---

<sup>6</sup> Макарова СВ. Институт опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми: история его становления в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 1. С. 12.

<sup>7</sup> Нечаева А.М. История законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 4. С. 85.

<sup>8</sup> Там же. С. 86.

<sup>9</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. СПб., Киев, 1905. С. 470. Цит. по Нечаевой Л.М. Охрана прав детей в России (историко-правовой аспект). М., 2001. С. 25.

<sup>10</sup> Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. С. 23.

критическое отношение к явлению, принимавшемуся на веру, внесла элемент сознания и системы в дело безразборчивой и бессистемной помощи, поставила принцип общественной пользы и порядка в личном проявлении милосердия выше индивидуальных стремлений хотя бы и к самоусовершенствованию»<sup>11</sup>.

В эпоху царствования Екатерины II, когда был принят Указ «Учреждения для управления губерний» в системе органов управления, заметное место занимали ведающие опекой над осиротевшими детьми. Причем в глазах императрицы опека была не единым учреждением, а «конгломератом как будто бы различных учреждений, и во всяком случае сословным»<sup>12</sup>. И если в Русской Правде не существовал принцип сословности, то отныне он превратился в главную ее черту. Теперь опекой ведали особые учреждения в зависимости от сословной принадлежности осиротевшего ребенка, его опекуна. Особенно тщательно регламентировалась дворянская опека. Мало того, в этом Указе определялись требования, предъявляемые к кандидатуре опекуна, - человека честного и порядочного поведения (из числа родственников, свойственников или посторонних)<sup>13</sup>. Добродетельные качества будущего опекуна, его честность, незазорное поведение должны были подавать надежды «к призрению малолетнего в здравии, благородном воспитании и пристойном содержании со стороны тех, от которых отеческое попечение к малолетнему ожидать непременно можно»<sup>14</sup>. Вместе с тем Указ предусматривал и противопоказания к опеке, называя лиц, которые быть опекунами не могли. После назначения опекуном начинало действовать Примерное, или Повальное, наставление опекунам. Оно входило в текст самого Указа в виде семнадцати самостоятельных статей, где давалось довольно подробное и любопытное описание, каким должен быть опекун. Но существование принципа сословности накладывало свой отпечаток на характер

---

<sup>11</sup> Бердников А.А. История становления государственного управления опекой и попечительством над несовершеннолетними детьми // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд: Сб. материалов XXVIII Международной научно-практической конференции / Под ред. С.С. Чернова. Новосибирск: изд-во ЦРНС, 2014. С. 41.

<sup>12</sup> Михеева Л.Ю. Опека и попечительство. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 246.

<sup>13</sup> Там же. С. 247.

<sup>14</sup> Там же. С. 248.

требований, предъявляемых к опекуну. Для дворян они были одни, для мещан, купцов - другие. И всякий раз речь шла одновременно об опеке над имуществом (имуществом) и личностью ребенка. И «если у ребенка не было имущества, опеку не учреждали, так как опека над лицом в народе вовсе не устанавливалась». Но на старост и старшин возлагалась обязанность «приискывать 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 пользовались, до совершеннолетия, их трудами»<sup>15</sup>. Таким образом, в отличие от Русской Правды Указ «Учреждения для управления губерний» подробно регламентировал обязанности опекуна по воспитанию подопечного. Что же касается вознаграждения за управление имуществом, то Русская Правда предусматривала его без всяких ограничений, а названный Указ ограничивал его 5% годового дохода с этого имущества. Состоявшиеся перемены в части, касающейся опеки над осиротевшими детьми, позволили заключить, что вопросы назначения опекуна, его отстранения и др. были поставлены в «законные рамки»<sup>16</sup>. Но по-прежнему опекой занимались Сенат и даже Синод, «создавая путаницу, рождая неуважение к закону»<sup>17</sup>.

Переход опеки исключительно под контроль государства связывают с периодом империи. Впервые у государственной власти в России возникло намерение упорядочить эти нормы во второй половине XVIII в., когда в 1754г. была учреждена комиссия о сочинении проектов нового уложения. Вторая часть уложения в 6-15 главах предположительно должна была содержать ряд правил об установлении, осуществлении и прекращении опеки. Вместе с тем, только с созданием правил об опеке над лицами дворянского и городского сословия связано появление в отечественном праве тенденции систематизации норм, регулирующих отношения по опеке (попечительству).

---

<sup>15</sup> Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. С. 25.

<sup>16</sup> Цатурова М.К. Русское семейное право. XVI - XVIII вв. М., 1991. С. 64.

<sup>17</sup> Там же. С. 65.

Как отмечает Л.Ю. Михеева, «пополнение норм института опеки и попечительства в дальнейшем осуществлялось за счет указов, постановлений, имеющих отношение к довольно частным вопросам. Официальное толкование норм находило отражение во мнении Государственного Совета. В дальнейшем совокупность вышеуказанных норм переместилась в Свод законов, каждое последующее издание которого содержало все более подробные установления»<sup>18</sup>.

Свод Законов Российской Империи 1832 г. регулировал вопросы опеки и попечительства над несовершеннолетними, безумными, сумасшедшими, глухонемыми и немыми. Исследователи отмечают, что многие законодательные нормы свода во многом дублировали церковные каноны. В разделе опеки и попечительства ст. 213 устанавливаются возраста: первый - от рождения до четырнадцати лет; второй - от четырнадцати до семнадцати; третий - от семнадцати до двадцати одного года. В течение первых двух возрастов являлись малолетними, в третьем - несовершеннолетними. Малолетний не мог управлять своим имуществом, его сделки были ничтожны. Несовершеннолетний мог, провозглашен дееспособным, но и его сделки были ничтожны, им назначался опекун по завещанию или Дворянской опекой. В своде законов гражданских Российской империи появляется особый раздел об опеке в казачьих войсках, действующий по общим правилам для Дворянских опеки и Сиротских Судов<sup>19</sup>.

Лишь к концу XIX в., когда назрела необходимость принятия Гражданского уложения, появилась надежда на систематизацию правил об опеке и попечительстве. Нормы об опеке и попечительстве первоначально вошли в проект специального устава<sup>20</sup>. В указанном нормативном акте в пяти разделах содержались в основном положения материально-правового характера. Длительный процесс обсуждения этих положений ни к чему не привел. Принятие

---

<sup>18</sup> Михеева Л.Ю. Опека и попечительство. С. 250.

<sup>19</sup> Набиев Т.А. Институт опеки и попечительства в России: историко-правовой аспект (XI век - 1926 г.) // Академический вестник. 2009. № 2. С. 147.

<sup>20</sup> Нечаева А.М. История законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 4. С. 87.

устава было отложено из-за того, что в 1882 г. была создана Высочайше учрежденная Редакционная комиссия по составлению Гражданского уложения<sup>21</sup>.

В конце XIX и начале XX в. в России деятельности опекуна, его правам и обязанностям уделялось много внимания. Однако, по-прежнему их основу составляли правила, аналогичные тем, что были записаны во времена Екатерины II. Руководство опекой передавалось различным учреждениям, в том числе гражданских дел департаментам городского правления. Но, по сути, опека оставалась прежней и до начала XX в. подчинялась принципу сословности, сохранившему силу безотносительно - к характеру установления опеки — по завещанию или по назначению. Одна из причин несовершенства опеки того времени виделась и в нечеткости отношений опекунских учреждений и опекуна над личностью ребенка. Поэтому постоянно принимались меры по ее усовершенствованию, особенно по освобождению от принципа сословности.

## 1.2 Институт опеки и попечительства в советский период

После Октябрьской Революции 1917 г. опека утратила сословный характер и приняла общегосударственный характер<sup>22</sup>. Такие изменения в законодательстве произошли с момента принятия в 1918 г. Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, в котором предусмотрен 4 раздел – «Опекунское право»<sup>23</sup>. Теперь согласно ст. 192 опеке подлежало «всякое несовершеннолетнее лицо, не находящееся на попечении родителей».

Особенность опеки того времени состояла в том, что критерии утраты родительского попечения были весьма специфическими. Кодекс давал право Отделу Социального Обеспечения назначать опеку над детьми, например, и тогда, когда родители, с обывательской точки зрения, хорошо обращающиеся с детьми,

---

<sup>21</sup> Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. С. 26.

<sup>22</sup> Жалсанова Б.Ц. Опека и попечительство в бурятском обществе в XIX - начале XX вв. / Жалсанова Б.Ц. // Власть. 2009. № 12. С. 161.

<sup>23</sup> Кодекс законов об актах гражданского состояния, Брачном, Семейном и Опекунском праве от 16 сентября 1918 г. // Собрание Узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. N 76-77.

дают им воспитание, противоречащее всем началам нового строя, внушают детям вражду и ненависть к советскому строю и к коммунизму, развивают в детях контрреволюционные идеи<sup>24</sup>. Так общеполитические, сугубо идеологические установки влияли на судьбу детей.

Принятый Кодекс законов о браке, семье и опеке РСФСР<sup>25</sup> в 1927 г. по-прежнему много внимания уделял опеке и попечительству над несовершеннолетними как одному из способов защиты их личных и имущественных прав. В соответствии со ст. 86 и 87, попечитель не имел права отчуждения имущества, его залога, сдачи имущества в долгосрочную аренду (на срок свыше года). Разрешая отчуждение имущества или залог его, орган опеки и попечительства может указать опекуну, на какие надобности должны быть обращены полученные суммы<sup>26</sup>. Однако ст. 81 и 82 предусматривали определенный механизм вознаграждения за свою деятельность за счет имущества подопечного. Опекун назначался по-прежнему независимо от его согласия, но круг лиц значительно сузился, например, нельзя было стать опекуном лицу, лишенному избирательных прав. Расширился круг лиц, которые могли отказаться быть опекуном, например, лица, воспитывающие при себе двух или более детей, матери, кормящие грудью или имеющие при себе ребенка в возрасте до восьми лет. Кодекс о браке и семье.

В Кодексе законов о браке, семье и опеке 1926 года впервые были разграничены опека и попечительство. Кроме этого, опекун (попечитель), как и раньше, назначался без учета его желания. Применительно к личности опекуна (попечителя) вводились дополнительные ограничения, например, опекуном (попечителем) не мог стать гражданин, лишенный избирательных прав. Защита имущественных прав подопечных детей осуществлялась на безвозмездных

---

<sup>24</sup> Макеева О.С. Опека и попечительство: сравнительный анализ семейного законодательства 1918 и 1926 гг. // Вестник Екатеринбургского института. 2013. № 3. С. 71

<sup>25</sup> О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке [Электронный ресурс]: постановление ВЦИК от 19.11.1926 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Макеева О.С. Формирование опекунского права в России в первой половине XX века // Социальное и пенсионное право. 2014. N 2. С. 45.

началах, о чем имелаась специальная оговорка в Кодексе, однако опекуны в отдельных случаях позволялось получать вознаграждение за свою деятельность за счет имущества подопечного, Одновременно в Кодексе перечислялись возможные источники существования подопечного<sup>27</sup>.

18 июня 1928 г. было утверждено Положение об органах опеки и попечительства<sup>28</sup>, которое возлагало на отделы народного образования непосредственное выполнение всех функций по опеке и попечительству, а именно: учреждение и прекращение опеки, назначение и освобождение опекунов, надзор за их действиями, необходимые мероприятия по охране имущества подопечного, усыновление и отмена усыновления, разрешение споров между родителями по вопросам воспитания детей, отобрание детей у родителей и других лиц, представление в суды заключений по делам, связанным с воспитанием детей<sup>29</sup>.

Следует отметить, что появление попечительства в отечественной правовой системе было обусловлено в свое время наметившейся дифференциацией объема дееспособности граждан и необходимостью законодательно установить средства правовой охраны личности, соответствующие объему ее дееспособности.

В дальнейшем в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье 1968 г. понятия «опека» и «попечительство» не были разграничены, что дало союзным республикам основание по своему усмотрению выбирать для той или иной категории граждан способ их устройства или охраны интересов,

В Кодексе о браке и семье РСФСР 1969 г. четко обозначались цели опеки (попечительства) над несовершеннолетними, компетенция органов опеки и попечительства, их обязанности по временному устройству детей, подлежащих опеке (попечительству). Так, в ст. 119 определялось, что опека и попечительство

---

<sup>27</sup> Шахова Е.С. Опека, попечительство, патронаж как основные направления государственной политики в области борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью в 1920-е годы // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2012. № 2-1. С. 234.

<sup>28</sup> Положение об органах опеки и попечительства от 18 июня 1928 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. 1926. №82. Ст. 612.

<sup>29</sup> Пергамент А.И. Опека и попечительство. М.: Юридическая литература, 1966. С. 12.

устанавливаются для воспитания несовершеннолетних детей, которые вследствие смерти родителей, лишения родителей родительских прав, болезни родителей или по другим причинам остались без родительского попечения, а также для защиты личных и имущественных прав и интересов этих детей. Опекa и попечительство устанавливаются также для защиты личных и имущественных прав и интересов совершеннолетних лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять свои права и выполнять свои обязанности<sup>30</sup>.

Согласно ст. 121 Кодекса о браке и семье РСФСР 1969 года опека устанавливается над детьми» не достигшими пятнадцати лет, а также над лицами, признанными судом недееспособными вследствие душевной болезни или слабоумия (статья 15 Гражданского кодекса РСФСР). Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет.

Кодекс имел значительные нововведения, так например, опекун или попечитель теперь назначался только с его согласия. В соответствии со ст. 127 особое внимание уделялось опеке и попечительству над детьми, находящимися на воспитании или попечении в государственных учреждениях или общественных организациях. Теперь уже предусматривалась возможность получения подопечным, не имеющим достаточных средств к существованию, государственного пособия на его содержание. Регламентировались права на сделки, которые не вправе совершать опекун и попечитель, и сделки, для совершения которых требовалось предварительное разрешение органов опеки и попечительства, в том числе имущественные (ст. 133<sup>31</sup>). На сегодняшний день опека и попечительство регламентируются нормативно-правовыми актами государства<sup>32</sup>, в том числе СК РФ, законом «Об опеке и попечительстве». Таким

---

<sup>30</sup> Прохорова Л.В. Основные этапы развития правового регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними в России и за рубежом // Юрист - Правоведь. 2012. № 6 (55). С. 9.

