

УДК 347.64

Правовое регулирование роли опекуна и попечителя: российский законодательный подход с элементами международного опыта

Савинова Лина Владимировна, магистрант, Владимирский государственный университет имени А. Г. и Н. Г. Столетовых,
linasvna@yandex.ru

В статье рассматривается законодательное регулирование статуса ключевых участников правоотношений в сфере опеки и попечительства. Основное внимание уделено требованиям, предъявляемым к опекунам и попечителям, роли физических и юридических лиц при установлении опеки и попечительства, а также возможности осуществления соответствующих функций несколькими опекунами и попечителями. Проведено сравнение регламентации указанных вопросов в российском праве и праве Швейцарии. Проанализированы проблемы института опеки и попечительства, существующие в российском законодательстве, и предложены пути их решения.

Ключевые слова: опека, попечительство, органы опеки и попечительства, опекун, попечитель, контроль.

Институт опеки и попечительства представляет собой комплексный институт, цель которого заключается в охране и защите личных и имущественных прав недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. Основной фигурой в составе участников правоотношений опеки и попечительства является опекун (попечитель). Именно ему делегированы защита и представление интересов подопечного. Особая значимость института опеки и попечительства состоит в том, что посредством данного института осуществляется государственная защита недееспособных и ограниченно дееспособных граждан, в связи с чем отечественный законодатель при назначении опекуна (попечителя) детально подходит к оценке его личности.

Не все кандидаты могут стать опекунами или попечителями. К числу первостепенных требований относятся достижение совершеннолетнего возраста и полная дееспособность гражданина. Российское законодательное регулирование при определении требований к лицу, которое желает и готово стать опекуном или попечителем, отдает предпочтение запретам. В связи с этим нормы гражданского права предусматривают, что лица, лишённые родительских прав, а также лица, имевшие на момент установления опеки или попечительства судимость за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан, не могут быть назначены опекунами (попечителями) [1].

Семейный кодекс дополнительно устанавливает, что опекунами (попечителями) не могут быть лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за некоторыми исключениями); лица, не прошедшие подготовку, предусмотренную положениями семейного законодательства; лица, состоящие в союзе, заключённом между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства, в котором такой брак разрешен, а также лица, являющиеся гражданами указанного государства и не состоящие в браке. Кроме того, нормами права императивно запрещено назначение в качестве опекунов или попечителей лиц, больных хроническим алкоголизмом или наркоманией, а также страдающих некоторыми другими заболеваниями; лиц, отстранённых от исполнения обязанностей опекуна или попечителя; лиц, ограниченных в родительских правах; бывших усыновителей, если усыновление отменено в связи с их виновным поведением [2].

В ч. 1 ст. 24 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» установлено, что орган опеки и попечительства уполномочен осуществлять надзор за деятельностью опекунов (попечителей) [3]. Передача полномочий в сфере опеки и попечительства от

органов местного самоуправления к исполнительным органам субъекта Российской Федерации произошла после 1 января 2008 г. Однако, несмотря на то что произошел переход функций с одного уровня власти на другой, реализация муниципальной модели указанных органов продолжается в связи с принятием законами субъектов Российской Федерации нормативных актов, в соответствии с которыми органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями по осуществлению функций органов опеки и попечительства. Отсутствие органов опеки и попечительства на территории муниципальных образований даёт возможность наделять полномочиями по опеке и попечительству непосредственно муниципальные органы посредством закона субъекта Российской Федерации [4, с. 63].

В работе органов опеки и попечительства стоит отметить следующий аспект. Хотя в своей деятельности органы опеки и попечительства должны быть нацелены на обеспечение безопасности, защищенности и реализацию прав подопечных, при осуществлении возложенных на них функций наблюдаются нарушения. Затронутая проблема была отмечена на парламентских слушаниях, проведенных в Государственной Думе РФ заместителем Председателя Анной Кузнецовой, и состоит в регулярном поступлении жалоб на действия органов опеки и попечительства как непосредственно в сам орган законодательной власти, так и в общественные приемные «Единой России». Кроме того, нарушения в обозначенной сфере неоднократно подтверждались и освещались средствами массовой информации [5].

Деятельность органов опеки и попечительства является одним из направлений прокурорского надзора. Органы прокуратуры наделены правом проводить проверки в целях выявления нарушений федерального законодательства и применять меры прокурорского реагирования для их устранения. В частности, прокуратурой Костромской области за 2023 г. были выявлены следующие нарушения: не проводится обследование условий жизни лиц, претендующих на роль опекуна (попечителя); отсутствует должный контроль за исполнением опекунами (попечителями) обязанностей по содержанию и воспитанию детей, защите их прав и законных интересов; не проводится работа по выяснению информации об обеспечении потребностей в развитии подопечных и о доходах подопечного; отсутствует принципиальная позиция в вопросе получения алиментов на лиц, оставшихся без попечения родителей; отсутствует должный контроль за содержанием и воспитанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственных

организациях, а также за соблюдением требований закона при временной передаче воспитанников организаций для детей-сирот в семьи граждан [6].

