

*Л. Ю. Михеева*

## **О совершенствовании института опеки и попечительства**

В течение многих десятилетий законодательство об опеке и попечительстве практически не менялось. Формирование нового российского гражданского законодательства в начале 1990-х гг., изменившее наши представления о многих институтах гражданского права, тем не менее положений об охране прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных лиц практически не затронуло. К числу произошедших перемен могут быть отнесены: появление правил о доверительном управлении имуществом подопечных, устранение понятия «опека над имуществом».

Самым значимым для института опеки и попечительства изменением является «перемещение» основных его положений в гражданское законодательство. Традиционно для советского права эти нормы закреплялись в актах семейного законодательства – раздел IV Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве [1], раздел III Кодекса законов о браке, семье и опеке [2], ст. 26 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье [3], глава 13 КоБС РСФСР [4].

Так, положения об опеке и попечительстве в КоБС РСФСР помещались в разделе III «Семья». Между тем закон не настаивал на том, чтобы в качестве опекунов или попечителей назначались члены семьи подопечного. В свою очередь правоотношения опекунов и попечителей нельзя было назвать семейно-правовыми хотя бы потому, что этих лиц не связывали (да и сейчас не связывают) алиментные обязательства.

Перевод основных положений об опеке и попечительстве в гражданское законодательство (ст. 31–41 ГК РФ) объясняется рядом причин, в том числе и тем, что с позиции ст. 3 Семейного кодекса РФ отношения между взрослыми подопечными и опекунами (попечителями) не являются предметом семейно-правового регулирования. Не могут быть отнесены к «ведению» семейного законодательства и иные, общие вопросы опеки и попечительства, такие как правовой статус опекунов и попечителей по отношению к третьим лицам, порядок установления и прекращения опеки (попечительства) и пр.

Таким образом, отказавшись от признания за опекунами (попечителями) и подопечными членства в семье, законодатель удалил соответствующие нормы из семейного законодательства, тем самым выводя институт опеки (попечительства) на новый уровень – уровень исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Учитывая, что основное предназначение норм данного института – обеспечение и защита прав и интересов подопечных, такой подход к определению места правовых норм должен приветствоваться, ибо он влечет применение способов гражданско-правовой защиты соответствующих прав.

Сразу же отметим, что Семейный кодекс РФ, обладая предоставленной ему ст. 31 ГК РФ возможностью определять права и обязанности опекунов и попечителей несовершеннолетних подопечных, связанные с их воспитанием, тем не менее положений Гражданского кодекса РФ об опеке и попечительстве над несовершеннолетними фактически не развил. Удельный вес норм об опеке и попечительстве, содержащихся в главе 20 Семейного кодекса РФ, весьма незначителен. В сущности, СК РФ устанавливает лишь дополнительные требования к личности опекуна (попечителя), а также разъясняет объем правомочий опекуна (попечителя) ребенка в сравнении с иными лицами (родителями, родственниками). Установленные же ст. 148 СК РФ права детей, находящихся под опекой (попечительством), в сущности представляют собой абсолютные права ребенка, зафиксированные Кодексом ранее, в положениях главы 11.

Отдельные положения института опеки и попечительства имеют разную отраслевую природу. Очевидно, что к нормам гражданско-правовой принадлежности относятся, например, правила об участии опекунов в сделках, выдаче попечителем согласия на совершение сделок подопечным. В то же время сроки и порядок установления опеки (попечительства), обязанность суда сообщать органу опеки и попечительства о признании гражданина недееспособным, о выдаче органом опеки и попечительства согласия на отчуждение имущества подопечного – эти и другие положения, в сущ-

ности, закрепляют функции органа государственного управления и могут быть охарактеризованы как административно-правовые (известно, что гражданское законодательство не содержит в себе только нормы гражданского права. Так, например, положения о государственной регистрации юридических лиц также представляют собой административно-правовые установления. Однако соответствующие нормы помещены в ст. 51 ГК РФ).

Итак, нормы об опеке и попечительстве сегодня представляют собой комплексный правовой институт, в котором ведущее место занимают нормы гражданского права, а их действие обеспечено нормами административно-правовой отраслевой принадлежности.

Ст. 31 ГК РФ позволяет сделать вывод о том, что основная задача опекунов (попечителей) состоит в совершении юридических действий в пользу подопечных, тех действий, которые смогут восполнить их недостающую дееспособность. Таким образом, данная норма рассматривает опеку и попечительство как **вид правовой помощи**, оказываемой нуждающимся в ней физическим лицам.