<sup>31</sup> Кодекс о браке и семье РСФСР [Электронный ресурс]: утв. ВС РСФСР 30.07.1969 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> . Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве [Электронный ресурс]: принят ВЦИК 16.09.1918 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

### 1.3 Правовое регулирование опеки и попечительства по действующему законодательству РФ

Правовую основу деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в современный период составляет ряд законодательных актов Российской Федерации, в том числе Гражданский кодекс Российской Федерации<sup>33</sup>, Семейный кодекс Российской Федерации<sup>34</sup>, Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»<sup>35</sup>, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>36</sup>, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>37</sup>, Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»<sup>38</sup>, Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

---

<sup>33</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1994. N 32. Ст. 3301.

<sup>34</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>35</sup> Об опеке и попечительстве: федер. закон Рос. Федерации от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 2008. № 17. Ст. 1755.

<sup>36</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>37</sup> О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон Рос. Федерации от 21.12.1996 № 159-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1996. № 52. Ст. 5880.

<sup>38</sup> О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: федер. закон Рос. Федерации от 16.04.2001 № 44-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 2001. № 17. Ст. 1643.

государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>39</sup>, Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>40</sup>.

Исходя из представленного перечня нормативных правовых актов, регламентирующих институт опеки и попечительства, следует вывод о том, что он основан на нормах не только семейного, но и гражданского права, а также административного права, т. е. по своей сути является комплексным.

В ГК РФ нормы об опеке и попечительстве входят в состав различных институтов: дееспособность граждан, представительство, сделки, обязательства, возникающие вследствие причинения вреда. Кроме того, в ГК РФ содержатся общие положения об установлении и прекращении опеки и попечительства над гражданами. В СК РФ нормы об опеке и попечительстве образуют самостоятельную главу и регламентируют опеку и попечительство как форму устройства и семейного воспитания детей, оставшихся без родительской заботы. В СК РФ соответственно определяются права и обязанности опекунов (попечителей) и права несовершеннолетних детей» находящихся под опекой (попечительством).

Таким образом, институт опеки и попечительства несет в себе нормы не только частных (гражданского и семейного), но и публичных отраслей (прежде всего административного) права, что обусловлено необходимостью обеспечения нуждающихся в этом граждан всеми видами охраны их прав и законных интересов (в первую очередь их личных и имущественных прав). Принятие Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» вызвало необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство (Гражданский (часть первая), Жилищный и Семейный кодексы РФ). Применение Закона о попечительстве предполагает

---

<sup>39</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>40</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 2003. № 40. Ст. 3822.

обращение к соответствующим законам. При этом некоторые нормы Закона полностью (или в части) воспроизводят положения указанных нормативных актов, приобретая тем самым прямое действие. Часть регулируемых вопросов предполагает решение через принятие Правительством РФ соответствующих постановлений.

Комплексным правовым актом, регламентирующим институт опеки и попечительства, является Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»<sup>41</sup>. Как справедливо отмечено в юридической литературе, принятие данного Закона может быть отнесено «к наиболее важным событиям продолжающейся правовой реформы. В этом нормативном правовом акте нашли свое отражение лучшие достижения отечественной цивилистики, в первую очередь тот законодательный массив об опеке и попечительстве, который был закреплен в Своде законов гражданских и содержание которого пронизывалось стремлением законодателя «призреть» несовершеннолетних детей и лиц, страдающих психическими или иными недугами, обеспечив полноценное и эффективное осуществление, охрану и защиту их прав и интересов»<sup>42</sup>.

Законодательное определение опеки и попечительства дано в ст. 2 указанного Закона. Из содержания данной нормы следует, что «данное правовое явление рассматривается законодателем в качестве индивидуальной формы устройства определенной категории граждан (недееспособных либо не полностью дееспособных, к последним законодатель относит несовершеннолетних детей) с целью восполнения недостающей у них дееспособности, является единым как для несовершеннолетних, так и для недееспособных (ограниченно дееспособных) совершеннолетних граждан»<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Об опеке и попечительстве: федер. закон Рос. Федерации от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 2008. №17. Ст. 1755.

<sup>42</sup> Крупейников К.В. История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве // Вестник Московского государственного областного гуманитарного института. Серия: История, философия, политология, право. 2012. № 2. С. 79.

<sup>43</sup> Касьянова И.Н. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми, утратившими родительское попечение // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. N 4. С. 14.

В настоящее время важной задачей становится совершенствование семейного законодательства в части, касающейся регулирования отношений по опеке и попечительству над детьми, утратившими родительское попечение. От его улучшения зависит эффективность использования этого института как способа устройства осиротевших детей в семьи. К сожалению, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» иногда затрудняет решение подобного рода задачи. Связано это с тем, что введение им новых правил правовой регламентации отношений по опеке наряду с унификацией законодательства об опеке и попечительстве как над несовершеннолетними, так и над совершеннолетними недееспособными или ограниченно дееспособными гражданами, свидетельствует о стремлении законодателя перевести регулирование вопросов опеки над детьми на гражданско-правовые рельсы<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Куропацкая Е.Г. Понятие опеки и попечительства над несовершеннолетними // Судья. 2014. N 7. С. 47.

## **2. Правовой статус субъектов семейно-правовых отношений опеки и попечительства над несовершеннолетними**

### **2.1 Права и обязанности органов опеки и попечительства**

Система органов опеки и попечительства в последние десятилетия подвергалась неоднократным изменениям. Действовавший до принятия действующего СК РФ Кодекс о браке и семье РСФСР предусматривал, что органами опеки и попечительства являются исполнительные комитеты районных, городских, районных в городах, поселковых или сельских Советов народных депутатов<sup>45</sup>. После принятия части 1 ГК РФ и развития соответствующих его положений в нормах СК РФ и ряда других законодательных актов функции опеки и попечительства были возложены на органы местного самоуправления. В настоящее время эти функции переданы с муниципального уровня на уровень исполнительной власти субъектов РФ. Законодательным органам субъектов РФ рекомендовано детально урегулировать отношения по опеке и попечительству в соответствующих законах субъектов РФ<sup>46</sup>.

Таким образом, действующее законодательство допускает определенную вариативность при закреплении ответственности за осуществление функций по опеке и попечительству за тем или иным государственным органом в зависимости от региональных особенностей. Однако имевшее место прежде, сложившееся в течение десятилетий предметное распределение управленческих обязанностей в сфере опеки и попечительства в целом сохранилось. Органами опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних в большинстве случаев являются органы исполнительной власти в сфере образования, а в отношении

---

<sup>45</sup> Ершов В.А. Опека и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. С. 45.

<sup>46</sup> Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный) / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2008. С. 51.

граждан, в отношении которых опека или попечительство установлены по медицинским характеристикам, - органы здравоохранения и социальной защиты<sup>47</sup>

Основными функциями органов опеки и попечительства являются:

- 1) выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;
- 2) учет детей, оставшихся без попечения родителей;
- 3) выбор формы устройства таких детей исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения;
- 4) осуществление последующего контроля за условиями содержания, воспитания и образования детей;
- 5) освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей.

Данный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации приобретает большую значимость, и влияние для категорий лиц, нуждающихся в защите<sup>48</sup>.

Как и любой орган исполнительной власти, органы опеки и попечительства имеют свои цели и задачи деятельности, они наделены законодателем определенным спектром полномочий, установленных и регламентированных различными законами РФ.

К основным задачам органов опеки и попечительства законодатель относит:

- 1) защиту прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством;
- 2) надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;

---

<sup>47</sup> Ершов В.А. Опека и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. С. 45.

<sup>48</sup> Пластинина Н.В. Участие органов опеки и попечительства в семейных спорах [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

3) 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;

4) иные задачи в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Следует отметить, что региональное законодательство более конкретно подходит к установлению задач органов опеки и попечительства. Так, например, ст. 5 Закона Томской области от 29.12.2007 № 318-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Томской области»<sup>49</sup> установлено, что задачами органов опеки и попечительства являются:

1) выявление лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки и попечительства, ведение их учета;

2) обеспечение оптимальных условий для жизни и воспитания детей, нуждающихся в государственной защите, защита их прав и интересов, осуществление контроля за содержанием, воспитанием и образованием детей;

3) профилактика социального сиротства;

4) обеспечение приоритета семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

5) защита личных и имущественных прав и интересов совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными, и дееспособных совершеннолетних лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять свои права и исполнять свои обязанности.

Таким образом, законодательство субъектов РФ в данном случае расширяет и уточняет перечень, установленный в федеральном законе, что вполне

---

<sup>49</sup> Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Томской области: закон Томской области от 29.12.2007 № 318-ОЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

объяснимо исходя из полномочий субъектов РФ в правовом регулировании института опеки и попечительства.

Проведенный анализ регионального законодательства, регулирующего организацию системы органов опеки и попечительства, большинство нормативно-правовых актов жестко устанавливают, какие именно органы местного самоуправления вправе осуществлять функции по опеке и попечительству в отношении той или иной категории лиц. При этом общим для всех региональных законов стало следующее разграничение полномочий:

- органами, уполномоченными осуществлять опеку и попечительство над несовершеннолетними, являются муниципальные органы управления образованием;
- органами, уполномоченными осуществлять опеку и попечительство над недееспособными и ограниченно дееспособными лицами, являются муниципальные органы управления здравоохранением;
- органами, уполномоченными осуществлять попечительство в форме патронажа, являются муниципальные органы социальной защиты населения.

Передав органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия, органы государственной власти субъектов РФ осуществляют контроль за их исполнением. Как правило, законодательством субъектов РФ устанавливается контролирующий орган и его полномочия в рассматриваемой сфере. Так, ст. 5 Закона Томской области от 28.12.2007 № 298-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области»<sup>50</sup> устанавливает, что под контролем за осуществлением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий понимается деятельность Департамента по вопросам семьи и детей Томской

---

<sup>50</sup> О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области: закон Томской области от 28.12.2007 № 298-ОЗ (ред. от 06.01.2013) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

области, Департамента социальной защиты населения Томской области, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами местного самоуправления требований, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Томской области при реализации переданных государственных полномочий, посредством организации и проведения проверок органов местного самоуправления и принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений.

Контроль за осуществлением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий в отношении несовершеннолетних граждан осуществляет Департамент по вопросам семьи и детей Томской области, в отношении совершеннолетних граждан, признанных недееспособными или ограниченных судом в дееспособности, а также совершеннолетних дееспособных граждан, нуждающихся по состоянию здоровья в попечительстве в форме патронажа, - Департамент социальной защиты населения Томской области.

В соответствии с п. 3 ст. 6 ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» органы опеки и попечительства 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.

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<sup>51</sup>. 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. Представляется, что данные органы обладают правоспособностью иного рода, отличной от общей правоспособности, которая позволяет восполнять отсутствие признаков

---

<sup>51</sup> Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации. Белгород: Везелица, 2003. С. 135.

юридического лица и выполнять государственные функции в гражданском обороте.

## 2.2 Опекун и попечитель как субъекты правоотношения опеки и попечительства

В законодательстве установлены определенные требования к лицам, назначаемым опекунами или попечителями. Опекунами (попечителями) могут быть назначены только совершеннолетние дееспособные лица (п. 1 ст. 146 СК РФ, п. 2 ст. 35 ГК РФ). Закон запрещает быть опекунами (попечителями) по причине неспособности надлежащим образом обеспечить семейное воспитание ребенка:

- а) несовершеннолетним лицам независимо от приобретения ими полной дееспособности до достижения возраста совершеннолетия;
- б) недееспособным лицам;
- в) лицам, лишенным родительских прав;
- г) лицам, страдающим хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- д) лицам, ранее отстраненным от выполнения обязанностей опекунов или попечителей;
- е) лицам, у которых дети были отобраны без лишения родительских прав, т. е. ограниченным в родительских правах;
- ж) бывшим усыновителям, если усыновление было отменено по их вине;
- з) лицам, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять воспитание ребенка (п. 3 ст. 146 СК РФ).

Существование любого из названных противопоказаний к назначению как опекуном, так и попечителем в разъяснениях не нуждается, поскольку речь идет об обстоятельствах, не только затрудняющих семейное воспитание, но и делающих его невозможным. Если несовершеннолетний и претендент на роль опекуна живут одной семьей, органы опеки и попечительства не вправе наделять

заведомо неполноценного воспитателя правами и обязанностями по воспитанию. В таких случаях им надлежит искать иной вариант устройства несовершеннолетнего<sup>52</sup>.

При решении вопроса о назначении опекуна (попечителя) законодатель придает исключительное значение духовному и физическому здоровью назначаемых лиц<sup>53</sup>. Психически больные лица, даже если они не признаны в установленном порядке недееспособными, хронические алкоголики и наркоманы не должны на основании требований п. 3 ст. 146 СК РФ допускаться к исполнению обязанностей опекуна (попечителя).

Между тем, предоставленное Федеральным законом органам опеки и попечительства право запрашивать информацию о претенденте в опекуны (попечители) в медицинских организациях в части сведений о психическом состоянии гражданина сталкивается с запретом предоставления таких сведений со стороны медицинских организаций, содержащимся в ст. ст. 8 и 9 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>54</sup> и Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>55</sup>. Указанные Законы относят сведения о состоянии психического здоровья граждан к врачебной тайне и требуют от медицинских организаций и врачей неукоснительного ее соблюдения. Предоставление в отношении гражданина сведений, составляющих врачебную тайну, возможно с согласия такого гражданина. Без согласия гражданина такие сведения могут предоставляться медицинскими организациями только в случаях, прямо установленных федеральными законами. При этом предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, органам опеки и попечительства при назначении

---

<sup>52</sup> Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный) / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2008. С. 101.

<sup>53</sup> Нечаева А.М. Семейное право: Учебник, - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 297.

<sup>54</sup> О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон Рос. Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>55</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 2011. № 48. Ст. 6724.

граждан опекунами (попечителями) действующее законодательство не предусматривает<sup>56</sup>.

Таким образом, гражданин, страдающий психическим расстройством, если он не лишен в установленном порядке дееспособности, может быть опекуном (попечителем) недееспособного (ограниченного в дееспособности) гражданина.

