МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Федеральное государственное бюджетное образовательное

учреждение высшего образования

«МУРМАНСКИЙ АРКТИЧЕСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

|  |
| --- |
| СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЙ ИНСТИТУТКафедра ГРАЖДАНСКОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА курсовая работа Проблемы правового регулирования опеки и попечительства в гражданских правоотношениях |

|  |
| --- |
| Выполнила студентка |
| Слышенкова Алина Алексеевна, III курс, группа 3БЮР-ГПнаправление подготовки 40.03.01Юриспруденция Гражданско-правовой профиль |
|  |
| Научный руководитель: |
| Панкратова Майя ЕвгеньевнаКанд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой гражданского и финансового права |
|  |

Мурманск

2020

**Содержание**

Введение……………………………………………………………………3

Глава 1.Опека и попечительство, как правовой институт……………...5

1.1 Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере опеки и попечительства…………………………………………………………….5

1.2 Опека и попечительство - понятие, сущность и основные задачи…8

1.3 Виды и формы института опеки и попечительства…………………10

Глава 2. Основания, порядок установления и прекращения опеки и попечительства……………………………………………………………16

2.1 Установление опеки и попечительства над несовершеннолетними…..16

2.2 Установление опеки над совершеннолетними недееспособными……17

2.3 Установление попечительства над совершеннолетними…………….19

2.4 Прекращение опеки и попечительства……………………………..21

Глава 3. Проблемы, перспективы и совершенствование законодательства об опеке и попечительстве………………………………………………….24

3.1 Существующие проблемы деятельности органов опеки и попечительства……………………………………………………..24

3.2 Перспективы развития и конкретные предложения по деятельности органов опеки и попечительства…………………………………29

Заключение……………………………………………………………32

Список использованных источников и литературы…………………..33

**Введение**

Произошедшее к концу XX в. резкое изменение социально-экономического строя в России, отказ от прежней идеологии, негативные миграционные и демографические процессы повлекли за собой существенные перемены в обществе. "Спад" экономики в России и сопровождавшая его деструкция систем государственного регулирования во всех сферах социально-хозяйственной жизни страны вызвали серьезные изменения в социальной сфере. Прежде всего, они отразились на общем положении семьи и детства. Последние 20 лет в России прослеживается устойчивая тенденция увеличения количества семей, не обеспечивающих должных условий для воспитания и содержания своих детей.

Опека (попечительство) была и остается наиболее распространенной правовой формой устройства несовершеннолетних граждан. В этой форме заложен огромный положительный потенциал, позволяющий устроить судьбу нуждающегося в социальной заботе гражданина наилучшим способом, с одной стороны, наиболее приближенным к проживанию в семье, а с другой стороны - обеспечивающим контроль за соблюдением прав и интересов гражданина.

Изучение проблем опеки и попечительства в гражданском праве достаточно *актуально* в нынешнее время. Их существование трактуется необходимостью восполнения дееспособности лиц, частично или полностью лишенных таковой, поэтому, можно говорить об актуальности и значимости института опеки и попечительства.

Дееспособный гражданин может самостоятельно заключать договоры, распоряжаться собственностью, выдавать доверенности, совершать иные юридические действия, что обеспечивает ему возможность принимать активное участие в общественной жизни. Он несет самостоятельную ответственность за свои действия. Однако возможны ситуации, когда гражданин в силу своего малолетнего возраста или психического расстройства не в состоянии самостоятельно осуществлять свои права и обязанности и защищать свои законные интересы. В этих случаях он нуждается в посторонней помощи, оказание которой и является целью установления опеки или попечительства.

*Целью* данной работы является обобщение результатов правового исследования в результате обработки нормативно-правовых актов и авторских исследований, а также выявление особенностей опеки и попечительства по ныне действующему российскому законодательству.

Для достижения указанной цели предполагается решить следующие *задачи*:

· определение понятия, сущности и задач опеки и попечительства;

· изучение оснований для возникновения и прекращения опеки и попечительства, форм и методов применения опеки и попечительства, а так же анализ правовых актов, действующих в Российской Федерации как источников правового регулирования опеки и попечительства;

· анализ проблем применения правовых норм, регулирующих опеку и попечительство.

*Объектом* научного анализа настоящей работы являются опека и попечительство как теоретическая категория и как правовое явление социальной действительности.