Между тем далее, определяя круг обязанностей опекунов (попечителей), Гражданский кодекс РФ меняет подход к роли этих лиц и фактически возлагает на их плечи все бремя забот о подопечном (за исключением попечительства над гражданином, ограниченным судом в дееспособности в порядке ст. 30 ГК РФ) – о питании, содержании, медицинском уходе, воспитании (для несовершеннолетних). Увеличивают это бремя и положения о возмещении вреда, причиненного подопечными, закрепленные в ст. 1073, 1074, 1076 ГК РФ. Такой характер статуса опекуна (попечителя) позволяет назвать опеку и попечительство **формой устройства физических лиц**.

В действительности, именно такие отношения фактически и складываются при установлении опеки и попечительства. Именно такой термин может быть справедливо употреблен по отношению ко всем видам опеки, как употребляет его Семейный кодекс в ст. 123 по отношению к различным способам определения судьбы ребенка, оставшегося без попечения родителей. Понятие «устройство» может быть истолковано в самом общем смысле как закрепление за подопечным физического лица, обязанного совершать те или иные действия. Отметим, что на практике «устройство» – это еще и размещение указанных лиц в одном жилом помещении (как правило, подопечный проживает в жилом помещении опекуна или

попечителя, реже – наоборот). Как правило, надлежащее исполнение возложенных на опекуна (попечителя) обязанностей возможно только при совместном проживании с подопечным (что, однако, не исключает, например, сохранения в силе статуса попечителя в отношении ребенка, переданного в воспитательное учреждение).

Итак, законодатель с помощью института опеки и попечительства выполняет задачу определения судьбы недееспособного или не полностью дееспособного лица, перемещая «центр тяжести», бремя основных забот с органов государственной власти или местного самоуправления на соответствующее физическое лицо. Данный способ не нов, обладает целым рядом преимуществ и вполне оправдывает себя в условиях гармонично развитого общества, стабильной экономики и обеспеченности каждого определенным минимумом материальных благ. В этом способе соединены все преимущества межличностного общения, сохранения душевного и телесного здоровья подопечного, полноценного воспитания (для ребенка).

Однако очевидно, что в современной России, при условии безвозмездности исполнения опекунами и попечителями своих обязанностей государством фактически эксплуатируется (и весьма активно) определенный интерес лица, пожелавшего стать опекуном или попечителем. В большинстве случаев (к счастью) этот интерес расположен в рамках закона и носит немущественный характер. Речь идет о стремлении лица удовлетворить потребность в общении, заботе о ближнем, в особенности – удовлетворить потребность в поддержке родственника, в исполнении отеческого (сыновнего) долга.

Психологи утверждают, что люди обладают «сильнейшей потребностью в присоединенности. Существование тесных, проверенных временем личностных взаимоотношений повышает жизнеспособность индивидуумов и групп» [5, с. 536]. Вопреки всему современное российское общество по-прежнему зиждется на семье. «В 90-е годы заметной особенностью российского общества стала концентрация людей на семейно-ориентированном образе жизни, связанная у большинства с необходимостью выживания в условиях кризиса...» [6, с. 162].

Потребность человека в заботе о ближнем сегодня должна культивироваться обществом, поощряться всеми возможными способами и, безусловно, «эксплуатироваться», но, разумеется, в пределах допустимого. Это означает, что законодатель должен найти способы под-

держки тех граждан, кто отважился взять на себя заботу об инвалидах или детях, и стимулировать тем самым остальных сограждан к подобному поведению. В то же время должны быть закреплены и соответствующие меры контроля за действиями опекунов (попечителей), гарантирующие осуществление прав и интересов подопечных лиц.

Возможные изменения в содержании норм об опеке и попечительстве должны строиться исходя из принципа приоритета интересов личности, что в свою очередь обусловлено не только непосредственной ценностью человека как первоосновы социума, но и исключительно конъюнктурной в современных условиях задачей сохранения каждого индивидуума как социально полезной единицы – потенциального налогоплательщика, военнообязанного, родителя, иного члена семьи. В решении обозначенных вопросов так называемые публичные и частные интересы как нельзя более тесно взаимосвязаны, однако преобладание последних совершенно очевидно.

