

УДК 347.642

Опека и попечительство над несовершеннолетними в Российской Федерации: проблемы соотношения гражданского и семейного законодательства

Кожевников Сергей Сергеевич, магистрант, Государственный университет управления, kozhevnikov.ss@mail.ru

Статья посвящена исследованию института опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации. Проведен анализ исторической эволюции, современного законодательства и правоприменительной практики. Рассматриваются ключевые проблемы соотношения норм гражданского и семейного права, регулирующих опеку и попечительство. Особое внимание уделено смешанной природе приемной семьи и патронатного воспитания, их правовым особенностям и сложностям в правоприменении. На основе статистических данных за 2019–2023 гг. проанализированы тенденции в защите имущественных и личных прав несовершеннолетних. Автор выделяет основные проблемы, включая недостаточную детализацию законодательных норм, отсутствие должного контроля за действиями опекунов и пробелы в правовом регулировании. Предлагаются меры по гармонизации законодательства и совершенствованию механизмов контроля за деятельностью опекунов.

Ключевые слова: опека, попечительство, гражданское право, семейное право, приемная семья, защита прав несовершеннолетних, правоприменительная практика.

Статья посвящена исследованию института опеки и попечительства над несовершеннолетними в Российской Федерации. Указом Президента России 2024 г. в Российской Федерации объявлен Годом семьи, что связано с целью государственной политики по защите института семьи и сохранению традиционных семейных ценностей [1]. По состоянию на конец 2023 г. в России проживают 24,5 млн семей, в которых воспитываются 30 млн детей [2; 3], а также около 42 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей, которые были выявлены и учтены в системе опеки и попечительства [4]. Российское государство (будучи социальным) принимает на себя ответственность за детей, оставшихся без попечения родителей, и обеспечивает их устройство в семье или под одну из форм опеки (попечительства).

Российский институт опеки и попечительства унаследовал элементы дореволюционного регулирования в данной сфере. С XIX в. происходило постепенное законодательное закрепление норм об опеке, включая детальную регламентацию обязанностей опекунов и попечителей в отношении несовершеннолетних и недееспособных взрослых. Одним из ключевых элементов была защита имущественных интересов. Важно отметить, что вопросы эффективного управления имуществом ставились выше заботы о личных и социальных правах подопечных [5].

Существенные изменения произошли с принятием Гражданского кодекса Российской Федерации [6] и Федерального закона «Об опеке и попечительстве» [7], которые сместили акцент регулирования в сторону гражданско-правового подхода. Изменились подходы к пониманию функции приемной семьи и патронатного воспитания как разновидностей опеки и попечительства [8]. Нормы Семейного кодекса Российской Федерации [9] закрепили возможность использования договорных форм в семейных отношениях.

Сегодня институт опеки и попечительства регулируется нормами гражданского и семейного права, а его функции значительно расширены для обеспечения защиты личных прав подопечных. Хотя цели опеки и попечительства (защита имущественных и личных прав) близки гражданскому праву, акцент на воспитании детей и защите их интересов сближает его с семейным правом [10]. Таким образом, институт опеки можно рассматривать как инструмент обеспечения благоприятных условий для воспитания, включающий в себя как имущественные интересы подопечных, так и заботу о их личных неимущественных правах.

Под безвозмездную опеку или попечительство, согласно статистическим данным на конец 2023 г., было передано 19 266 детей, из которых только 5294 ребенка нашли опекунов среди посторонних граждан [4]. Основная доля приходится на приемную семью — 10 253 ребенка, в то время как патронатное воспитание охватило всего 39 детей. Возмездные формы устройства, такие как приемная и патронатная семьи, охватили 11 259 детей. Эти формы опеки имеют смешанную правовую природу, сочетая элементы гражданского и семейно-правового регулирования, что усложняет их юридическую квалификацию.

Заключение договоров о приемной семье и патронатном воспитании требует соблюдения ряда обязательных условий. Содержание договора должно быть максимально детализированным для обеспечения защиты прав ребенка. Среди ключевых положений, которые включаются в такие договоры, выделяются обязательства по обеспечению воспитания, образования, медицинского ухода и социального развития ребенка. Дополнительно в договоре фиксируются права и обязанности приемных родителей, в том числе порядок взаимодействия с органами опеки и попечительства.

Договоры о приемной семье включают положения о денежной компенсации затрат на содержание ребенка и фиксированное вознаграждение за выполнение воспитательных функций. Это отличает их от договоров о патронатном воспитании, где вознаграждение опекунов регулируется региональными актами, что создает определенную разницу условий в различных субъектах РФ.

