

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

ХОХЛОВА ЮЛИЯ ЕВГЕНЬЕВНА

**ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО НАД НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ И
ОГРАНИЧЕННО ДЕЕСПОСОБНЫМИ ГРАЖДАНАМИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н. Г. Чернышевского

Автореферат бакалаврской работы

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент И. М. Конобеевская

Зав.кафедрой гражданского права и процесса
канд. юрид. наук, доцент Е.Н. Тогузаева

Саратов 2018

Актуальность темы исследования заключается в том, что институт опеки и попечительства занимает одно из самых важных мест в жизни общества, представляя собой одну из форм помощи недееспособным, ограниченно дееспособным лицам, а так же гражданам, не достигших определённого возраста, которая предназначена для восполнения недостающей дееспособности подопечных лиц и в целях воспитания несовершеннолетних. На данном этапе, учитывая социально – экономическое положение в нашем государстве, проблема опеки и попечительства стоит очень остро.

Правовые нормы, регулирующие опеку и попечительство над недееспособными и ограниченно дееспособными, нуждаются в дальнейшем совершенствовании и развитии. Видится необходимым внести некоторые изменения в правовое регулирование данного института, для его наиболее полноценного функционирования.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают в случае необходимости установления, прекращения опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами.

Предметом исследования выступают нормы права, закрепляющие правовой статус опекунов, попечителей, подопечных, а так же органов опеки и попечительства, регулирующие процедуру установления и прекращения опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами.

Целью выпускной работы является раскрытие института опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами через призму гражданского законодательства, выявление актуальных на данном этапе проблем, которые могут возникнуть в ходе установления или прекращения опеки и попечительства над

недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами, изучение судебной практики по данной теме.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие взаимообусловленные **задачи**:

- исследовать исторический аспект и особенности развития института опеки и попечительства;
- раскрыть институт опеки и попечительства через призму гражданского законодательства;
- рассмотреть особенности деятельности органов опеки и попечительства;
- определить характерные черты правового статуса подопечных и опекунов, попечителей над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами;
- изучить вопросы, связанные с установлением и прекращением опеки и попечительства.

Использовались такая нормативно – правовая база, как Конституция Российской Федерации¹, Гражданский кодекс Российской Федерации², Федеральный Закон «Об опеке и попечительстве»³, а так же иные нормативно – правовые акты.

Теоретическую основу выпускной работы заложили научные труды таких известных ученых как: В. А. Цветков, А. П. Сергеев, В.Л. Харсеева, А.Е. Тарасова, А.И. Кнороз, И.Н. Касьянова, И.И. Замятина, С.П. Гришаев, Е.П. Бурдо, Ю.В. Ускова и многие другие.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом 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) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ.1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ.2017. № 31. Ст. 4748.

³ Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ.2008. № 17. Ст. 1755; СЗ РФ.2017. № 31 (Часть I). Ст. 4769.

В бакалаврской работе применялись различные **методы** правового исследования. Во – первых, теоретические методы, такие как закон, формализация, рефлексия, классификация, исторический метод. Во – вторых, эмпирические методы: научное исследование, наблюдение, метод системного анализа.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, состоящих из параграфов, заключения, списка использованных источников.

Основное содержание работы

Глава 1 бакалаврской работы «Понятие института опеки и попечительства» посвящена истории становления и сущности института опеки и попечительства, а так же деятельности органов опеки и попечительства. Так, в первом параграфе «История становления и сущность института опеки и попечительства» автор отмечает, что правовая история становления института опеки и попечительства развивалась поэтапно. Нормы об опеке и попечительстве имели разное содержание, что являлось причиной отличия принципов и задач данного института в различные временные периоды. В работе выделены основные этапы развития норм об опеке и попечительстве в России.

Появление института опеки и попечительства в российской правовой системе было обусловлено дифференциацией объема дееспособности граждан и необходимостью законодательно установить средства правовой охраны личности, которые соответствовали бы объему ее дееспособности. По отечественному праву опека и попечительство хотя и не совпадают по содержанию, однако охватываются единым назначением.

Опека долгое время не находила законодательное закрепление и понималась как институт, который объединял в себе и опеку, и попечительство. основополагающей задачей данного института всегда являлась охрана интересов граждан, не способных самостоятельно отстаивать свои интересы.¹

Автор бакалаврской работы приходит к выводу о том, что на данном этапе, большинство ученых считают институт опеки и попечительства комплексным, содержащим нормы одновременно гражданского и семейного законодательства, и разделить их невозможно. Однако, в

¹ См.: Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права: учебник. Тула. Витязь, 2001. С. 52.

результате реформы законодательства РФ приоритет получили именно гражданско–правовые признаки данного института.