В то же время психические расстройства могут нарушать социальное функционирование личности, целенаправленность поведения, способность к принятию осознанных решений, в результате чего поведение психически больного опекуна, не признанного недееспособным, может представлять опасность как для жизни и физического здоровья подопечного, так и для его имущественных интересов.

В случае, когда на роль опекуна претендует лицо, имеющее психическое расстройство, необходимо решать вопрос о возможности осуществления опеки над недееспособным лицом индивидуально, с участием специалиста-психиатра. Для этого считаем необходимым как минимум предоставить право медицинским организациям предоставлять сведения о психическом здоровье граждан по запросам органов опеки и попечительства; а органам опеки и попечительства, с учетом сведений о психическом здоровье претендентов в опекуны (попечители), предоставленных по их запросам, предоставить право направления таких граждан на психиатрическое медицинское освидетельствование. Отказ граждан от прохождения такого освидетельствования необходимо включить в перечень оснований для отказа в назначении претендента опекуном (попечителем) гражданина.

При установлении над ребенком опеки или попечительства должны учитываться этническое происхождение ребенка, его принадлежность конфессионального плана, являющийся родным для ребенка язык с тем, чтобы максимально обеспечить преемственность в воспитании и образовании, как того

---

<sup>56</sup> Замятина И.И., Левкин Р.В., Поплавская О.В. Взаимодействие органов опеки и попечительства с амбулаторной психиатрической службой при назначении опекуна (попечителя) // Социальное и пенсионное право. 2013. N 4. С. 4.

требует п. I ст. 123 СК РФ. Действительно, если опекуном над ребенком из мусульманской, к примеру, семьи назначен душевно и физически здоровый гражданин, но принадлежащий к другой национальности, исповедующий другую религию или вообще не исповедующий никакой, не знающий родного языка ребенка, культуры и обычаев его народа, то права ребенка будут нарушены. Моральный климат в семье опекуна (попечителя) оказывает весьма существенное влияние на условия жизни подопечного лица.

Требования к состоянию здоровья опекунов (попечителей) не отличаются от соответствующих требований, предъявляемых к лицам, желающим стать усыновителями. Порядок медицинского освидетельствования граждан, желающих стать опекунами (попечителями), определен Министерством здравоохранения РФ<sup>57</sup>.

Постановление Правительства РФ от 14.02.2013 № 117 «Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью»<sup>58</sup> устанавливает, что опекуном (попечителем) не может быть лицо, которое имеет следующие заболевания:

1. Туберкулез органов дыхания у лиц, относящихся к I и II группам диспансерного наблюдения.
2. Инфекционные заболевания до прекращения диспансерного наблюдения в связи со стойкой ремиссией.
3. Злокачественные новообразования любой локализации III и IV стадий, а также злокачественные новообразования любой локализации I и II стадий до проведения радикального лечения.

---

<sup>57</sup> 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: Приказ Минздрава России от 18.06.2014 № 290н // Рос. газ. 2014. № 185.

<sup>58</sup> Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью: постановление Правительства РФ от 14.02.2013 № 117 // Собр. законод. Рос. Фед. 2013. № 36. Ст. 4577.

4. Психические расстройства и расстройства поведения до прекращения диспансерного наблюдения.

5. Наркомания, токсикомания, алкоголизм.

6. Заболевания и травмы, приведшие к инвалидности I группы.

Может возникнуть сомнение: не «скроет» ли опекун или попечитель наличие у него заболевания, препятствующего установлению опеки или попечительства, а также усыновлению подопечного. По всей вероятности нет, поскольку в настоящее время опекуны (попечители) получают денежные средства и льготы, установленные для детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в детских учреждениях, т.е. подопечные практически находятся на полном государственном обеспечении. При усыновлении ребенка вся забота о нем целиком возлагается на усыновителя. Получается, что быть опекуном (попечителем) выгоднее, чем усыновителем. Если опекун (попечитель) все же решился на усыновление подопечного, значит между ними сложились действительно родственные отношения и опекун (попечитель) желает придать правовой характер этим отношениям, сохранить их и после достижения ребенком восемнадцати лет. Навряд ли в такой ситуации опекун (попечитель) поступит во вред интересам подопечного (усыновляемого), скрыв, в частности, подлинные сведения о своем здоровье<sup>59</sup>.

При решении органом опеки и попечительства вопроса о назначении лица опекуном или попечителем ребенка должны учитываться также следующие обстоятельства:

- а) способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя);
- б) его личные и нравственные качества;
- в) отношения между ним и ребенком, нуждающимся в опеке или попечительстве;
- г) отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя);

---

<sup>59</sup> Воронина З.И. Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей: дисс. канд. юрид. наук. М., 1993. С. 54.

д) если это возможно, желание самого ребенка (п. 3 ст. 35 ГК РФ, п. 2 ст. 146 СК РФ).

Критерии, по которым должна оцениваться способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), законодательно не определены, что предполагает необходимость индивидуального подхода к решению данного вопроса в каждом конкретном случае с учетом обстоятельств различного характера (возраст опекуна, попечителя, образование, род занятий и т. п.).

Безусловно, функции опекуна (попечителя) проще выполнять человеку, имеющему определенные навыки воспитания собственных детей либо располагающему необходимыми для этого качествами в силу своего жизненного опыта, образования либо специальной подготовки. Многое зависит и от сложившихся у кандидатов в опекуны (попечители) отношений с ребенком, поскольку доброта, чуткость и взаимопонимание позволяют компенсировать отсутствие у опекуна (попечителя) специального образования<sup>60</sup>.

Указанные выше обстоятельства напрямую связаны с возможностью создать благоприятные условия семейного воспитания ребенку, оставшемуся без попечения родителей. Поэтому если поведение лица, желающего стать опекуном (попечителем) ребенка, нельзя назвать нравственным, если для него характерны жадность, жестокость, нелюбовь к людям и иные подобные качества, на роль воспитателя подопечного он не годится.

С учетом сложившейся в современной России довольно сложной ситуации с обеспечением опекуном надлежащих условий воспитания подопечного возникла необходимость стимулировать стремление граждан заменить ребенку-сироте, лишившемуся родительского попечения, в том числе и благодаря материальному поощрению, тех, кто готов стать опекуном, на что обращается внимание в Указе Президента РФ «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

---

<sup>60</sup> Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. М.: Норма, 2006. С. 621.

Отсюда следует вывод о необходимости предусмотреть в Семейном кодексе РФ право как опекуна, так и попечителя на:

получение ежемесячного денежного вознаграждения за свой труд;

оценку своего труда как общественно полезного, подлежащего учету при определении пенсии, ее размера.

До сих пор в Российской Федерации такой труд принадлежал к числу безвозмездных, если иное не предусмотрено договором, введенным в оборот семейно-правовых отношений Федеральным законом «Об опеке и попечительстве». Однако введение в Семейный кодекс правила об оплате труда опекуна (попечителя) не относится к числу оригинальных нововведений. Таков зафиксированный в законе и нуждающийся в узаконении перечень прав опекуна, касающийся главным образом его личных прав. Что же касается прав имущественного характера, то они предусмотрены главным образом с учетом требований гражданского законодательства как гражданские права участника гражданских правоотношений.

Общепринятое понимание правового статуса лица, в частности участника семейных правоотношений, включает в себя как права, так и обязанности:

представлять и защищать права и законные интересы своих подопечных (п. 2 ст. 148.1 СК);

воспитывать ребенка, находящегося под опекой, заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном его развитии (ч. 2 п. 6 ст. 148.1 СК);

подчиняться указаниям органов опеки и попечительства по устранению нарушений, связанных с защитой прав и законных интересов подопечного (ч. 2 п. 3 ст. 148.1 СК);

способствовать исполнению решения суда по спорам, связанным с воспитанием несовершеннолетнего, находящегося под опекой (ч. 2 п. 3 ст. 148.1 СК). Неисполнение решения суда является основанием для отстранения опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей;

не препятствовать без необходимости общению подопечного с его родителями и родственниками.

Такова совокупность образующих семейно-правовой статус опекуна (попечителя) его прав и обязанностей, призванных, во-первых, обеспечить реализацию принадлежащих подопечному ребенку его прав и законных интересов. Во-вторых, реализовать личное право гражданина стать опекуном (попечителем) с учетом предусмотренных семейным законодательством требований, касающихся семейного воспитания подопечного.

### 2.3. Опекаемые и подопечные как субъекты правоотношения опеки и попечительства

Права всех несовершеннолетних, в том числе и права детей, утративших родительское попечение, определяются, прежде всего, Конвенцией о правах ребенка 1989 г. Конвенция рассматривает ребенка как самостоятельного субъекта права и предоставляет ему весь спектр прав человека и гражданина. Речь идет о следующих правах:

на выживание и здоровое развитие (ст. 6);

на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (ст. 27);

на сохранение своей индивидуальности (ст. 8), в том числе право на имя (ст. 7), гражданство (ст. 7) и семейные связи (ст. 8);

знать своих родителей и заботу с их стороны (ст. 7);

на общение с родителями в случае их раздельного проживания, если это не противоречит его интересам (ст. 9);

свободно выражать свои взгляды по всем вопросам, затрагивающим его интересы (ст. 12), а также свое мнение (ст. 13);

быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего интересы несовершеннолетнего (ст. 12);

на защиту от всех форм физического или психологического насилия, злоупотребления и эксплуатации (ст. 19);

на образование (ст. 28).

Вместе с тем Конвенция обращает внимание на необходимость особой заботы государства о детях, утративших родительское попечение: «Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством» (ст. 20).

Прямым следствием влияния Конвенции о правах ребенка на национальное законодательство Российской Федерации стало принятие Семейного кодекса в 1995 г., который закрепляет права детей в гл. 11, именуемой «Права несовершеннолетних детей». Этими правами обладают также дети, находящиеся под опекой. В первую очередь речь идет о личных, неимущественных правах, которые возникают по поводу благ, лишенных экономического содержания, и тесно связаны с личностью ребенка:

право жить и воспитываться в семье (ст. 54 СК РФ);

право знать своих родителей и на их заботу (ст. 63 СК РФ);

право на общение с родителями и другими родственниками (ст. 55 СК РФ);

право на имя, отчество и фамилию (ст. 58 СК РФ);

право на защиту (ст. 56 СК РФ);

право выражать свое мнение (ст. 57 СК РФ).

Право ребенка жить и воспитываться в семье занимает лидирующее место среди других личных прав несовершеннолетнего, предусмотренных семейным законодательством. Точнее, это даже два права - жить в семье и воспитываться в семье. С одной стороны, действующее законодательство гарантирует права несовершеннолетних на жизнь и здоровое развитие, с другой – закрепляет

приоритет семейного воспитания детей, утративших родительское попечение (ст. 123 СК РФ)<sup>61</sup>.

Для ребенка, утратившего родительское попечение, главное право каждого несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье приобретает особое значение, так как для ребенка чрезвычайно важным является его социальное окружение. Находясь постоянно в семье, не представляющей для него опасности, он естественным образом подвергается ее воздействию и получает надлежащее воспитание, которое способствует наиболее полному раскрытию его физических и умственных способностей.

Поэтому реализация и защита права подопечного ребенка на жизнь и воспитание в семье осуществляются посредством надлежащего исполнения опекуном своих обязанностей, возложенных на него государством<sup>62</sup>.

Цели опеки или попечительства могут быть достигнуты, как правило, лишь при совместном проживании ребенка с его опекуном (попечителем), ведь это позволяет создать условия постоянного общения и контакта. В этой связи регистрационный учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, может осуществляться по месту их временного пребывания в семье опекуна (попечителя)<sup>63</sup>. Причем последующее их снятие с регистрационного учета по месту пребывания возможно только с разрешения органа опеки и попечительства. В отдельных случаях, если это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного, с разрешения органа опеки и попечительства допускается раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Куропацкая Е.Г. Права ребенка, находящегося под опекой (попечительством) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 4. С. 9.

<sup>62</sup> Ткаченко Т.В. Правоотношения опеки и попечительства над несовершеннолетними // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 1. С. 80.

<sup>63</sup> Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный) / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2008. С. 108.

<sup>64</sup> Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. С. 70.

Право несовершеннолетнего подопечного на заботу со стороны опекуна (попечителя) совпадает с правом детей на заботу со стороны родителей и предполагает необходимость удовлетворения его жизненно важных потребностей (питание, уход, одежда, медицинская помощь, книги, игрушки, учебники и т.п.). Естественно, что задачи воспитания ребенка не могут быть достигнуты опекуном (попечителем) без неукоснительного соблюдения принципа уважения его человеческого достоинства, исключающего пренебрежительное, жестокое и грубое обращение с детьми.

Из обязанности опекунов (попечителей) заботиться о содержании своих подопечных вытекает право подопечного ребенка на обеспечение ему условий для содержания. Для исполнения этой 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. Распоряжаясь предназначенными 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. Как отмечает Л.М. Пчелинцева<sup>65</sup>, к источникам средств существования несовершеннолетних подопечных относятся:

а) ежемесячные денежные средства, выплачиваемые государством на содержание опекаемых детей. Причем в соответствии положениями ст. 1 постановления Правительства РФ «Об утверждении норм материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения» от 07.11.2005 г. №659 на детей, находящихся под опекой (попечительством), распространены нормы материального обеспечения и льготы, установленные законодательством

---

<sup>65</sup> Пчелинцева Л.М. Семейное право России. С.578.

для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в воспитательных учреждениях;

б) ежемесячные пособия, выплачиваемые в Российской Федерации гражданам, имеющим детей, согласно Федеральному закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в тех случаях, когда оснований для выплаты ежемесячных денежных средств на подопечного нет;

в) доходы от управления имуществом несовершеннолетних подопечных (проценты по вкладам в банках, дивиденды по акциям и т. п.);

г) алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты, причитающиеся в соответствии с действующим законодательством детям, находящимся под опекой (попечительством).

Важно отметить, что нахождение ребенка под опекой не является основанием освобождения родителей ребенка от уплаты предусмотренных законом алиментов. При этом алименты на детей взыскиваются с родителей в общем порядке в соответствии со ст.ст. 81-83 СК РФ и выплачиваются опекуну или попечителю.