Итак, природа и цели института опеки и попечительства позволяют наметить направления дальнейшего совершенствования, которые могут быть сведены к двум основным: изменение норм частно-правовой и публично-правовой принадлежности. Причем центральное место в реформировании данного института должна занимать корректировка положений гражданского законодательства, что вытекает из сущности центральных отношений опеки (попечительства) – отношений опекуна (попечителя) и подопечного лица.

Прежде всего необходимо обратиться к основанию возникновения отношений по опеке и попечительству. Как и ранее, по действующему законодательству таким основанием является административный акт – постановление о назначении соответствующего лица опекуном (попечителем). Однако фактически характер данных отношений значительно изменился. Кодексы 1918 и 1926 гг. рассматривали опеку как гражданский долг и запрещали отказ от принятия опеки за исключением нескольких случаев. В то же время КоБС РСФСР 1969 г. в качестве обязательного элемента предусмотрел согласие опекуна или попечителя на его назначение.

Сегодня в действительности назначение опеки или попечительства производится лишь в случаях, когда лицо, желающее выполнять эти функции, подает в орган опеки и попечительства соответствующее заявление. Таким образом, определяющим фактором в возникнове-

нии соответствующих правовых последствий становится свободное волеизъявление опекуна (попечителя). Это, безусловно, не означает автоматического назначения гражданина, поскольку при несоответствии его личностных характеристик требованиям закона орган опеки и попечительства обоснованно отказывается в установлении опеки (попечительства). Тем не менее акцент в этих правоотношениях сместился в сторону опекунов (попечителей) и их волеизъявления, что в большей степени обусловлено отсутствием возможности выбора между несколькими кандидатурами.

Отсутствие выбора вызвано во многом тем, что в современных условиях государство не создало предпосылок для требования от своих граждан исполнения такого общественного долга, как осуществление заботы о недееспособных или не полностью дееспособных гражданах. Кроме того, отношения опекунов (попечителей) и их подопечных не могут возникать помимо воли опекуна (попечителя), поскольку носят в большей степени личный характер и их существование и длительность напрямую связаны с психологическим климатом в этой малой социальной группе. Мы бы хотели утверждать, что данные правоотношения в сущности являются лично-доверительными и должны прекращаться в любой момент при возникновении конфликта сторон и угрозы нарушения тем самым прав и интересов подопечного.

Сложившаяся в действительности ситуация с назначением опекунов (попечителей) показательна, тем не менее, тем, что в ней проявилось одно из основных начал гражданско-правового регулирования: «Граждане (физические лица)... приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе» (п. 2 ст. 1 ГК РФ). Отношения по установлению опеки или попечительства приобрели сегодня характер скорее гражданско-правовых, нежели административных.

В качестве одного из доказательств выдвинутого тезиса может служить и широкое распространение различных договорных форм как способов правового решения одной из острых проблем современной России - устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Проникновение в это правовое поле (безусловно, публично-правовое) договоров о создании приемной семьи [7], патронатной семьи [8] (отметим, однако, что легитимность данной формы устройства детей весьма сомнительна. Об этом см. [9]), иных соглашений свидетельствует об объективной невозможности устро-

ить физическое лицо для осуществления заботы о нем к гражданам, не имеющим с ним близких родственных или иных связей (в качестве примера может быть приведен и «договор о совместной деятельности органа опеки и попечительства и воинской части по содержанию воспитанников воинских частей» – соглашение, которое носит совершенно абсурдное название, однако его заключение на самом деле весьма необходимо [10]). Предвестниками распространения договоров в этой сфере выступили соглашения, заключаемые между государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания, предоставляющими платные социальные услуги, и гражданами пожилого возраста и инвалидами или их законными представителями [11].

Итак, по нашему мнению, опека или попечительство во всех случаях должны устанавливаться на основании соглашения, заключаемого органом опеки и попечительства от имени муниципального образования с лицом, желавшим стать опекуном или попечителем. Думается, что постановлением Правительства РФ могут быть утверждены соответствующие типовые договоры (типовые договоры достаточно распространены в различных сферах. Существование таких документов особенно оправдывает себя в тех случаях, когда к заключению договоров прибегают те или иные органы государственной власти или местного самоуправления. Так, например Государственный таможенный комитет РФ предписывает соответствующим органам порядок и условия заключения договоров комиссии, поручительства), различающиеся по содержанию в зависимости от возмездности отношений (а возмездные в свою очередь – в зависимости от способов передачи встречного предоставления), от характера прав и обязанностей исполняющей стороны.