Понятие института опеки и попечительства понимается в различных смыслах, а именно:

- в широком смысле, опека и попечительство представляет собой способ восполнения дееспособности и защиты прав и интересов недееспособных (ограниченно дееспособных) лиц и несовершеннолетних.

- в узком смысле, опеку и попечительство можно определить как защиту жизни, прав, благополучия, воспитания несовершеннолетних детей, которые остались без опеки и попечения родителей.

Таким образом, сущность опеки и попечительства заключается в устройстве лица, его судьбы, судьбы его имущества, в случае если лицо не может осуществлять действия по своему устройству самостоятельно. При этом, институт опеки и попечительства представляет собой такой способ осуществления социальной заботы и такую форму устройства лица, которые предполагают под собой исключительно индивидуальное оказание помощи, ухода и попечения со стороны определенного физического лица.

Во втором параграфе «Деятельность органов опеки и попечительства» автор отмечает, что важное значение в функционировании института опеки и попечительства играют органы опеки и попечительства. В соответствии с законодательством, органы опеки и попечительства представляют собой органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, которые в определенных случаях могут быть наделены полномочиями по опеке и попечительству. В своей деятельности они опираются на Конституцию РФ, гражданское и семейное законодательство, а так же федеральные законы и иные нормативно – правовые акты.

Практика показывает, что наиболее эффективное правовое регулирование в субъектах Российской Федерации происходит при смешанной модели формирования органов опеки и попечительства.¹ В настоящее время, проблемным аспектом видится то, что процесс выбора данной модели не завершен и находится на стадии разработки. Важным остается вопрос регулятивной и контрольной функций федерального уровня государственной власти в области опеки и попечительства.

Таким образом, органы опеки и попечительства имеют огромное значение для развития института опеки и попечительства в целом. На данном этапе остро стоит вопрос о качестве деятельности данных органов, ведь они являются одними из ключевых органов, которые отвечают за благополучие незащищенных слоев населения.

Глава 2 «Правовое положение субъектов опеки и попечительства» раскрывает правовое положение субъектов опеки и попечительства, а именно: правовой статус недееспособного или ограниченно дееспособного подопечного, а так же опекунов и попечителей над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами.

Так, в первом параграфе «Правовой статус недееспособного или ограниченно дееспособного подопечного» главной особенностью правового статуса подопечных в правоотношениях, складывающихся в опеке и попечительстве над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами, автор бакалаврской работы выделяет фактическое отсутствие каких-либо законодательно закрепленных обязанностей у данной стороны правоотношения, что является оправданным, поскольку сами подопечные, их права и законные интересы находятся под охраной государства.

¹ См.: Тарасова А.Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. № 4. 2013. С. 67.

Единственным основанием для назначения опекуна над совершеннолетним гражданином является признание его недееспособным вследствие душевной болезни или слабоумия. Основанием, для установления попечительства над взрослым гражданином является признание его ограниченно дееспособным.

Установление опеки или попечительства над недееспособным и ограниченно дееспособными гражданами не влекут никаких имущественных обязательств между субъектами рассматриваемых правоотношений. Однако имущество может принадлежать опекунам или попечителям и подопечным на праве общей собственности по общим правилам гражданского законодательства.

Автор приходит к выводу о том, что право, которым напрямую законодатель наделил подопечных – возможность обжалования действий или бездействий опекунов и попечителей в органы опеки и попечительства. Однако механизм реализации данного права не урегулирован. Актуальной проблемой по мнению автора является установление правового статуса подопечного, обусловленного сложностью в поиске желающих стать опекуном или попечителем в отношении недееспособного или ограниченно дееспособного гражданина. Данный вид опеки и попечительства устанавливается достаточно редко. Автор отмечает, что все реже родные и близкие берут на себя ответственность по заботе о лицах, которых признают недееспособными или ограниченно дееспособными.

Во втором параграфе «Правовой статус опекунов и попечителей над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами», наиболее значимым в рассматриваемых правоотношениях, в бакалаврской работе представляется регулирование правового статуса опекунов и попечителей, так как в данном случае они являются активными субъектами права, которые реализуют при осуществлении своих прав и обязанностей не

только волю государства, но и осуществляют социальную заботу о своих подопечных.

Общие требования, которые предъявляются к личности опекуна или попечителя, законодательно закреплены в Гражданском кодексе Российской Федерации, Законе «Об опеке и попечительстве». В главе раскрываются основные права и обязанности, которыми обладают опекуны и попечители, а так же ответственность, которые они несут в случае неисполнения своих обязанностей. Автором обозначены критерии разграничения возмездной и безвозмездной опеки и попечительства.