Право ребенка, оставшегося без попечения родителей, на обеспечение ему условий для получения образования основано на требованиях ст. 28 Конвенции о правах ребенка, ст. 43 Конституции РФ и ст. 19 «Закона об образовании» об обязательности бесплатности и общедоступности основного общего образования для каждого ребенка.

При этом важным положением является то, что в п. 6 ст. 148.1 СК РФ предусмотрена обязанность опекуна учитывать мнение ребенка при решении вопроса о том, в каком образовательном учреждении подопечный желает обучаться.

Отдельно в ст. 148 СК РФ выделено одно из основополагающих прав подопечного, которое является социальной гарантией для его дальнейшего достойного существования, - право ребенка, находящегося под опекой (попечительством), на сохранение права собственности на жилое помещение или

права пользования жилым помещением. В случае наследования его по закону или по завещанию, приватизации, получения в дар, купли-продажи жилого помещения ребенок может стать его собственником. Передача под опеку (попечительство) несовершеннолетнего ребенка ни в каком случае не должна повлечь за собой прекращение права собственности на принадлежащее ему имущество, в том числе и на жилое помещение.

Норма Семейного кодекса РФ о сохранении за детьми, находящимися под опекой (попечительством), права собственности на принадлежащее им жилое помещение базируется на положениях гражданского и жилищного законодательства<sup>66</sup>.

В силу этих положений граждане-собственники жилых помещений владеют, пользуются и распоряжаются ими по своему усмотрению, в том числе вправе продавать, дарить, сдавать в аренду эти помещения, а также совершать с ними иные сделки, не противоречащие законодательству. Однако несовершеннолетний подопечный ребенок не вправе самостоятельно распоряжаться жилым помещением, более того, чтобы совершить сделку с таким имуществом, опекуну (попечителю) необходимо предварительное разрешение органа опеки и попечительства.

Требование законодательства о необходимости предварительного разрешения органа опеки и попечительства на совершение сделок в отношении приватизированных жилых помещений, собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, распространяется также на жилые помещения, в которых несовершеннолетние временно отсутствуют, однако на момент приватизации имеют на это жилое помещение равные с собственником либо нанимателем права.

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

---

<sup>66</sup> Куропацкая Е.Г. Права ребенка, находящегося под опекой (попечительством) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 4. С. 45.

для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны (попечители) или иные законные представители несовершеннолетних в течение трех месяцев оформляют договор передачи жилого помещения в собственность детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Договоры передачи жилых помещений в собственность несовершеннолетним, не достигшим возраста четырнадцати лет, оформляются по заявлениям их законных представителей с предварительного разрешения органов опеки и попечительства или, при необходимости, по инициативе таких органов. Указанные договоры несовершеннолетними, достигшими возраста четырнадцати лет, оформляются самостоятельно с согласия их законных представителей и органов опеки и попечительства. Финансирование расходов на оформление договора передачи в собственность жилого помещения, в котором проживают исключительно несовершеннолетние, осуществляется за счет средств местных бюджетов<sup>67</sup>.

В ситуации, когда дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеют закрепленного жилого помещения, они имеют право по окончании пребывания в соответствующем воспитательном учреждении, у опекунов или попечителей получить его в соответствии с п. 2 ст. 57 ЖК РФ вне очереди.

Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», уточняя это правило, устанавливает, что органы исполнительной власти по месту жительства обязаны предоставить таким детям жилое помещение, равноценное ранее занимаемому ими (или их родителями) жилому помещению, жилой площадью не ниже установленных социальных норм. В целях обеспечения жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, могут создаваться

---

<sup>67</sup> Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс. ... к.ю.н. М., 2009. С. 71.

специальные жилищные фонды за счет средств соответствующих бюджетов и других, не запрещенных законом, источников<sup>68</sup>.

Не исключены случаи, когда дети лишаются в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий не только жилья, но и родителей. Тогда в интересах детей, находящихся под опекой (попечительством), государственные жилищные сертификаты на приобретение жилья могут быть выданы их опекунам, попечителям.

Пункт 2 ст. 56 СК РФ предусматривает право каждого ребенка на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих). В связи с этим важное значение приобретает право ребенка на защиту от злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя).

Защита прав и законных интересов ребенка в таких случаях осуществляется органом опеки и попечительства или судом. В суд ребенок вправе обратиться самостоятельно после достижения возраста четырнадцати 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 или попечителя (жестокое обращение с ребенком, расходование средств, выплачиваемых на содержание ребенка, на личные нужды), так и сведения об этом, полученные из иных источников (в том числе сообщений должностных лиц и граждан). При подтверждении фактов злоупотребления со стороны опекуна (попечителя) последний может быть отстранен от исполнения этих обязанностей органом опеки и попечительства.

Согласно ст. 55 СК РФ ребенок имеет право на общение с обоими родителями, дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками. Кроме того, в ст. 148.1 СК РФ особо отмечается, что опекун или попечитель не вправе препятствовать общению ребенка с его родителями и

---

<sup>68</sup> Куропацкая Е.Г. Права ребенка, находящегося под опекой (попечительством) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. N 4. С. 47.

другими родственниками, за исключением случаев, если такое общение не отвечает интересам ребенка.

В силу того, что лицо, находящееся под опекой (попечительством), является социально незащищенным, федеральным законодательством и другими нормативными правовыми актами РФ для детей, находящихся под опекой (попечительством), предусмотрен ряд льгот (преимуществ). Так, они в первоочередном порядке принимаются в дошкольные образовательные учреждения. Такая же льгота предусмотрена для них при приеме в школу-интернат.

На детей, находящихся под опекой (попечительством), полностью распространяются также льготы, установленные законодательством для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе:

а) бесплатное медицинское обслуживание и оперативное лечение в любом государственном и муниципальном лечебно-профилактическом учреждении, в том числе проведение диспансеризации, оздоровления, регулярных медицинских осмотров за счет средств соответствующего бюджета;

б) предоставление бесплатных путевок в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные лагеря (базы) труда и отдыха, в санаторно-курортные учреждения (при наличии медицинских показаний), бесплатный проезд к месту отдыха, лечения и обратно за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета, за счет средств внебюджетных фондов и других, не запрещенных законом источников;

в) гарантированное право собственности на земельные участки, ранее предоставленные их родителям на правах собственности, постоянного (бессрочного) пользования для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, индивидуального жилищного строительства, дачного хозяйства, а также на земельные доли, права на которые были получены родителями в ходе приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса;

г) обеспечение обучающихся в образовательных учреждениях всех типов и видов администрацией данных учреждений бесплатным проездом на городском, пригородном, в сельской местности - на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатным проездом в период каникул к месту жительства и обратно к месту учебы;

д) выплата обучающимся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (помимо полного государственного обеспечения), стипендии, размер которой увеличивается не менее чем на 50% по сравнению с размером стипендии, установленной для обучающихся в данном образовательном учреждении, а также выплата 100% заработной платы, начисленной в период производственного обучения и производственной практики;

е) выплата обучающимся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до окончания обучения ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере трехмесячной стипендии.

Рассмотренные выше особенности правового положения детей, находящихся под опекой (попечительством), являются базой особого правового положения названных детей как участников семейных правоотношений. Утрата родительского попечения в силу той или иной причины служит основанием для приобретения детьми дополнительного комплекса прав не только в семейных, но и в иных правоотношениях. При этом некоторые права, которыми наделяется ребенок в семье (право на воспитание, заботу, на общение с родителями и др.), приобретают особое содержание и формы реализации, если правообладателем выступает ребенок, оставшийся без попечения родителей.

### **3. Порядок установления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними**

#### **3.1 Порядок установления опеки и попечительства над несовершеннолетними**

Семейное законодательство содержит примерный перечень случаев, при которых ребенок оказывается без попечения родителей: смерть родителей; лишение их родительских прав и ограничение в родительских правах; признание родителей недееспособными; их болезнь и длительное отсутствие; уклонение от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе взять своих детей из образовательных и медицинских организаций, а также организаций, оказывающих социальные услуги; создание действиями или бездействием условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию (п. 1 ст. 121 СК РФ).

Существуют и другие основания для установления опеки и попечительства: пребывание родителя (родителей) в местах лишения свободы; отобрание ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, при непосредственной угрозе его жизни или здоровью; отмена усыновления; расторжение договора об осуществлении опеки или попечительства (о приемной семье), истечения срока его действия и т.д.<sup>69</sup>

Законодательством предусмотрен специальный срок назначения опекуна (попечителя). Орган опеки и попечительства по месту жительства ребенка назначает опекуна или попечителя ребенку в течение месяца с момента, когда ему стало известно о необходимости установления опеки или попечительства над ним. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств (например, ребенок уже проживает в семье кандидата в опекуны, попечители) опекун или попечитель может быть назначен органом опеки и попечительства также и по месту жительства опекуна (попечителя).

---

<sup>69</sup> Харсеева В.Л. О некоторых аспектах установления опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 3. С. 8.

До устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организации, указанные в п.1 ст. 123 СК РФ, исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей временно возлагается непосредственно на орган опеки и попечительства<sup>70</sup>.

Необходимо отметить, что назначение опекуна или попечителя может быть обжаловано заинтересованными лицами в суде. При этом, как свидетельствует судебная практика, суду необходимо должным образом дать оценку фактов, установленных органами опеки и попечительства. Если, например, судебное решение выносится только на основании заключения эксперта, участвующего в судебном процессе по инициативе одной стороны, то такое решение в дальнейшем может быть обжаловано по основанию отсутствия объективности в доказательствах, представленных в судебном процессе и положенных в основу вынесения решения<sup>71</sup>.

При назначении опекуна и попечителя учитываются отношения между ним и лицом, нуждающимся в опеке и попечительстве, а если это возможно, то и желание подопечного. Опекунами и попечителями назначаются, как правило, лица, близкие подопечному, главным образом родственники. При их отсутствии опекун (попечитель) назначается по выбору органов опеки и попечительства. Встречаются случаи, когда оказывается невозможным в месячный срок, установленный законом, подобрать опекуна или попечителя для нуждающегося в опеке (попечительстве) лица. В такой ситуации функции опекуна (попечителя) временно выполняют органы опеки и попечительства.

Назначение опекуна производится органом опеки и попечительства по месту жительства несовершеннолетнего (п.1 ст. 35 ГК, п.2 ст. 11 ФЗ «Об опеке и попечительстве»). Если жилье за ребенком нигде не сохранено или место его жительства неизвестно, то решение о назначении опеки принимается по месту нахождения ребенка в данный момент. При наличии заслуживающих внимания

---

<sup>70</sup> Бабурина Н.П. Правовое регулирование института опеки и попечительства // Международный академический вестник. 2015. № 5 (11). С. 40.

<sup>71</sup> Михеева Л.Ю. Опека и попечительство. С.55.

обстоятельств опекун может быть назначен органом опеки и попечительства по месту его жительства.

В течение 7 дней со дня предоставления гражданином, желающим стать опекуном, необходимых документов, орган опеки и попечительства производит обследование условий его жизни, в ходе которого определяется отсутствие установленных действующим законодательством обстоятельств, препятствующих назначению его опекуном. При обследовании условий жизни потенциального опекуна орган опеки и попечительства оценивает жилищно-бытовые условия, личные качества, мотивы заявителя, способность его к воспитанию ребенка, отношения, сложившиеся между членами семьи заявителя. Результаты обследования и основанный на них вывод о возможности гражданина быть опекуном указывается в акте обследования.

На основании представленных гражданином документов и акта обследования условий его жизни орган опеки и попечительства принимает решение о назначении опекуна, либо решение об отказе в назначении опекуна с указанием причин отказа. Решение о назначении опекуна является основанием для постановки его на учет (сведения о нем заносятся в журнал учета граждан, выразивших желание стать опекунами) и заключения договора об осуществлении опеки.

Решение органа опеки и попечительства о назначении опекуна отражается в соответствующем акте, который является основанием возникновения отношений по опеке между опекуном (попечителем) и подопечным ребенком. В этом акте может быть указан срок действия полномочий опекуна или попечителя, определяемый периодом или указанием на наступление определенного события (п. 7 ст. 11 ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Отношения по опеке и попечительству имеют срочный характер. Начальным моментом возникновения опеки является акт органа опеки и попечительства о назначении оставшемуся без попечения родителей ребенку опекуна, и, как правило, продолжается до достижения несовершеннолетним 18

лет. Но этот срок может быть ограничен указанием на определенный период действия опеки в связи с наступлением события, отменяющего опеку, например, окончанием командировки, истечением срока лишения свободы или лечения родителя.

На основании принятом органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна в течение 10 дней заключается договор между органом опеки и попечительства и опекуном об осуществлении опеки над несовершеннолетним. Правила заключения указанного договора утверждены Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 г. № 423 в исполнение положений Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

После передачи ребенка в семью деятельность органов опеки и попечительства по устройству прекращается, и начинается другой этап его деятельности: осуществление надзора за исполнением опекуном своих обязанностей.

Специально регламентируется законом опека и попечительство над лицами, находящимися или помещенными в соответствующие воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения или другие аналогичные учреждения. К числу таких лиц относятся несовершеннолетние, воспитание и содержание которых полностью осуществляются указанными учреждениями, а также граждане, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными и помещенные в соответствующие учреждения. Опекуны и попечители таким лицам не назначаются, поскольку их функции осуществляют сами названные учреждения, причем они признаются опекунами и попечителями (п. 4 ст. 35 ГК; п. 1 ст. 147 Семейного кодекса РФ).

В ситуации, когда недееспособному или не полностью дееспособному гражданину требуется немедленное назначение опекуна или попечителя, органы опеки и попечительства имеют право принять акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве).

Оформление предварительной опеки (попечительства) возможно при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании:

статьи 77 Семейного кодекса РФ (при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью);

нецелесообразности помещения ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Опекуном или попечителем в этих случаях может быть временно назначен только совершеннолетний дееспособный гражданин. Принятие акта о предварительных опеке или попечительстве допускается при условии предоставления указанным лицом документа, удостоверяющего личность, а также обследования органом опеки и попечительства условий его жизни. Проведение предварительной проверки сведений о личности опекуна или попечителя в соответствии с ч. ч. 1 и 2 ст. 10 Закона не требуется.