Встречаются случаи, при которых злоупотребления со стороны органов опеки и попечительства предоставленными им полномочиями имеют крайне негативные последствия, выражающиеся в возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц. Так, бывший начальник отдела опеки и попечительства подготовил постановление, в соответствии с которым законный представитель несовершеннолетнего осуществил продажу дома, принадлежавшего подопечному, с одновременным приобретением в его собственность благоустроенной квартиры. Вследствие совершенного преступления несовершеннолетнее лицо было лишено единственного жилья. Таким образом, налицо парадоксальная ситуация: государственный служащий своими действиями способствовал тому, что право собственности несовершеннолетнего на жилое помещение, положенное ему по закону, было нарушено [7].

Исходя из вышеизложенного, деятельность органов опеки и попечительства нуждается в усилении контроля со стороны государства. Кроме того, реформирование структуры органов опеки и попечительства является актуальным и открытым вопросом, в т. ч. в связи с отсутствием вертикального уровня управления. Вопросы в сфере опеки и попечительства распределены между множеством ведомств (Минтрудом, Минздравом, МВД и т. д.). Эффективным механизмом решения указанной проблемы является создание единого ведомства, которое охватывало бы весь объем деятельности в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства и которому был бы подконтролен данный комплекс вопросов. Также целесообразным представляется введение государственных казенных учреждений, выполняющих функции в обозначенных сферах на региональном уровне.

Российское законодательство придерживается подхода, в соответствии с которым обязанности опекуна (попечителя) могут возлагаться не только на физических, но и на юридических лиц. Так, п. 5 ст. 11 Закона содержит положение о том, что исполнение функций опекуна (попечителя) в отношении лиц, помещенных в образовательные, медицинские, а также оказывающие социальные услуги организации, возложено на данные организации. Указанная норма также устанавливает, что обязанности опекуна или попечителя возлагаются на орган опеки и попечительства, если в месячный срок не назначен опекун или попечитель.

Однако при выборе в качестве опекуна (попечителя) юридического лица возникает ряд проблем. Опекун или попечитель должен лично заботиться о подопечном и самостоятельно нести за него ответственность, поэтому возложение соответствующих обязанностей на юридических лиц при отсутствии должного контроля и надзора за их деятельностью может приводить к различного рода злоупотреблениям. Кроме того, в организациях цель защиты прав и обеспечения надлежащей заботы о подопечных не может быть достигнута столь же эффективно, как при назначении в качестве опекуна (попечителя) физического лица, поскольку на попечении таких организаций находятся десятки или сотни лиц, а оказание каждому из них должного и достойного жизнеобеспечения затруднительно.

В качестве примера рассмотрим нарушения, выявленные в психоневрологических интернатах, в докладе Уполномоченного по правам человека в РФ Татьяны Москальковой «Соблюдение и защита в Российской Федерации прав граждан с психическими расстройствами», вобравшем в себя информацию из докладов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Так, большин-

ство ПНИ представляют собой устаревшие здания, которые не соответствуют современным требованиям комфортной жизни и не предназначены для оборудования помещений с учетом действующих санитарных и технических норм и правил. В частности, в одном из мужских отделений Тольяттинского психоневрологического диспансера на шестьдесят четыре человека предусмотрены всего лишь два душа, один из которых не работает, и одна ванна [8].

Кроме того, имеется ряд иных примеров несоблюдения установленных законом требований: нарушение правил пожарной безопасности, нормативов жилой площади; отсутствие качественного питания, средств гигиены, горячей воды; необеспечение обувью и одеждой в соответствии со временем года; недостаточное количество технических средств реабилитации инвалидов; несоблюдение условий приватности, выражающееся в отсутствии дверей в жилых комнатах, перегородок в туалетных комнатах, занавесок на окнах в ванных и санитарных комнатах.

Во избежание нарушений законодательства, а также для закрепления некоторых функций в сфере опеки и попечительства за юридическими лицами целесообразно было бы возложить на них функции по поиску кандидатов на роль опекунов (попечителей), а также по содействию опекунам (попечителям) в четко определенном круге вопросов.

В связи с затронутой проблемой интерес представляет опыт Швейцарии. После реформы 2012 г. швейцарский законодатель, регламентируя требования, предъявляемые к опекуну, установил, что попечителями не могут выступать юридические лица. В качестве попечителя может быть назначено исключительно физическое лицо, которое осуществляет должную заботу и несет личную ответственность за подопечного. К таким лицам относятся сотрудники государственных либо негосударственных социальных служб, работники специализированных служб, действующие на профессиональной основе [9].

Опекун (попечитель) обладает определенным правовым статусом, который устанавливается Семейным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ, Законом.