Внедрение сделки в эту сферу общественных отношений позволит, на наш взгляд, достичь следующих **положительных результатов**.

Во-первых, возможности в каждом конкретном случае определять отношения сторон на основе взаимного встречного волеизъявления. Это может касаться сроков действия соглашения, оснований и последствий его прекращения, разграничения функций по охране интересов подопечного между опекуном (попечителем) и органом опеки и попечительства и, разумеется, порядка и условий получения вознаграждения в той или иной форме (выплата опекунам и попечителям вознаграждения не запрещена категорически Гражданским кодек-

сом РФ – ст. 36: «обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных законом». Формы встречного предоставления опекуну (попечителю) могут быть различны – передача части дохода от имущества подопечного (как это разрешалось ст. 284 ч. 1 т. (Свода законов гражданских Российской империи); разрешение безвозмездного пользования имуществом подопечного (в том числе жилым помещением); уплата денежного вознаграждения органом опеки и попечительства и пр. Специальный Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» мог бы предусмотреть возможность возмездного осуществления опеки и попечительства, если такое вознаграждение, по мнению органа опеки и попечительства, может и должно уплачиваться данному опекуну (попечителю). Заметим, что во всех случаях воля сторон соглашения должна быть ограничена рядом императивных условий, установленных в интересах подопечных, – условий об ответственности опекуна (попечителя), об отстранении его в связи с утратой доверия от исполнения обязанностей, правил об охране и распоряжении имуществом подопечного и пр. Безусловно, императивным требованиям закона должны соответствовать личностные характеристики опекуна (попечителя).

В законодательстве об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, могут быть устранены вопросы и противоречия, связанные с использованием различных форм устройства (за исключением, конечно, усыновления, которое в силу особых правовых последствий не может возникать на основе договора). Так, отпала бы необходимость предусматривать в законодательстве субъектов РФ новые формы устройства детей, основанные на договоре. Многовариантность договоров об установлении опеки (попечительства) позволила бы объединить в рамках этой договорной формы уже известные договоры, в том числе и договор о создании приемной семьи (ст. 152 СК РФ).

Лично-доверительный характер правоотношений позволит сделать эту связь наиболее соответствующей интересам подопечного, поскольку отстранение опекуна или попечителя от исполнения обязанностей может производиться не только при нарушении требований, установленных законом, но и в иных случаях, прямо предусмотренных договором и учитывающих специфику личности подопечного.

Признание правоотношений между опекуном (попечителем) и муниципальным образованием договорными обязательствами снимает все вопросы об ответственности за нарушение

прав и интересов подопечных лиц, которые действующим законодательством не урегулированы или урегулированы не до конца. Речь идет об ответственности за неправомерное расходование денежных средств (в том числе сумм алиментов, пособий и пенсий) и имущества подопечного, за неосуществление надзора или воспитания, непредоставление медицинского ухода и иные действия и бездействие опекуна (попечителя).

В заключение отметим, что при решении задачи охраны прав и интересов недееспособных и не полностью дееспособных лиц принимаемые меры (как правового, так и экономического, идеологического характера) должны носить комплексный характер и исходить из принципа сохранения во что бы то ни стало каждого члена общества и всемерной охраны его прав и интересов.

### Литература

1. Собрание узаконений и распоряжений. 1918. №76-77. Ст. 818.
2. СУ РСФСР. 1926. №82. Ст. 612.
3. Ведомости ВС СССР. 1968. №27. Ст. 241.
4. Ведомости ВС РСФСР. 1969. №32. Ст. 1397.
5. Майерс Д. Социальная психология / Пер. с англ. СПб., 1999.
6. Здравомыслова О.М., Арутюнян М.Ю. Российская семья на европейском фоне (по материалам международного социологического исследования). М., 1998.
7. О приемной семье: Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. №829 // СЗ РФ. 1996. №31. Ст. 3721.
8. О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан: Закон Алтайского края от 6 мар-

та 2000 г. №15-зс // Алтайская правда. 2000. 28 марта.

9. Михеева Л.Ю. Устройство в семью детей: опыт законодательства Алтайского края // Российский юридический журнал. 2001. №3.

10. О мерах по выполнению в Вооруженных Силах Российской Федерации постановлений Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. №124 и от 21 сентября 2000 г. №745: Приказ Министра обороны РФ от 19 мая 2001 г. №235 // Российская газета 2001. №135. 18 июля.

11. О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. №473 // СЗ РФ. 1996. №17. 22 апр. Ст. 2002.