С одной стороны, положительный эффект от введения в российское гражданское и семейное законодательство института предварительной опеки и попечительства очевиден: в любом случае ребенка, при непосредственной угрозе его жизни и здоровью, необходимо как можно скорее отобрать у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится. Своевременное вмешательство и помощь могут в определенных случаях спасти не только жизнь ребенка, но и сохранить его психическое и эмоциональное здоровье. Временно назначенные опекун или попечитель обладают всеми правами и обязанностями опекуна или попечителя, за исключением права распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом).

С другой стороны, Закон предусматривает сложную и ответственную процедуру проверки личности лица, претендующего стать опекуном или попечителем, соблюдение ряда условий и требований к личности опекуна и попечителя. Предварительная опека или попечительство прекращаются в том случае, если до истечения месяца со дня принятия акта о временном назначении

опекуна или попечителя временно назначенный опекун или попечитель не будет назначен опекуном или попечителем в общем порядке. При наличии исключительных обстоятельств указанный срок может быть увеличен до двух месяцев. В случае, если орган опеки и попечительства назначил в установленный срок в общем порядке опекуном или попечителем лицо, исполнявшее обязанности в силу предварительных опеки или попечительства, права и обязанности опекуна или попечителя считаются возникшими с момента принятия акта о временном назначении опекуна или попечителя.

При немедленном назначении (в ситуациях, описанных выше) опекуна и попечителя соблюдение условий и требований (в частности, сбор лицом, претендующим быть опекуном или попечителем, необходимых документов и представление их в орган опеки и попечительства) становится практически невозможным. В связи с этим органам опеки и попечительства, принимающим акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве), сложно разобраться в том, насколько назначаемое опекуном или попечителем лицо достойно выступать в таком качестве и может надлежащим образом и с соблюдением всех требований российского законодательства исполнять свои обязанности.

Ведь опека устанавливается исключительно из интересов ребенка, и без предварительной проверки будущего опекуна, нам представляется, обойтись нельзя. Не случайно нормами семейного законодательства к опекунам предъявляются повышенные требования, в том числе существуют ограничения по состоянию здоровья и другие. Нельзя рисковать жизнью ребенка и здоровьем только ради того, чтобы его срочно устроить, например, в семью. Представляется, что в процессе реализации данной нормы она будет скорректирована на законодательном уровне.

Если исходить из общего правила о том, что обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно (п. 1 ст. 16 ФЗ «Об опеке и попечительстве»), то вынесение акта органа опеки и попечительства о назначении

опекуна или попечителя представляется логичным, так как юридическим фактом, служащим возникновению, изменению или прекращению правоотношений как между опекуном и органом опеки, так и опекуном и подопечным (п. 6 ст. 11 ФЗ «Об опеке и попечительстве»), служит сам акт о назначении опекуна или попечителя.

Другое дело, когда заключается договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях.

Здесь государство как законный представитель ребенка, оставшегося без попечения родителей, посредством получения согласия или письменного заявления опекуна о принятии на себя обязанности ребенка в семью на воспитание, заключает с этим лицом публичный договор. В юридической литературе отмечается, что указанный договор выступает средством реализации воспитательной функции семейного права, что и объясняет его публично-правовые особенности<sup>72</sup>. Указанное согласие или заявление следует рассматривать как первичный юридический факт, влекущий возникновение правоотношений между потенциальным опекуном и органом опеки и попечительства. Производным юридическим фактом должен был стать договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях. Однако законодательная конструкция такова, что права и обязанности опекуна возникают не из самого возмездного договора, а из акта о назначении опекуна или попечителя, административного по своей правовой природе. Это подтверждают нормы п. 3 ст. 14 ФЗ «Об опеке и попечительстве», где предусматривается, что права и обязанности опекуна возникают с момента принятия указанного акта, а его право на вознаграждение - с момента заключения договора. Указанный административный акт выступает первичным юридическим фактом как для правоотношений между государством и опекуном, так и правоотношений между опекуном и опекаемым им ребенком. Такое положение тормозит развитие

---

<sup>72</sup> Матвеев П.А. Особенности реализации воспитательной функции семейного права в замещающей семье // Семейное и жилищное право. 2014. N 5. С. 13.

договорных отношений, направленных на передачу детей, утративших родительское попечение, на воспитание в семью.

Заключение возмездного договора об осуществлении опеки или попечительства является правом органа опеки и попечительства и поэтому зависит от его усмотрения. Вместе с тем в научной литературе высказана точка зрения о том, что хотя Закон «Об опеке и попечительстве» и не содержит однозначного ответа о существовании обязанности органов заключать такой договор, однако она предполагается<sup>73</sup>. Представляется, что вменять органам опеки и попечительства обязанность по заключению возмездного договора об опеке и попечительстве вряд ли целесообразно. Но поскольку заключение возмездного договора должно служить не удовлетворению корыстных интересов опекунов (попечителей) или органов опеки или попечительства, а выполнять стимулирующую функцию по принятию детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью, следовало бы предусмотреть ряд обстоятельств, при которых заключение такого договора должно быть обязательным. В частности, обстоятельствами, ограничивающими усмотрение органов опеки и попечительства, могут служить установление опеки над детьми-инвалидами, детьми с недостатками физического, психического и умственного развития, а также другими категориями детей, помещение которых в семью на безвозмездной основе представляет значительную трудность.

Специальные Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного<sup>74</sup> регулируют порядок и срок заключения органом опеки и попечительства с опекуном или попечителем указанного договора на возмездных условиях, предусматривая минимальный перечень его условий, что на сегодняшний день явно недостаточно.

---

<sup>73</sup> Маркосян А.В. Еще раз о договоре об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. N 4. С. 10.

<sup>74</sup> Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан: постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 // Собр. законод. Рос. Фед. 2009. № 21. Ст. 2572.

Даже беглый анализ норм ФЗ «Об опеке и попечительстве» показывает, что в качестве предмета договора Закон определяет исключительно охрану имущественных прав и интересов подопечного. Обязательным условием договора являются определение состава имущества подопечного, срок пользования таким имуществом, порядок и источники выплаты вознаграждения опекуну или попечителю. Представляется, что договор об осуществлении опеки или попечительства регулирует лишь вопросы управления и охраны имущества ребенка, которого у него, как показывает практика, зачастую просто нет, принимая во внимание его социально неблагополучных родителей. В то же время основной целью установления опеки или попечительства в отношении ребенка является его содержание, воспитание, образование, а также защита его прав и интересов в семье (п. 1 ст. 123 СК РФ, п. 1 ст. 145 СК РФ), о которых лишь упоминается в п. 4 ст. 15 ФЗ «Об опеке и попечительстве». Так, орган опеки или попечительства может: запретить опекуну или попечителю изменять место жительства подопечного, установить обязательные требования к осуществлению прав и исполнению обязанностей опекуна или попечителя, в том числе такие требования, которые определяют конкретные условия воспитания несовершеннолетнего подопечного. Таким образом, надлежащее воспитание ребенка в семье не является существенным условием возмездного договора об осуществлении опеки или попечительства, что в корне противоречит его назначению, выхолащивает его сущность, и наконец, создает коллизию между Семейным кодексом РФ и ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Способность и готовность опекунов к осуществлению воспитательных функций по отношению к опекаемым ими детям являются основным, решающим фактором, гарантирующим надлежащее исполнение договора об осуществлении опеки и попечительства. Никакие денежные вознаграждения или иные имущественные выгоды не могут компенсировать отсутствие отношений лично-доверительного характера, складывающихся между опекуном и опекаемым, на что указывает сам законодатель, предусматривая возможность освобождения

опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, в том числе временно, в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя (п. п. 3, 4 ст. 29 ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

Не менее спорным является вопрос о содержании указанного договора. Ряд авторов считают, что нет необходимости включать в текст соглашения об осуществлении опеки или попечительства обычные условия договора, подразумевая под ними круг обязанностей опекуна (попечителя), который очерчен законом, хотя признают, что упоминание о таких условиях зачастую выполняет информативную функцию<sup>75</sup>. Такое утверждение крайне спорно. Субъекты семейного права обычно не могут заключать договоры с отклоняющимся от предписанного законом содержанием<sup>76</sup>. Учитывая общественную значимость договора об осуществлении опеки и попечительства, направленного на формирование личности ребенка, оставшегося без попечения родителей, все условия договора должны быть тщательно прописаны в соответствии с законом и индивидуализированы с учетом сложившейся семейной ситуации каждого отдельного ребенка.

В п. 4 ст. 14 Закона об опеке и попечительстве указывается, что порядок и сроки заключения договора об осуществлении опеки и попечительства определяются Правительством Российской Федерации. Однако, как указывается в юридической литературе, содержание этих договоров, их существенные и иные условия Правительство РФ определять не вправе<sup>77</sup>. В этой связи высказываются мнения о невозможности существования типового договора об осуществлении

---

<sup>75</sup> Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону "Об опеке и попечительстве" и Федеральному закону "Об актах гражданского состояния" / О.Г. Алексеева, В.В. Андропов, А.А. Бухарбаева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2012. С. 87.

<sup>76</sup> Крашенинников Е.А., Байгушева Ю.В. Условия функционирования и границы частной автономии // Вестник ВАС РФ. 2013. N 9. С. 4.

<sup>77</sup> Татаринова Е.А. Договор об осуществлении опеки (попечительства) как основание возникновения правоотношений по воспитанию ребенка в семье // Семейное и жилищное право. 2015. N 3. С. 21.

опеки или попечительства, с чем трудно согласиться<sup>78</sup>. Те же Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного распространяют свое действие на договор о приемной семье и договор о патронатной семье (п. 1 Правил). Более того, Минобрнауки РФ разработана типовая форма договора о приемной семье<sup>79</sup>, составленная в соответствии с требованиями п. 1 ст. 14 ФЗ «Об опеке и попечительстве» и вышеуказанными Правилами. Договор содержит как нормы, регулирующие правоотношения по воспитанию ребенка в семье опекуна, отсутствие которых является серьезным нарушением прав ребенка, так и нормы об имущественных отношениях, на которых сделан акцент в договоре об осуществлении опеки или попечительства. В договоре о приемной семье определен предмет договора - принятие на воспитание в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, а формулировка п. 2.4 указанного договора определяет права и обязанности приемных родителей, обладающих правами и обязанностями опекунов (попечителей), ставя на первое место их обязанности по воспитанию приемного ребенка (детей), заботе о его (их) здоровье, нравственном и физическом развитии, создании необходимых условий для получения образования, подготовке его (их) к самостоятельной жизни, и лишь потом - обязанности по сохранности имущества ребенка. Представляется, что наличие типовой формы для возмездного договора об осуществлении опеки или попечительства является необходимым, поскольку позволяет на его основе составить, изменить или прекратить индивидуальный договор в соответствии с конкретной семейной ситуацией ребенка. Кроме того, не существует специального требования к работникам органа опеки и попечительства об обязательном наличии юридического образования, а потому не все они являются специалистами в области гражданского и семейного права, которые могут

---

<sup>78</sup> Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный) / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2008. С. 151.

<sup>79</sup> О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних: письмо Минобрнауки РФ от 31 августа 2010 г. № 06-364// Вестник образования. 2010. № 19.

составить договор об осуществлении опеки и попечительства в соответствии с требованиями законодательства.

### 3.2 Основания и порядок прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними

Прекращение опеки над несовершеннолетним, утратившим родительское попечение, является последним этапом в системе действий, завершающих правоотношения по опеке. Опека и попечительство, будучи формой семейного воспитания несовершеннолетнего, прекращает свое существование автоматически (без специального решения органов опеки и попечительства) во всех случаях приобретения подопечным полной гражданской дееспособности. Имеется в виду достижение им совершеннолетия, а также при его досрочном вступлении в брак или эмансипации. Действующее законодательство не предусматривает института отмены эмансипации и признания лица в связи с этим утратившим дееспособность, поэтому возобновление попечительства невозможно даже в тех случаях, когда несовершеннолетний сам осознал свою неспособность принимать зрелые решения по распоряжению своим имуществом и самостоятельно защищать свои права и интересы. Не утрачивает несовершеннолетний своей гражданской дееспособности, приобретенной и в результате заключения брака, даже расторгнутого до достижения им возраста 18 лет. Возобновление попечительства возможно лишь в ситуации признания брака недействительным, когда суд может признать несовершеннолетнего утратившим полную дееспособность с момента, определяемого судом.

Прекратиться опека или попечительство может и по другим основаниям. Согласно ст. 29 Федерального закона «Об опеке и попечительства» и ст. 40 ГК РФ, основаниями прекращения опеки и попечительства являются: смерть опекуна (попечителя) либо подопечного; истечение срока действия акта о назначении опекуна (попечителя); освобождение либо отстранение опекуна от выполнения им

обязанностей по опеке; вынесение судом решения о признании подопечного дееспособным. В случаях освобождения либо отстранения опекуна (попечителя) от выполнения им своих обязанностей органы опеки и попечительства выносят специальное решение, которым прекращается действие договора об опеке или попечительстве.

Помимо общих оснований прекращения опеки и попечительства, Законом предусмотрены и специальные. Так, согласно ч. 2 ст. 29 Закона об опеке и попечительстве наряду с применением общих оснований опека над детьми несовершеннолетних родителей прекращается по достижении их родителями возраста восемнадцати лет и в других случаях приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме до достижения совершеннолетия, т.е. при их эмансипации или вступлении в брак.

Появление указанного основания прекращения опеки, на наш взгляд, вызвало незаслуженно негативную реакцию в современной юридической литературе. Так, например, А.Н. Борисов считает не вполне понятным, каким образом ч. 2 ст. 29 Закона об опеке и попечительстве согласуется с положением п. 2 ст. 62 СК РФ, предусматривающим, что опекун ребенку несовершеннолетних родителей может быть назначен до достижения этими родителями возраста шестнадцати, а не восемнадцати лет<sup>80</sup>.

Еще более критическое суждение по поводу анализируемого основания прекращения опеки высказала Г.А. Магдесян, полагающая, что между ч. 2 ст. 29 Закона об опеке и попечительстве и п. 2 ст. 62 СК РФ возникла коллизия норм, которая может привести к разночтениям в правоприменительной практике. Поэтому, считает автор, необходимо устранить противоречия в регулировании правового статуса несовершеннолетних в части их возраста, с которого прекращается опека над их малолетними детьми<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2009. С. 118.