*Предметом* являются конституционные положения, положения федеральных законов, региональных законов, подзаконных актов.

 Данная курсовая работа структурно состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников литературы.

**Глава 1 .Опека и попечительство, как правовой институт**

**1.1 Историко-правовой анализ развития законодательства в сфере опеки и попечительства**

На любом историческом этапе перед обществом стоит задача обустройства детей, стариков, инвалидов, их жизнеобеспечения и защиты их интересов. Цивилизованное общество признает человека наивысшей ценностью, а потому обращает на данную проблему особое внимание. Однако очевидно и то, что забота о согражданах, которые не в состоянии позаботиться о себе самостоятельно, - обязанность любого социального коллектива, любого государства, обеспечивающего собственную безопасность.

Наиболее благоприятным способом устройства лиц, нуждающихся в уходе или воспитании, является проживание в семье родных и близких. Супруг, родители, дети, внуки, иные родственники (как правило, близкие) не только безвозмездно ухаживают за нуждающимися в посторонней помощи и воспитывают ребенка, но и, что более важно, поддерживают их духовно. Необходимость в общении - естественная потребность личности, и ее реализация в полной мере возможна лишь при проживании в семье, с теми людьми, кто близок в силу родства или иных личных отношений.

И, напротив, забота о гражданах может осуществляться теми или иными государственными или муниципальными учреждениями социального обслуживания. Одним из недостатков такой формы охраны прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан является ее затратный характер. Речь идет не только о том, что учреждения социального обслуживания и детские учреждения требуют финансирования со стороны государства. Дело и в том, что, к сожалению, во многих случаях помещаемые в учреждения граждане обязаны возмещать расходы на свое содержание.

Острая необходимость в принятии специального федерального закона об опеке и попечительстве, который собрал бы воедино положения об опеке и попечительстве и четко установил бы права, обязанности и ответственность органов опеки и попечительства, опекунов и попечителей, назрела давно. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» должен дать новые механизмы к осуществлению опеки. В отношении детей эти механизмы должны работать так, чтобы как можно меньше детей попадало в дома ребенка, в детские дома, а приемную семью сироты находили бы в России. Чтобы было ясно, о каких механизмах идет речь, обозначим историческое развитие института опеки и попечительства[[1]](#footnote-1).

Благотворительность, тесно связанная с историей попечительства, получила официальное признание в силу указов 1775 г. («Учреждение о губерниях» - частным лицам и обществам разрешено устраивать благотворительные общества) и 1869 г. (Высочайшее предписание Министерству внутренних дел утверждать уставы общественных и частных благотворительных заведений и получать ежегодные отчеты об их деятельности).[[2]](#footnote-2)

Со второй половины XIX в. сохранились документы о деятельности в Нижегородской губернии благотворительных обществ в различных сферах общественной жизни. В середине XIX в. существовало Нижегородское губернское попечительство детских приютов, относившееся к ведомству учреждений императрицы Марии, а с начала XX в. вошедшее в систему Министерства внутренних дел. Председателем этого органа по должности был губернатор. Губернское попечительство опиралось на сеть уездных попечительств детских приютов. В состав попечительств включались представители купечества и интеллигенции на правах «почетных членов», уплачивавшие ежегодный взнос и утверждавшиеся начальством.

Попечительства решали вопросы финансово-хозяйственного содержания приютов (отопление, освещение, одежда и питание для воспитанников), рассматривали ходатайства о помещении в приюты, о поощрении служителей приютов и жертвователей. Для самых активных членов попечительства предусматривались поощрения в виде благодарности «с распубликованием», повышения по службе, награждения медалями.

Большинство обществ занимались социальной защитой малоимущих: «Нижегородское общество вспоможения бедным», «Кружок христианской помощи бедным детям во имя св. Филарета Милостивого» и др. Некоторые общества носили чрезвычайный характер, с финансированием, в том числе, за счет казны, например Нижегородский губернский благотворительный комитет, активно действовавший во время голода 1892 г. В состав этого комитета входили губернатор Н. М. Баранов (председатель), епископ, видные чиновники губернского правления, представители купечества (Н. А. Бугров, П. И. Лельков), интеллигенции (В. Г. Короленко), земства (Н. Ф. Анненский), врачи и др. Комитет организовывал открытие бесплатных народных столовых, выдачу ссуд деньгами и зерном для нуждавшихся, контролировал отправку медикаментов (через общество врачей), всемерно поощрял пожертвования.