С одной стороны, такие договоры включают элементы административного регулирования, т. к. заключаются с участием органов опеки и попечительства. С другой стороны, имеются признаки гражданско-правовых отношений, поскольку стороны наделяются взаимными правами и обязанностями. При этом значительная часть отношений между новыми родителями и детьми регулируется нормами семейного права. Такое смешение источников регулирования затрудняет правоприменительную практику, особенно в случаях расторжения договоров или компенсации расходов.

Проблемы защиты прав детей находят отражение и в судебной практике. Так, в 2023 г. было подано 173 115 исков, связанных с защитой прав несовершеннолетних. На основе анализа статистических данных за 2019–2023 гг. [4] можно выделить ключевые тенденции и проблемы в данной сфере.

Общее число детей, в защиту которых были предъявлены иски в суд или предоставлены заключения, уменьшилось на 21,2 %.

Наибольшее снижение — на 54,3 % — наблюдается в исках по защите личных и имущественных прав детей (с 65 447 в 2019 г. до 29 880 в 2023 г.). Количество исков о защите прав детей на жилое помещение также снизилось на 21,8 % (с 19 703 в 2019 г. до 15 414 в 2023 г.). Это снижение может быть связано как с уменьшением общего числа конфликтных ситуаций, так и с изменениями в подходах к разрешению семейных споров и улучшением законодательного регулирования жилищных прав детей.

Следует отметить, что количество исков об участии родителей в воспитании детей и общении детей с бабушками, дедушками и другими родственниками остается на прежнем уровне. В то же время количество исков по вопросам определения места жительства детей возросло на 36 % (с 27 725 в 2019 г. до 37 727 в 2023 г.).

Таким образом, анализ данных за последние пять лет демонстрирует неоднородность динамики судебной защиты прав детей. Особое внимание привлекает снижение числа исков об имущественных правах детей, что может свидетельствовать об улучшении механизмов их защиты или изменении подходов к регулированию подобных вопросов. Количество исков, связанных с воспитанием детей, демонстрирует стабильный рост, что отражает актуальность вопросов, не связанных с имуществом детей. Споры о месте жительства ребенка и участии родителей в его воспитании часто приводят к конфликту норм гражданского и семейного права.

Гражданский кодекс Российской Федерации регулирует вопросы, связанные с имущественными правами подопечных, в то время как Семейный кодекс сосредоточен на воспитательных и социальных задачах, обеспечивая приоритет интересов несовершеннолетнего в семейных отношениях. Такое различие приводит к несовпадению подходов в регулировании одних и тех же отношений.

Примером служит вопрос о распоряжении имуществом подопечного. Гражданский кодекс устанавливает строгие ограничения на имущественные сделки, включая запрет на их совершение без согласия органов опеки и попечительства (ст. 37 ГК РФ). Однако Семейный кодекс не конкретизирует такие аспекты, что порождает неопределенность в правоприменении, особенно когда имущественные интересы пересекаются с личными правами ребенка. Семейный кодекс формулирует общие цели опеки, такие как воспитание ребенка, его содержание и защита личных прав, но не дает четких процедурных норм. Гражданский кодекс же детализирует процесс установления опеки, включая требования к опекунам и порядок оформления сделок, однако не уделяет должного внимания социальной функции.

Пробелы в законодательстве и практике применения норм могут создавать условия для злоупотреблений со стороны опекунов, что может нанести ущерб как имущественным, так и личным интересам подопечных. Основной проблемой является отсутствие должного надзора со стороны уполномоченных государственных органов за действиями опекунов, связанными с распоряжением имуществом подопечных.

Опекуны, согласно ст. 37 ГК РФ, обязаны получать предварительное согласие органов опеки для совершения большинства имущественных сделок, однако на практике контроль за соблюдением этого требования часто оказывается формальным. Это позволяет опекунам обходить установленные ограничения, совершая сделки, не соответствующие интересам подопечного. Например, нередки случаи, когда имущество подопечных продается по заниженной стоимости или передается в собственность родственников

опекуна [11].

Ряд авторов отмечает недостаточную правовую регламентацию вопросов отчетности опекунов перед органами опеки, что открывает возможности для неправомерного использования имущества подопечных [11]. Такие отчеты часто не содержат подробной информации или вовсе не проверяются должным образом. Необходимо детально закрепить обязанности опекунов по предоставлению отчетов о своей деятельности в нормах Семейного кодекса РФ и усилить надзор со стороны органов опеки и попечительства. Предлагается усилить роль органов опеки в проверке деятельности опекунов, включая регулярные проверки их отчетов и фактического состояния имущества подопечных. Введение дополнительных санкций за нарушения, включая возможность отстранения от обязанностей и привлечение к гражданско-правовой ответственности, может способствовать укреплению дисциплины среди опекунов. Также важно внедрить цифровые инструменты учета и контроля, которые позволят оперативно отслеживать сделки с имуществом подопечных и предотвращать незаконные действия.