<sup>81</sup> Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 132.

О.В. Фетисова также обращает внимание на несоответствие положений СК РФ и Закона об опеке и попечительстве как норм, определяющих возраст, с которого несовершеннолетние родители вправе самостоятельно осуществлять весь набор родительских прав и обязанностей в отношении собственного ребенка<sup>82</sup>.

Указанные воззрения основываются на предположении, что согласно п. 2 ст. 62 СК РФ опека над детьми несовершеннолетних родителей прекращается при достижении последними шестнадцатилетнего возраста<sup>83</sup>. Заметим, что такой взгляд существовал и прежде, еще до появления Закона об опеке и попечительстве. Так, например, А.М. Нечаева полагает, что по достижении несовершеннолетним родителем шестнадцати лет он обретает полную самостоятельность в осуществлении своих родительских прав, а опека над его ребенком прекращается автоматически<sup>84</sup>. М.В. Антокольская также считает, что опекун осуществляет воспитание ребенка совместно с несовершеннолетним родителем до достижения последним шестнадцати лет<sup>85</sup>.

Иного мнения придерживается Л.Ю. Михеева, утверждающая, что если опекун был назначен ребенку несовершеннолетних родителей (ст. 62 СК РФ), то достижение такими родителями восемнадцати лет, а равно его эмансипация или вступление в брак до восемнадцати лет прекращают полномочия опекуна над ребенком. В данном случае сам родитель непосредственно приобретает полную гражданскую дееспособность, а следовательно, вправе совершать необходимые юридические действия от своего имени и от имени своего ребенка<sup>86</sup>. Такое суждение высказывалось автором и до принятия Закона об опеке и

---

<sup>82</sup> Фетисова О.В. Виды и формы опеки (попечительства) // Право и политика. 2009. N 6. С. 21.

<sup>83</sup> Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: Актуальные проблемы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 91; Арутюнян Г.В. Правовое регулирование форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей: Учебно-методическое пособие. М.: МГИМО - Университет, 2009. С. 57.

<sup>84</sup> Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. И.М. Кузнецова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 215.

<sup>85</sup> Антокольская М.В. Семейное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 219 - 220.

<sup>86</sup> Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону "Об опеке и попечительстве" / Под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2010. С. 669.

попечительстве. Подобного мнения придерживаются и другие авторы<sup>87</sup>. При этом О.В. Кузнецова и Т.Г. Пивоварова<sup>88</sup> считают, что при указанных обстоятельствах согласно п. 3 ст. 40 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) опека над ребенком несовершеннолетнего родителя прекращается «автоматически».

Таким образом, следует констатировать существование в юридической науке двух диаметрально противоположных взглядов по поводу прекращения опеки над детьми несовершеннолетних родителей: первый - прекращение опеки при достижении родителями шестнадцати лет, второй - с восемнадцати лет или при приобретении ими полной дееспособности.

Вопрос о коллизии норм ч. 2 ст. 29 Закона об опеке и попечительстве и п. 2 ст. 62 СК РФ, представляется надуманным. В соответствии с п. 3 ст. 145 СК РФ отношения, возникающие в связи с прекращением опеки над детьми, оставшимися без попечения родителей, регулируются ГК РФ и Законом об опеке и попечительстве и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ, если иное не предусмотрено СК РФ и иными нормативными актами, содержащими нормы семейного права<sup>89</sup>. Поэтому если предположить, что в рассматриваемых отношениях имеет место коллизия норм, то применению соответственно подлежит п. 2 ст. 62 СК РФ. Однако в данном случае столкновения норм гражданского права и семейного права по следующим причинам нет.

По мнению А.И. Кнороз, «авторы, утверждающие, что опека над детьми несовершеннолетних родителей прекращается автоматически с достижением последними шестнадцатилетнего возраста, не совсем точно определяют смысл нормы семейного законодательства. В п. 2 ст. 62 СК РФ сказано, что «до

---

<sup>87</sup> См.: Гришаев С.П. Семейное право: Учебник. М.: Проспект, 2011. С. 181; Чашин А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный научно-практический). М.: Дело и сервис, 2009. С. 122.

<sup>88</sup> Кузнецова О.В., Пивоварова Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", 2009. С. 101.

<sup>89</sup> Михеева Л.Ю. Правовые формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей // Семейное право: Учебник / Гонгало Б.М., Крашенинников П.В., Михеева Л.Ю., Рузакова О.А.; Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2007. С. 252.

достижения несовершеннолетними родителями возраста шестнадцати лет ребенку может быть назначен опекун, который будет осуществлять его воспитание совместно с несовершеннолетними родителями ребенка». В указанном пункте законодатель, четко определив момент установления опеки - до достижения несовершеннолетними родителями возраста шестнадцати лет, не совсем ясно обозначил момент ее прекращения. Положение о возрасте несовершеннолетнего родителя, до достижения которого опекун будет осуществлять воспитание ребенка, может быть истолковано двояко: либо до 16 лет, либо до приобретения полной дееспособности несовершеннолетними родителями»<sup>90</sup>.

Следует отметить, что и другое положение п. 2 ст. 62 СК РФ, согласно которому «несовершеннолетние родители, не состоящие в браке... вправе самостоятельно осуществлять родительские права по достижении ими шестнадцати лет», не означает, что с достижением этого возраста опека прекращает свое действие. Представляется, что при достижении 16 лет у родителя, который совместно с опекуном воспитывает ребенка, появляется возможность выбора двух вариантов поведения: самостоятельно осуществлять родительские права (воспользоваться своим правом) или продолжать совместно с опекуном участвовать в воспитании своего ребенка. В первом случае опека прекращается, а во втором продолжает осуществляться до приобретения несовершеннолетними родителями полной дееспособности, т.е. до 18 лет или в иных случаях.

Таким образом, с достижением шестнадцатилетнего возраста несовершеннолетним родителем опека не прекращается автоматически, поскольку для ее прекращения необходимо наличие еще одного обстоятельства – волеизъявления несовершеннолетнего родителя самостоятельно осуществлять свои родительские права. Это и есть то иное основание прекращения опеки над детьми несовершеннолетних родителей, предусмотренное п. 2 ст. 62 СК РФ и которое и подлежит применению в соответствии с п. 3 ст. 145 СК РФ.

---

<sup>90</sup> Кнороз А.И. Прекращение опеки над детьми несовершеннолетних родителей // Семейное и жилищное право. 2012. N 4. С. 22.

Автоматическое же прекращение опеки над детьми несовершеннолетних родителей предусмотрено п. 3 ст. 40 ГК РФ - при достижении родителями совершеннолетия или приобретении полной гражданской дееспособности.

Отстранение опекуна или попечителя допускается в случае ненадлежащего исполнения им своих обязанностей, нарушения прав и законных интересов подопечного лица, выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения опекуном (попечителем) установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом. Иными словами, отстранение всегда происходит помимо воли опекуна (попечителя) и связано с тем, что он не заботился о нуждах подопечного, не предпринимал необходимых усилий для его качественного воспитания, не защищал надлежащим образом его права и интересы, а возможно и злоупотреблял своими правами и обязанностями в отношении подопечного ребенка. Отстранение опекуна или попечителя является принудительным лишением его права на воспитание подопечного ребенка, хотя и осуществляется не в судебном, а в административном порядке путем отмены органами опеки и попечительства решения о назначении опекуна.

По общему правилу отстранение опекуна не влечет для него неблагоприятных последствий. Но если он использовал опеку в корыстных целях, а также в случае оставления подопечного ребенка без надзора и необходимой помощи, органы опеки и попечительства обязаны передать прокурору соответствующие материалы для решения вопроса о привлечении виновного лица к ответственности в установленном законом порядке. В соответствии с ч. 4 ст. 26 и п.2 ст. 30 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», опекуны и попечители несут уголовную, административную и иную ответственность за свои действия или бездействие в отношении подопечного ребенка. В целях выявления нарушений опекуном (попечителем) прав и интересов несовершеннолетнего положения ст. 30 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» обязывают опекуна (попечителя) представлять отчет о своей деятельности не позднее трех

дней с момента, когда ему стало известно о прекращении опеки или попечительства.

Опекун и попечитель могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей:

в случае возникновения противоречий между их интересами и интересами подопечного;

по их просьбе;

в случае истечения срока действия акта о назначении опекуна (попечителя);

в случаях возвращения несовершеннолетнего его родителям или передача его на усыновление;

при помещении ребенка под надзор в образовательную, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную организацию, в том числе в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения<sup>91</sup>.

Освобождение от опекунских обязанностей связано главным образом с желанием самого опекуна или попечителя. Опека устанавливается только по просьбе опекуна, и заставлять его выполнять опекунские обязанности бессмысленно и не в интересах подопечного ребенка. Это же правило распространяется и на случаи возвращения детей на воспитание родителям, и установления опеки на определенный срок, и передачи ребенка на усыновление.

Само по себе возвращение родителя не влечет за собой прекращение опеки, но при отсутствии всякого спора между опекуном и родителями ребенка и при желании самого опекуна его просьба о возвращении несовершеннолетнего подлежит удовлетворению. Если же опекун не отказывается от выполнения своих обязанностей, то возникший спор решается органами опеки и попечительства или судом.

---

<sup>91</sup> Ершов В.А. Опека и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. С. 71.

Если опека устанавливалась на определенный срок, то при его наступлении она прекращается автоматически. Но при обоснованном отказе опекуна вернуть несовершеннолетнего родителям, спор разрешается либо органами опеки и попечительства, либо судом исходя из интересов ребенка.

Передача подопечного ребенка на усыновление означает, что одна форма его семейного устройства сменяется другой, которая тождественна воспитанию детей родителями. Так происходит и в случаях усыновления подопечного ребенка его опекуном, так как при усыновлении совершенно меняется правовая сторона отношений, вследствие чего опекун приобретает не только статус воспитателя, но и родителя, поэтому отношения по опеке прекращаются. В случае усыновления подопечного ребенка другими лицами, требуется согласие опекуна (попечителя). Если органы опеки и попечительства пришли к выводу о целесообразности усыновления, а опекун против него не возражает, что усыновление производится после освобождения опекуна от выполнения его обязанностей.

### 3.3 Защита прав несовершеннолетних, находящихся под опекой и попечительство

В соответствии с п.1 ст. 121 СК РФ, защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, возлагается на органы опеки и попечительства, которые в соответствии с п. 2 ст. 121 СК РФ и ст. 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве». Осуществление государственными органами полномочий по опеке и попечительству над несовершеннолетними на уровне субъектов Российской Федерации свидетельствует об обеспечении именно государственной поддержки детей в соответствии с положениями ч.1 ст. 38 Конституции: материнство, детство и семья находятся под защитой государства.

Вопросы организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по осуществлению опеки и попечительства над несовершеннолетними, утратившими родительское попечение, определяются законами субъектов РФ, Семейным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ (п.2

ст. 121 СК РФ). Следовательно, субъекты Российской Федерации, уполномоченные на организацию и деятельность по осуществлению опеки над несовершеннолетними, вправе самостоятельно определять, какие именно органы исполнительной власти субъекта будут заниматься защитой прав детей, в том числе находящихся под опекой.

Каждый субъект РФ может определить свою иерархию органов опеки и попечительства, возглавляемую соответствующим управлением или департаментом администрации субъекта РФ и состоящую из территориальных подразделений в более мелких административных единицах. Например, в Томской области систему органов опеки и попечительства возглавляет Департамент по вопросам семьи и детей Томской области.

Целью его деятельности является: эффективная реализация государственной политики по улучшению положения детей на территории Томской области. В число задач входит: развитие системы комплексного социального обслуживания семьи и детей на территории Томской области в пределах компетенции Органа; развитие и укрепление системы жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; совершенствование системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних, социального сиротства в Томской области.

Департаменту подведомственны учреждения социального обслуживания семьи и детей, образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также учреждения социального обслуживания для детей и подростков с ограниченными возможностями. Отделы по опеке и попечительству муниципальных районов и городских округов расположены в каждом муниципальном образовании Томской области и находятся в подчинении Департамента. Как правило, в каждом муниципальном образовании находится один отдел. Исключением является город Томск, где функционируют четыре Отдела в зависимости от районного деления.

Функции по опеке и попечительству над несовершеннолетними могут быть также распределены между соответствующими структурами администрации субъекта РФ: например, органами образования, социального обеспечения или специально созданными при органах исполнительной власти отделами по проблемам семьи. Тем не менее, несмотря на предоставленные федеральным законодательством полномочия, большинство субъектов РФ предпочли сохранить сформированную на базе норм советского законодательства систему органов опеки и попечительства. В большинстве регионов их функции, касающиеся опеки и попечительства над детьми, выполняются специалистами по охране детства, состоящими в штате местного отдела по образованию или, значительно реже, социальной защиты<sup>92</sup>.

Органы опеки и попечительства наделены полномочиями, которые они осуществляют в отношении всех детей, как находящихся под попечением родителей, так и оставшихся без такового. Однако в семейном законодательстве и в практике деятельности органов опеки и попечительства акцент делается именно на обеспечении интересов детей, уже лишившихся попечения родителей: положения ст. 121 СК РФ обязывают государство в лице органов опеки и попечительства заботиться в первую очередь об осиротевших детях. Поэтому особое место в организации их работы занимает обеспечение права ребенка на жизнь и воспитание в семье. В связи с чем, деятельность органов опеки и попечительства по защите прав и интересов осиротевших детей представляет собой осуществление органами опеки своих полномочий по следующим направлениям:

- во-первых, предупреждению утраты детьми родительского попечения;
- во-вторых, непосредственному участию в правоотношениях по опеке и попечительству над несовершеннолетними.

---

<sup>92</sup> Шерстнева Н.С. Семейно-правовая сущность принципа обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних // Современное право. 2006. N 3. С. 54.

Перечисленные направления деятельности органов опеки и попечительства по защите прав ребенка на жизнь и воспитание в семье взаимосвязаны между собой и последовательны.

Организация предупреждения утраты детьми родительского попечения предполагает своевременное выявление несовершеннолетних детей, проживающих в социально неблагополучной семье и находящихся в ситуации, угрожающей их жизни и здоровью. Следующий этап правозащитной деятельности органов опеки и попечительства заключается в организации реабилитационной работы с ребенком и его семьей на начальной стадии возникновения семейного неблагополучия.