Таким образом, автор приходит к выводу о том, что правовое регулирование статуса опекунов и попечителей осуществляется при помощи как императивных, так и диспозитивных норм. Права и обязанности опекунов и попечителей образуют трудно делимую совокупность, тесно связанную систему, так как большинство прав содержат в себе соответствующие обязанности и наоборот.

Глава 3 бакалаврской работы «Реализация опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами» посвящена порядку установления и прекращения опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами.

Параграф первый «Порядок установления опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами» раскрывает порядок установления опеки и попечительства над совершеннолетними недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами. Так, данный порядок определяется: Гражданским кодексом Российской Федерации; Федеральным законом «Об опеке и попечительстве»; Гражданским – процессуальным кодексом Российской

Федерации; Федеральным законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».¹

В первом параграфе 3 главы бакалаврской работы автором рассматривается этап подготовки дела к судебному разбирательству связанного с ограничением или полной утратой гражданином дееспособности. Назначение судебно – психиатрической экспертизы, правила подачи заявления об установлении опеки или попечительства, документы, которые в соответствии с законодательством необходимо приложить к заявлению.

Автором раскрывается роль опеки и попечительства при установлении опеки и попечительства. Так, органы опеки и попечительства взаимодействуют с иными структурами (например, органами ЗАГС), проводят плановые и внеплановые проверки, и так далее.

Выводы, к которым пришел автор, подтверждаются материалами судебной практики. Так, автор приходит к выводу о том, что назначение опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами это длительная и трудоемкая процедура, которая занимает большой период времени. Чаще всего больные граждане – это родные и близкие люди, за которыми нужен постоянный уход и требуется много внимания и заботы.

Во втором параграфе «Прекращение опеки и попечительства над недееспособными и ограниченно дееспособными гражданами» автор отмечает, что прекращение попечительства или опеки может быть связано с разными причинами.

Длительность опеки и попечительства зависит от объективных и субъективных обстоятельств, которые связывают с различными причинами. Законом допускается прекращение опеки и попечительства,

¹ О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон РФ от 02.07.1992 № 3185–1 (ред. от 01.01.2017) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2930.

освобождение опекуна и попечителя от исполнения им своих обязанностей и отстранение от их исполнения. Автор отмечает необходимость разграничения данных понятий, так как по своей природе они не являются синонимичными.

В связи с тем, что опека и попечительство над взрослыми гражданами является лидирующей по количеству злоупотреблений со стороны опекунов и попечителей в отношении имущества подопечного, автор обращает внимание на некоторые актуальные проблемы, связанные с функционированием опеки и попечительства, подтверждая свои выводы примером из судебной практики.

На основании проведенного анализа, в **заключении** автором предложены пути решения проблемных аспектов, рассмотренных в бакалаврской работе:

- 1) необходимо урегулирование механизма реализации права подопечных на обжалование неправомерных действий опекунов и попечителей на законодательном уровне. Так, нужно установить четкий порядок обжалования действий опекунов и попечителей, сроки рассмотрения жалобы и определить вид документа, который должен приниматься органом опеки и попечительства;
- 2) закрепленный в законодательстве перечень оснований отстранения опекуна и попечителя от исполнения своих обязанностей является закрытым, исчерпывающим. Однако, опека и попечительство над взрослыми гражданами является лидирующей по количеству злоупотреблений со стороны опекунов и попечителей в отношении имущества подопечного. Так, автором предлагается внести в статью 29 Федерального Закона «Об опеке и попечительстве» такое основание, как отстранение опекуна или подопечного, в случае выявления факта предоставления подложных документов или сокрытия подлежащей сообщению информации при оформлении опеки. Автор отмечает, что

более тщательная проверка документов и информации о предполагаемом опекуне или попечителе поможет в дальнейшем снизить количество таких злоупотреблений;

3) по своей правовой природе отстранение опекуна от своих обязанностей является мерой ответственности и влечёт за собой ряд неблагоприятных последствий. Для сокращения числа случаев, связанных с отстранением опекунов и попечителей, автор предлагает законодательно закрепить ряд случаев, при которых гражданин не может быть опекуном и попечителем. Так, статью 35 ГК РФ, дополнить таким условием, как «однажды отстраненные от выполнения обязанностей опекунов и попечителей граждане, больше не могут становиться опекунами и попечителями в последующем». Автор приходит к выводу о том, что актуальным и результативным будет прохождение потенциальными опекунами и попечителями для недееспособных и ограниченно дееспособных граждан, определенной подготовки, как в случае с несовершеннолетними. Так, граждане объективно смогут оценить свои силы, как в физическом, так и в моральном аспектах.

Подводя итог, автор отмечает, что, те проблемы, которые были затронуты в бакалаврской работе, не являются единственными и проблема защиты прав граждан, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными, потребует дополнительного внимания, как со стороны законодателя, так и ученых.