Кроме того, в законодательстве недостаточно внимания уделено деталям требований к кандидатам в опекуны, что иногда приводит к назначению неподготовленных или неблагонадежных лиц. Учитывая ключевую роль опекунов и попечителей в обеспечении защиты, воспитания, образования и благополучия детей, оставшихся без родительского попечения, вопрос злоупотреблений полномочиями становится крайне важным в данном контексте [12]. Несмотря на значительные усовершенствования правовых механизмов контроля за деятельностью опекунов и попечителей в последние годы, проблемы правоприменения остаются актуальными [13].

В научной среде существует множество мнений о том, что для достижения эффективного баланса между гражданским и семейным регулированием необходимо устранить существующие коллизии и пробелы законодательства, гармонизировав нормы двух отраслей права [11; 14].

Интересным представляется предложение концепции «двойной опеки», при которой несовершеннолетнему могут быть назначены два опекуна: один из родственников, имеющий эмоциональную связь с ребенком, и профессиональный опекун, способный обеспечивать его интересы на более высоком уровне [14]. Это позволит учесть личные привязанности ребенка и гарантировать его право на социальные условия.

Подводя итог, можно заключить, что институт опеки и попечительства в Российской Федерации является уникальным правовым механизмом, объединяющим нормы гражданского и семейного законодательства. Совокупность норм гражданского и семейного права позволяет учитывать как имущественные, так и личные интересы подопечных. Гражданское законодательство регулирует имущественные права, а семейное законодательство направлено на защиту личных прав ребенка, обеспечение его воспитания, образования и социальной адаптации. Такое сочетание норм создает условия для комплексного подхода к защите прав детей. Однако отсутствие единообразного подхода на практике приводит к сложностям в разрешении кризисных ситуаций и недостаточной защите прав детей. Решение этих проблем требует комплексного подхода, включающего гармонизацию гражданского и семейного законодательства, а также совершенствование системы социальной и правовой помощи.

Примечания

1. Указ Президента Российской Федерации от 22.11.2023 N 875 «О проведении в Российской Федерации Года семьи» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2023 г. URL: <https://mintrud.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2024).
3. Статистические данные Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2024).
4. Формы статистической отчетности N 103-РИК в разделе «Органы опеки и попечительства» на официальном сайте Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2024).
5. Умарова М. А. Институт опеки и попечительства: вопросы становления // *Право и государство: теория и практика*. 2022. N 11. С. 185–187.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Ларинцева С. Б., Ахметова А. Т. Договорное регулирование опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми в современной России // *E-Scio*. 2021. N 4. С. 42–49.
9. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
10. Бархо С. Ю. Понятие и сущность института опеки и попечительства и его эволюция в российском гражданском праве // *E-Scio*. 2020. N 12. С. 18–24.
11. Маслак И. Н. К вопросу о проблеме правового регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2020. N 12-3. С. 177–180.
12. Матрусова А. А. Опекуны и попечители как субъекты института опеки и попечительства над несовершеннолетними // *Вестник науки*. 2024. Т. 4. N 10. С. 394–397.
13. Нинциева Т. М., Машукова Е. М. Анализ правового регулирования опеки и попечительства в России // *Право и государство: теория и практика*. 2023. N 6. С. 243–245.
14. Саенко Л. В. Механизм реализации укрепления семейных связей через институт опеки (попечительства) над несовершеннолетними // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2024. N 1. С. 138–143.

English version

Guardianship and custody of minors in the Russian Federation: issues of the relationship between civil and family law

Kozhevnikov Sergey Sergeevich, master's student, State University of Management

This article is dedicated to the study of the institution of guardianship and custody of minors in the Russian Federation. It provides an analysis of the historical evolution, current legislation, and law enforcement practice. The article examines key issues concerning the relationship between civil and family law norms regulating guardianship and custody. Special attention is given to the mixed nature of foster families and patronage upbringing, their legal peculiarities, and challenges in legal application. Based on statistical data from 2019 to 2023, trends in the protection of minors' property and personal rights are analyzed. The author highlights key issues, including insufficient detail in legislative norms, lack of proper control over guardians' actions, and gaps in legal regulation. Measures are proposed for harmonizing the legislation and improving mechanisms for controlling guardians' activities.

Keywords: guardianship, custody, civil law, family law, foster family, protection of minors' rights, law enforcement practice.