При выявлении детей, нуждающихся в государственной защите, органы опеки и попечительства определяют, относится ли ребенок к числу детей, оставшихся без попечения родителей, или, не лишившись попечения родителей, проживает в семье, находящейся в тяжелой жизненной ситуации.

В зависимости от того лишен ребенок родительского попечения или нет, зависит и выбор способа защиты его прав.

Если ребенок не лишен родительского попечения, и проживает в семье, находящейся в тяжелой жизненной ситуации, работа органов опеки и попечительства будет идти в двух направлениях.

Во-первых, это защита ребенка в случаях, когда пребывание ребенка в семье представляет для него опасность. Если имеет место непосредственная угроза жизни и здоровью ребенка, органы опеки и попечительства принимают срочные меры по его защите. Перечень этих мер включает: немедленное изъятие ребенка из семьи в соответствии с положениями п.1 ст. 77 СК РФ, обеспечение его временного устройства, применение семейно-правовой ответственности к его родителям (п.2 ст. 77 СК РФ).

Во-вторых, это осуществляемое органами опеки и попечительства комплексное сопровождение неблагополучной семьи и проживающего в ней

ребенка в целях оказания семье помощи в его воспитании и надзора за условиями его семейного проживания.

За надлежащим обеспечением мер по защите интересов несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей и переданных в соответствии с законодательством под опеку (попечительство) осуществляется прокурорский надзор. Как правило, результаты проведения прокурорских проверок выявляют большое количество нарушений в области осуществления полномочий органами опеки и попечительства.

Так, в результате проведенной проверки исполнения органами опеки и попечительства законодательства о защите прав детей, оставшихся без попечения родителей, и профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних прокуратурой Томской области в 2014 г. были установлены многочисленные факты нарушений действующего законодательства. В частности, вопреки требованиям ст. 1 Закона Томской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области» от 28.12.2007г. №298-ОЗ, переданные полномочия в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выполняются на территории области не в полном объеме и деятельность по их реализации не всегда соответствует действующему законодательству. Положения ч.2 ст. 122 СК РФ, п.п.1, 23, 27 ст.1 Закона об опеке о проведении в трехдневный срок обследования условий жизни ребенка, оставшегося без попечения родителей, с момента поступления сообщения о нарушении его прав не исполняются в Октябрьском, Кировском, Кривошеинском, Чаинском, Колпашевском районах, на территории ЗАТО г.Северск. Не соблюдается установленный ст. 122 СК РФ, п. 15 ст.1 Закона об опеке месячный срок для устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в Кировском, Октябрьском, Молчановском, Колпашевском районах, на территории Г.Стрежевой, ЗАТО г.Северск.

В Зырянском и Шегарском районах выявлены факты нарушения органами местного самоуправления требований ст. ч.1 ст. 122 СК РФ, п. 14 ст.1 Закона об

опеке о соблюдении месячного срока направления сведений региональному оператору. Установлены многочисленные факты неисполнения органами местного самоуправления, а также учреждениями для детей - сирот обязанности, установленной п.7 Постановления Правительства РФ от 04.04.2001 №217 по направлению региональному оператору изменений в анкеты несовершеннолетних. Так, при исключении на момент проверки диагноза «Контакт с больным и возможность заражения вирусом ВИЧ» у малолетнего С.Вольфа, 2012 г.р. указанная информация об изменении состояния здоровья ребенка в региональный банк (соответственно и оператору федерального банка данных) не внесена, что препятствует его устройству в замещающую семью. В анкетах Абдушева М.Е., 2009 г.р., Песняка В., 2008 г.р. и многих других детей в качестве местонахождения несовершеннолетних фигурирует несуществующее с 30.03.2010 г. года учреждение «Санаторный детский дом»<sup>93</sup>.

Кроме этого, к сожалению, на сегодняшний день вся действующая правовая система Российской Федерации и практическая деятельность органов опеки и попечительства сконцентрирована на обеспечении интересов детей, уже лишившихся попечения родителей. Органы опеки и попечительства наделены широким комплексом полномочий, предусмотренных положениями Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и законодательством субъектов РФ. Тем не менее, в Российской Федерации нет правовой базы по защите прав ребенка еще в условиях его семейного проживания в целях предупреждения утраты им родительского попечения, в том числе профилактики отказа родителей от своего ребенка. По словам Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ П.А. Астахова, мало ужесточить наказание в отношении тех, кто совершает преступления против детей, «необходимо разработать систему контроля и наблюдения за такими людьми»<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Информация о результатах проведения проверки исполнения органами опеки и попечительства законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также защите их прав [Электронный ресурс] // Информационный бюллетень. 2015. №5 (123). С. 12.

<sup>94</sup> Час ребенка // Российская газета от 11.01.2010 г. № 1 (5080).

Работа органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства ни семейным кодексом, ни иными законодательными актами не предусмотрена. Семейный кодекс говорит только о выявлении ребенка, уже оставшегося без попечения родителей (ч. 2 п.1 ст. 121 СК РФ), и подробно описывает процедуру устройства детей, оставшихся без родителей. В этой деятельности они руководствуются примерным перечнем оснований для признания ребенка, оставшимся без родительского попечения. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»<sup>95</sup> также не содержит указаний на конкретные правовые инструменты по предотвращению утраты детьми родительского попечения.

В Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>96</sup> содержится понятие семьи, находящейся в социально опасном положении. Это семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение, либо жестоко обращаются с ними». Вместе с тем, данный закон не дает четкого представления о процедуре признания ребенка проживающим в семье, находящейся в социально опасном положении, не регламентирует соответствующую деятельность государственных органов, направленную на защиту его прав в этой ситуации.

Таким образом, в настоящее время нет правовых оснований считать профилактическую деятельность органов опеки и попечительства одним из способов защиты прав несовершеннолетних, в том числе утративших родительское попечение, что на наш взгляд, является существенным пробелом действующего законодательства. Осуществление органами опеки комплексного

---

<sup>95</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>96</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон Рос. Федерации от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. 1999. № 26. Ст. 3177.

сопровождения неблагополучной семьи может предотвратить утрату ребенком семьи и родителей и, тем самым, вообще исключить необходимость последующего установления над ним опеки, чем способствовать восстановлению нарушенных связей ребенка с кровными родителями. А сейчас работа органов опеки и попечительства сводится к одномоментному административному акту по устройству ребенка в детское интернатное учреждение или в замещающую семью вместо комплекса последовательных действий, направленных в целом на улучшение положения ребенка. Поэтому, «с точки зрения защиты права ребенка на воспитание в семье, было бы целесообразнее говорить о законодательно закрепленном выявлении органами опеки и попечительства детей, проживающих в семье, представляющей для него опасность, и, следовательно, нуждающихся в помощи государства»<sup>97</sup>. Отсюда следует, что профилактика утраты ребенком родительского попечения — это действия органов опеки и попечительства, направленные на сохранение ребенку семьи и создание условий для его семейного воспитания. Учитывая, что Семейный кодекс РФ подчеркивает равноправие всех детей, как воспитывающихся своими родителями, так и утративших родительское попечение, то имеет смысл говорить о деятельности органов опеки и попечительства по профилактике утраты ребенком семьи как семейно-правовом способе защиты его прав.

Если семья, в которой проживает ребенок, признана органами опеки и попечительства семьей, находящейся в социально опасном положении, то в рамках осуществления профилактической деятельности органы опеки и попечительства оказывают ребенку и его семье поддержку и помощь - направляющего, консультационного, обучающего или материального характера. Органы опеки и попечительства помогают (должны помогать) родителям или лицам, их заменяющим, осуществлять их права и обязанности по отношению к ребенку.

---

<sup>97</sup> Кравчук Н.В. Защита права ребенка на жизнь и воспитание в семье по семейному праву Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 16.

В случае, когда профилактические меры по защите прав ребенка, проживающего неблагополучной семье, не приводят к положительному результату, если ему причиняется вред или возникает непосредственная угроза его причинения, органы опеки и попечительства принимают соответствующие меры, предусмотренные семейным кодексом РФ.

Таким образом, деятельность органов опеки и попечительства по предупреждению утраты ребенком семьи и родителей не может не иметь законодательного закрепления на федеральном уровне. Их профилактическая и реабилитационная работа с неблагополучными семьями с детьми есть ни что иное, как реализация органами опеки и попечительства своих полномочий по выполнению одной из главных задач, предусмотренных п. 1 ст. 7 Федеральным законом «Об опеке и попечительстве», по защите прав и законных интересов детей, нуждающихся в установлении над ними опеки, и несовершеннолетних, находящихся под опекой.

Надо отметить, что в настоящее время в деятельности органов опеки и попечительства отсутствуют единые критерии и правила, которые позволяли бы органам опеки и попечительства обосновывать свое решение в том или ином случае защиты прав ребенка. В целях выработки единого подхода в деятельности органов опеки и попечительства необходимо принятие Типового положения о деятельности органов опеки и попечительства. В его тексте важно определить понятия и стандарты профессионального обеспечения деятельности органов опеки и попечительства, в частности:

порядок признания органами опеки ребенка, проживающего в семье, представляющей для него опасность;

порядок осуществления работы по предупреждению утраты ребенком семьи;

случаи и порядок сотрудничества органов опеки и попечительства с государственными органами, образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными

организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и общественными организациями;

порядок составления Плана защиты прав ребенка, то есть индивидуальной программы, разработанной органами опеки и попечительства, содержащей конкретные меры по защите прав ребенка. Такой план может стать основным документом, определяющим направление работы с ребенком и его семьей, который позволит установить степень и результативность социального и правового вмешательства государства в семью. И, следовательно, определить основания ответственности органов опеки и попечительства за выполнение ими своей правозащитной деятельности.

ответственность органов опеки и попечительства не только за совершение отдельных действий (бездействия), но и за их общий результат - обеспечение прав и интересов детей — по основаниям, независимым от вины.

Таким образом, все действия органов опеки по защите прав и интересов детей взаимосвязаны между собой, предполагают последовательность своего осуществления и в своей совокупности образуют систему способов защиты прав несовершеннолетних, утративших родительское попечение. Каждое из этих системообразующих звеньев имеет свои особенности, свою степень важности, свой приоритет. Но объединяющая их взаимосвязь, во-первых, исключает возможность «потери» одного из них, что чревато наступлением неблагоприятных последствий в виде невозможности защитить несовершеннолетних детей особой категории, у которых нет семьи, родителей или их контакт с ребенком опасен для его жизни, здоровья и воспитания. А, во-вторых, подчиняясь влиянию своих компонентов друг на друга, в результате их взаимодействия, система сама потребует выработать новые, ранее неизвестные способы защиты прав ребенка: например, профилактическую деятельность социального сиротства.

## Заключение

Вышеизложенные обстоятельства позволяют сформулировать следующие положения.

1. Институт опеки попечительства на протяжении длительного времени не имел ни своего законодательного определения, ни разделения на непосредственно «опеку» и «попечительство». Между тем, начиная со своего появления, рассматриваемый институт ставил своей приоритетной задачей охрану интересов детей как наиболее значимой категории лиц, нуждающихся в социальной заботе.

2. Как показал проведенный исторический анализ законодательства, регламентирующего нормы об опеке и попечительстве, с самого своего появления опека осуществляется семьей, общиной, родом под воздействием норм обычного права. В дальнейшем, в связи с необходимостью установления контроля со стороны государства за лицами, осуществляющими опеку, появляются правовые нормы, регламентирующие отношения опеки. Именно это обусловило формирование полноценного института опеки и попечительства, содержащего как общие положения, так и правила об отдельных видах опеки (попечительства).

3. Проведенный анализ современного правового регулирования норм об опеке и попечительстве выявил ряд недостатков действующего законодательства. Так, опека не рассматривается как способ защиты прав осиротевших детей. Законодатель лишь вскользь упоминает о главном для ребенка – его воспитании в семье, заменяющей родительскую, и концентрирует свое внимание на защите имущественных прав и интересов гражданина, ужесточает требования, касающиеся контроля за хозяйственной деятельностью опекуна (ст. 25), тем самым усиливая бюрократическую сторону опеки. Однако подавляющее большинство детей, лишенных родительского попечения и переданных под опеку, - это так называемые социальные сироты, и, как правило, никакого имущества, подлежащего охране, у них нет, поскольку их родители либо страдают

алкоголизмом (наркоманией), либо находятся в местах лишения свободы, либо не имеют определенного места жительства и занятий.

Кроме того, согласно части 1 ст. 14 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», установлению опеки должно предшествовать заключение гражданско-правового договора, если опека осуществляется на возмездных началах. Однако при установлении опеки над детьми возмездность отсутствует, так как труд опекуна не оплачивается, а правоотношения между опекуном и подопечным ребенком безвозмездны по своей природе. Поэтому гражданско-правовой договор не должен быть основанием возникновения правоотношений по опеке над несовершеннолетними, так как это противоречит ее сути, искажает семейно-правовую природу отношений между опекуном и подопечным несовершеннолетним и превращается в препятствие на пути обеспечения права ребенка на жизнь и воспитание в семье.

Заключение договора представляет собой волевой акт, волеизъявление лиц, результат волевого процесса, к которому органы опеки и попечительства почему-либо окажутся неготовыми. Например, из-за отсутствия финансовых возможностей, связанных с выплатой государственного пособия на подопечного ребенка. Не желая брать на себя ряд обязательств, облегчающих опекунам выполнение их функций, орган опеки и попечительства имеет полное право отказать в заключении договора об установлении опеки, так как его гражданско-правовой характер предполагает свободу его заключения в соответствии с пунктом 1 ст. 421 ГК РФ. Да и другая сторона, участвующая в договоре, также может иметь свои пожелания, с которыми органы опеки будут не согласны. Следовательно, в праве ребенка на жизнь и воспитание в семье будет отказано просто потому, что стороны - опекун и орган опеки и попечительства - не смогли прийти к соглашению.