Кроме того, отечественное законодательство предусматривает возможность назначения нескольких опекунов или попечителей для реализации обязанностей, установленных в указанных нормативных правовых актах. Между тем исполнение всех необходимых функций в отношении подопечного одновременно осуществляется всеми опекунами (попечителями), т. е. разделение мер защиты не предусмотрено, следовательно, в случае нарушения возложенных обязанностей у указанных лиц возникает солидарная ответственность. В связи с этим проблема при назначении нескольких опекунов или попечителей заключается в том, что отсутствует четкое разграничение полномочий, что, в свою очередь, непосредственно связано с распределением ответственности между указанными лицами и может стать причиной отказа от принятия на себя роли опекуна или попечителя. Ситуации подобного рода возникают, поскольку есть сферы, в которых обязанности могут как накладываться друг на друга, так и не относиться к осуществлению ни одним из опекунов (попечителей).

Рассмотрим зарубежный опыт регулирования данного вопроса. Согласно законодательству Швейцарии обязанности между несколькими опекунами (попечителями) могут как распределяться, так и осуществляться совместно. Нормами права установлено, что решение данного вопроса возможно только при наличии их согласия, поскольку осуществление обязанностей предполагает тесное сотрудничество. Особой чертой правового регулирования также является распределение задач между опекунами (попечителями): во-первых, между частными службами; во-вторых, между частными

и профессиональными опекунами (попечителями); в-третьих, между двумя опекунами (попечителями), которые исполняют обязанности на профессиональной основе.

Таким образом, для российского законодательства может оказаться перспективным опыт отхождения от солидарной ответственности опекунов (попечителей) за вред, причиненный подопечному в случае неисполнения обязанностей одним из опекунов или попечителей. В этом случае распределение обязанностей может происходить по взаимному согласию. Решением обозначенной проблемы является введение новой статьи в Семейный кодекс РФ, изложение которой может выглядеть следующим образом:

«Статья 148.2. Содержание договора о распределении обязанностей между несколькими опекунами или попечителями

1. В случае если гражданину, нуждающемуся в установлении над ним опеки или попечительства, назначается более одного опекуна или попечителя, указанные лица могут по взаимному согласию распределить между собой обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, Гражданским кодексом РФ, а также Федеральным законом «Об опеке и попечительстве».

2. Договор о распределении обязанностей между несколькими опекунами или попечителями должен содержать сведения о ребенке или детях, передаваемых под опеку или попечительство (имя, возраст, состояние здоровья, физическое и умственное

развитие), сведения об опекунах или попечителях, срок действия такого договора, перечень обязанностей каждого из опекунов или попечителей, а также основания и последствия прекращения такого договора».

Подводя итог, стоит отметить, что реформирование законодательства в области опеки и попечительства необходимо. В частности, для более эффективной организации работы органов опеки и попечительства разумным представляется создание единой системы управления указанными органами, а также введение в ее структуру государственных казенных учреждений. Данная структура будет призвана объединить все вопросы реализации полномочий, которые в настоящее время возложены на различные ведомства. Кроме того, при назначении нескольких опекунов (попечителей) целесообразно внедрить распределение сфер деятельности, в соответствии с которым возложение ответственности будет предусмотрено для каждого опекуна (попечителя) отдельно, т. е. только за те функции, которые были на него возложены. Для реализации данного предложения необходимо внесение изменений в Семейный кодекс РФ, заключающееся в создании новой статьи, содержащей указание на возможность достижения соглашения о распределении обязанностей между несколькими опекунами (попечителями) путем заключения договора.

Примечания

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. N 1. Ст. 16.
3. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 17. Ст. 1755.
4. Бурдо Е. П. Совершенствование системы органов опеки и попечительства по обеспечению и защите прав и законных интересов несовершеннолетних детей // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2015. N 1.
5. Анна Кузнецова обозначила направления совершенствования деятельности органов опеки и попечительства. URL: <http://duma.gov.ru/news/54071/> (дата обращения: 20.03.2025).
6. Прокуратурой выявлены нарушения в деятельности органов опеки и попечительства. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_cfo/mass-media/news/archive?item=87870112 (дата обращения: 20.03.2025).
7. В Новосибирской области бывший начальник отдела опеки и попечительства районной администрации осуждена за злоупотребление должностными полномочиями. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_54/mass-media/news?item=98849305 (дата обращения: 01.04.2025).
8. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/documents/tematicheskie_specialnye_doklady (дата обращения: 24.03.2025).
9. Петурова Н. Н. Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении совершеннолетних лиц в России, Франции и Швейцарии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

English version

Legal regulation of the role of guardians and trustees: the Russian legislative approach with elements of international experience

Savinova Lina Vladimirovna, master's student, Vladimir State University named after A. G. and N. G. Stoletovs

This article examines the legislative regulation of the status of key participants in legal relations within the sphere of guardianship and trusteeship. Particular attention is paid to the requirements imposed on guardians and trustees, the role of individuals and legal entities in the establishment of guardianship and trusteeship, as well as the possibility of performing the relevant functions by multiple guardians and trustees. A comparative analysis of the regulation of these issues in Russian law and Swiss law is conducted. The study also identifies existing problems within the institution of guardianship and trusteeship in Russian legislation and proposes possible ways to address them.

Keywords: guardianship, trusteeship, guardianship authorities, guardian, trustee, supervision.