Кроме того, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», рассматривающий опеку как договор, позволяет считать ее услугой, предусмотренной п. 2 ст. 779 ГК РФ. Представляется, что воспитание ребенка

опекуном нельзя считать обязательством со стороны опекуна по оказанию услуг. Воспитание – это процесс формирования гармонично развитой личности ребенка, что предполагает систематическое и целенаправленное воздействие в первую очередь на его духовное развитие. Следовательно, воспитание относится к сфере семейного права, и отношения по воспитанию могут быть только семейно-правовыми, так как подопечный ребенок становится фактически членом семьи своего опекуна.

Таким образом, положения Федерального закона «Об опеке и попечительстве» порождают противоречия между семейным и гражданским законодательством по существу регулируемых отношений по опеке над несовершеннолетними, хотя ст. 4 Семейного кодекса РФ посвященная применению к семейным отношениям гражданского законодательства и сохраняющая свою правовую силу, гласит, что к отношениям, касающимся способов устройства детей, лишившихся родительского попечения, не урегулированным семейным законодательством, применяется гражданское законодательство только постольку, поскольку это не противоречит существу семейных отношений. Вот почему целесообразно разделить Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» на две самостоятельные части: одна из них, касающаяся сугубо гражданско-правовых отношений (восполнение дееспособности гражданина, его представительство и т.п.), по-прежнему будет касаться сферы гражданско-правового регулирования, а другая, имеющая прямое отношение к семейному воспитанию детей в форме опеки над ними, станет составляющей частью Семейного кодекса РФ.

## Список использованной литературы

Нормативные правовые акты РФ:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос.газ. – 1993. – 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 1996. – № 1. – Ст. 16.
4. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
5. Об опеке и попечительстве: федер. закон Рос. Федерации от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
7. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей: федер. закон Рос. Федерации от 16.04.2001 № 44-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 2001. – № 17. – Ст. 1643.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
9. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон Рос. Федерации от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

10. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

11. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон Рос. Федерации от 21.12.1996 № 159-ФЗ // Собр. законод. Рос. Фед. – 1996. – № 52. – Ст. 5880.

12. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон Рос. Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

13. Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью: постановление Правительства РФ от 14.02.2013 № 117 // Собр. законод. Рос. Фед. – 2013. – № 36. – Ст. 4577.

14. Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан: постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 // Собр. законод. Рос. Фед. – 2009. – № 21. – Ст. 2572.

15. О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007-2010 годы: постановление Правительства РФ от 21.03.2007 №172 (ред. от 29.12.2009) // Собр. законод. Рос. Фед. – 2007. - №14. – Ст.1688.

16. О федеральной целевой программе «Дети России» на 2012–2013 годы: постановление Правительства РФ от 21.03.2012 №172 // Собр. законод. Рос. Фед. – 2012. – №14. – Ст. 1688.

17. 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: Приказ Минздрава России от 18.06.2014 № 290н // Рос. газ. – 2014. – № 185.

18. О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних: письмо Минобрнауки РФ от 31 августа 2010 г. № 06-364// Вестник образования. – 2010. – № 19.

19. Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Томской области: закон Томской области от 29.12.2007 № 318-ОЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

20. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Томской области: закон Томской области от 28.12.2007 № 298-ОЗ (ред. от 06.01.2013) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

21. Кодекс законов о браке, семье и опеке (КЗоБСО) 1926 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1926. – № 82. – С. 611.

22. О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке [Электронный ресурс]: постановление ВЦИК от 19.11.1926 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Кодекс законов об актах гражданского состояния, Брачном, Семейном и Опекунском праве от 16 сентября 1918 г. (утратил силу) // Собрание Узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – № 76 - 77.

24. Положение об органах опеки и попечительства от 18 июня 1928 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1926. – №82. – Ст. 612.

#### Специальная литература:

25. Алиева З.А. Проблемы законодательной защиты прав ребенка в современной России // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 1. – С. 55-60.

26. Антокольская М.В. Семейное право: Учебник. – М.: Юрист, 2014. – 562 с.

27. Асташов С.В. Судебная практика по гражданским делам. Брачно-семейные споры: практич. пособ. / С.В.Асташов, Н.В.Бугаенко, И.В.Войта и др. – М.: Проспект, 2011. – 569 с.
28. Ахметьянова З.А. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) (отв. ред. Низамиева О.Н.) / З.А.Ахметьянова, Е.Ю.Ковалькова, О.Н. Низамиева. – М.: Проспект, 2010. – 862 с.
29. Арутюнян Г.В. Правовое регулирование форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей: Учебно-методическое пособие. М.: МГИМО - Университет, 2009. – 562 с.
30. Бабурина Н.П. Правовое регулирование института опеки и попечительства // Международный академический вестник. – 2015. – № 5 (11). – С. 40-42.
31. Бердников А.А. История становления государственного управления опекой и попечительством над несовершеннолетними детьми // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд: Сб. материалов XXVIII Международной научно-практической конференции / Под ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: изд-во ЦРНС, 2014. – 395 с.
32. Бердников А.А. История становления государственного управления опекой и попечительством над несовершеннолетними детьми // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2014. – № 28. – С. 7-10.
33. Беспалов Ю.Ф. Некоторые вопросы реализации семейных прав ребенка (теория и практика). – Владимир, 2009. – 336 с.
34. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2009. – 718 с.
35. Букшина С.В. Предварительное разрешение органа опеки и попечительства на распоряжение имуществом несовершеннолетнего // Известия АлтГУ. – 2011. – №2-2. – С. 18-21.
36. Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. Изд. 2-е (отв. ред. В.Б. Ляндрес). – М.: Контракт, 2012. – 556 с.

37. Вишнякова А.В., Хинчук В.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) – М.: Юридическая фирма "КОНТРАКТ"; Издательский Дом "ИНФРА-М", 2009. – 651 с.
38. Вишневский А. Современная семья: идеология и политика // Свободная мысль. – 2011. - № 11. – С. 110-111.
39. Воронина З.И. Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей: дисс. канд. юрид. наук. – М., 1993. – 412 с.
40. Герасимов В.Н. Принцип приоритета семейного воспитания детей и его реализация в современной России // Семья и право (к 10-летию принятия Семейного кодекса РФ): материалы Международной научно-практ. конфер.: сбор./ под ред. Л.Ю. Михеевой. – М: РИА Минюста России, 2005. – 228 с.
41. Головистикова А.Н. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.Н.Головистикова, Л.Ю. Грудцына В.А.Малышев, А.А.Спектор. – М.: Деловой двор, 2012. – 861 с.
42. Грибков А.М. Договорное регулирование отношений по устройству детей, оставшихся без попечения родителей : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 207 с.
43. Гришаев С.П. Семейное право: Учебник. – М.: Проспект, 2011. – 669 с.
44. Долгов Ю.Г. Охраняемые законом интересы супругов, родителей и несовершеннолетних детей в семейном праве Российской Федерации. – М.: Юрист, 2009. – 467 с.
45. Дорохина О.В. Раннее брачно-семейное законодательство: мифы и реалии // Вестник Моск. Ун-та. Сер. 18. Социология и политология. – 1998. – № 4. – С. 139-142.
46. Ершов В.А. Опекa и попечительство: юридический статус и защита прав и законных интересов детей, лишенных родительской опеки, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – 637 с.
47. Жалсанова Б.Ц. Опекa и попечительство в бурятском обществе в XIX - начале XX вв. / Жалсанова Б.Ц. // Власть. – 2009. – № 12. – С. 161-165.

48. Жансеитова Г.Г. Опекa и попечительство - один из путей решения проблемы социального сиротства / Г.Г.Жансеитова, М.А.Тулегенова // Научная дискуссия: инновации в современном мире. – 2016. – № 2-2. – С. 121-125.

49. Жарова О. В. Роль органов опеки и попечительства в международном усыновлении // Юриспруденция. – 2010. – №3. – С. 11-15.

50. Замятина И.И. Взаимодействие органов опеки и попечительства с амбулаторной психиатрической службой при назначении опекуна (попечителя) / И.И.Замятина, Р.В. Левкин, О.В. Поплавская // Социальное и пенсионное право. – 2013. – № 4. – С. 4-8.

51. Касьянова И.Н. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми, утратившими родительское попечение // Вопросы ювенальной юстиции. – 2013. – № 4. – С. 14-18.

52. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (постатейный) / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Деловой двор, 2008. – 652 с.

53. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. И.М. Кузнецова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 762 с.

54. Кнороз А.И. Прекращение опеки над детьми несовершеннолетних родителей // Семейное и жилищное право. – 2012. – № 4. – С. 22-25.

55. Крашенинников Е.А. Условия функционирования и границы частной автономии / Е.А.Крашенинников, Ю.В.Байгушева // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 9. – С. 4-8.

56. Крупейников К.В. История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве // Вестник Московского государственного областного гуманитарного института. Серия: История, философия, политология, право. – 2012. – № 2. – С. 79-82.

57. Кузнецова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» / О.В.Кузнецова, Т.Г. Пивоварова. М.: Дело, 2009. – 490 с.
58. Куропацкая Е.Г. Понятие опеки и попечительства над несовершеннолетними // Судья. – 2014. – № 7. – С. 47-49.
59. Куропацкая Е.Г. Права ребенка, находящегося под опекой (попечительством) // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 4. – С. 9-12.
60. 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.
61. Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 223 с.
62. Макарова С.В. Институт опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми: история его становления в России// Вопросы ювенальной юстиции. – 2006. – № 1. – С. 12-15.
63. Макеева О.С. Формирование опекунского права в России в первой половине XX века // Социальное и пенсионное право. – 2014. – № 2. – С. 45-48.
64. Макеева О.С. Опека и попечительство: сравнительный анализ семейного законодательства 1918 и 1926 гг. // Вестник Екатеринбургского института. – 2013. – № 3. – С. 71-75.
65. Маркосян А.В. Еще раз о договоре об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного // Вопросы ювенальной юстиции. – 2013. – № 4. – С. 10-15.
66. Матвеев П.А. Особенности реализации воспитательной функции семейного права в замещающей семье // Семейное и жилищное право. – 2014. – № 5. – С. 13-18.

67. Михеева Л.Ю. Опекa и попечительство: теория и практика. – М.: Волтерс Клувер, 2004.
68. Михеева Л. Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Томск, 2003. – 35 с.
69. Михеева Л.Ю. Опеке и попечительству – государственную поддержку // Закон и право. – 2011. – № 12. – С. 9–14.
70. Михеева Л.Ю. Правовые формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей // Семейное право: Учебник / Гонгало Б.М., Крашенинников П.В., Михеева Л.Ю., Рузакова О.А.; Под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2007. – 412 с.
71. Михеева Л.Ю. Устройство в семью детей: опыт законодательства Алтайского края // Российский юридический журнал. – 2001. – №3. – С. 13-17.
72. Мурзин Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: семейно-правовой аспект. – М., 2007. – 228 с.
73. Набиев Т.А. Институт опеки и попечительства в России: историко-правовой аспект (XI век - 1926 г.) // Академический вестник. – 2009. – № 2. – С. 147-150.
74. Нечаева А.М. Семейное право: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 239 с.
75. Нечаева А.М. Семейно-правовой статус опекуна (попечителя) над несовершеннолетними // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 4. – С. 25-30.
76. Нечаева А.М. История законодательства об опеке и попечительстве над несовершеннолетними // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 4. – С. 87-90.
77. Нечаева А.М. Охрана детей-сирот в России (история и современность). – М.: Дом, 1994. – 512 с.
78. Нечаева Л.М. Охрана прав детей в России (историко-правовой аспект). – М., 2001. – 510 с.

79. Ошанин М.А. О призрении покинутых детей [Электронный ресурс]. URL: <http://rlonline.ru/articles/3-03/169.html> (дата обращения: 09.05.2016).
80. Пергамент А.И. Опекa и попечительство. – М.: Юридическая литература, 1966.
81. Пластинина Н.В. Участие органов опеки и попечительства в семейных спорах [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
82. Прохорова Л.В. Основные этапы развития правового регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними в России и за рубежом // Юрист - Правоведъ. – 2012. – № 6 (55). – С. 9-12.
83. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» / Под ред. П.В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2010. – 742 с.
84. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / О.Г. Алексеева, В.В. Андропов, А.А. Бухарбаева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2012. – 521 с.
85. Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. – М.: Норма, 2014. – 510 с.
86. Степанян А.С. Правовое регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. – М., 2007. – 231 с.
87. Татаринцева Е.А. Договор об осуществлении опеки (попечительства) как основание возникновения правоотношений по воспитанию ребенка в семье // Семейное и жилищное право. – 2015. – № 3. – С. 21-25.
88. Ткаченко С.В. Рецепция права: идеологический компонент / История государства и права [Электронный ресурс] // Российская юстиция. 2015. № 9. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

89. Ткаченко Т.В. Правоотношения опеки и попечительства над несовершеннолетними // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 1. – С. 80-85.

90. Товмасян Р.В. Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних: пробелы и противоречия // Вестник ОмГУ. Серия. Право. – 2011. – №1. – С. 22-25.

91. Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс.. ... к.ю.н. – М., 2009. – 221 с.

92. Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства // Семейное и жилищное право. – 2008. – № 4. – С. 21-25.

93. Усков О.Ю. Право государственной собственности в Российской Федерации. – Белгород: Везелица, 2003. – 230 с.

94. Ускова Ю.В. Некоторые аспекты и проблемы установления опеки (попечительства) в российском законодательстве // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 100 (06). – С. 10-15.

95. Фетисова О.В. Виды и формы опеки (попечительства) // Право и политика. – 2009. – № 6. – С. 21-25.

96. Харсеева В.Л. О некоторых аспектах установления опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – № 3. – С. 8-12.

97. Цатурова М.К. Русское семейное право. XVI - XVIII вв. – М., 1991. – 361 с.

98. Цветков В.А. Многоаспектность понятия опеки и попечительства // Вестник Омской юридической академии. – 2012. – №1 (18). – С. 22-26.

99. Чашин А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (постатейный научно-практический). – М.: Дело и сервис, 2009. – 469 с.

100. Шахова Е.С. Опека, попечительство, патронаж как основные направления государственной политики в области борьбы с детской

беспризорностью и безнадзорностью в 1920-е годы // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2012. – № 2-1. – С. 234-238.

101. Шерстнева Н.С. Семейно-правовая сущность принципа обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних // Современное право. – 2006. – № 3. – С. 54-56.