В дореволюционной России все нормы института опеки и попечительства располагались в гражданском законодательстве. Это не вызывало у ученых сомнений в целесообразности, хотя в 1912 г., например, М. Ошанин высказал мнение о том, что «призрение вообще, и в частности, покинутых детей представляет собою такого рода вопрос, который не может быть отнесен к чьей-либо определенной специальности».[[3]](#footnote-3)

Позже нормы об опеке меняли свое место. Так, А. Г. Гойхбарг считал, что опека отдалилась от семьи и забота о детях перестала быть только семейным делом. При этом помещение правил об опеке в Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве он объяснял «соображениями законодательной техники». [[4]](#footnote-4)Но со временем принадлежность опеки семейному праву перестала оспариваться. Так, в 1966 г. А. И. Пергамент отмечала распространение «взгляда на опеку как на институт семейного права». Однако, например, Г. М. Свердлов полагал, что «институт опеки и попечительства в целом рассматривается наукой гражданского права (в связи с вопросом о дееспособности физического лица). В семейном же праве вопросы опеки и попечительства рассматриваются лишь в той мере, в какой они касаются детей и семьи».

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, а также КоБС РСФСР 1969 г. сохранили положения об опеке и попечительстве. В Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. (в положениях о дееспособности граждан и о деликтах) присутствовали лишь несколько отдельных норм об опеке. В науке этого периода не был выработан единый подход к определению места института опеки и попечительства. В. А. Рясенцев полагал, что законодательство об опеке и попечительстве как особая совокупность норм «включает семейно-правовой и гражданско-правовой институты опеки и попечительства».[[5]](#footnote-5)

Необходимо отметить непоследовательность позиции Н. М. Ершовой в этом вопросе. В 1971 г. она называла опеку и попечительство самостоятельным институтом советского права, а в 1977 г. предлагала определять его как часть семейного права (его институт), отмечая, что «в гражданском законодательстве нормы об опеке и попечительстве не образуют обособленного автономного раздела, поскольку они входят составным элементом таких институтов гражданского права, как дееспособность, представительство, сделки, возмещение вреда».[[6]](#footnote-6)

Принятие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой содержится десять статей, посвященных установлению, осуществлению и прекращению опеки и попечительства, ознаменовало «уход» института из семейного законодательства. Окончательно это перемещение состоялось с введением в действие Семейного кодекса РФ, гл. 20 которого носит название «Опека и попечительство над детьми», что соответствует п. 1 ст. 31 Гражданского кодекса РФ.

Однако во мнениях современных правоведов о месте системы норм об опеке и попечительстве единства не обнаруживается. И. М. Кузнецова называет опеку правовым институтом, А. М. Нечаева, отмечая рассредоточение норм об опеке и попечительстве в гражданском и семейном законодательстве и не находя в этом никакого противоречия, указывает: «Гражданский кодекс рассматривает опеку и попечительство как гражданско-правовой институт, а для Семейного кодекса - это, прежде всего, форма устройства детей, оставшихся без родительской заботы».

Современные ученые-цивилисты, рассматривая положения гражданского законодательства об опеке и попечительстве, либо категорически утверждают, что институт опеки и попечительства целиком принадлежит гражданскому праву, либо присоединяются к наиболее распространенному мнению о том, что это институт комплексный.

Я вполне солидарна с мнением современных ученых о том, что оригинальность отечественного института опеки и попечительства состоит в том, что большая часть его норм расположена одновременно в двух отраслях законодательства - гражданском и семейном.

**1.2 Опека и попечительство - понятие, сущность и основные задачи**

Каждый гражданин независимо от возраста и состояния здоровья способен иметь права и обязанности, т.е. обладает правоспособностью. Но не все граждане способны самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности в силу недостатка дееспособности или ее полного отсутствия. Для восполнения недостающей или отсутствующей у таких граждан дееспособности и для защиты их прав и интересов используется институт опеки и попечительства.

В настоящее время основополагающие нормы об опеке и попечительстве содержатся в ГК РФ (ст. 31 - 40), который вместе с тем устанавливает, что деятельность опекунов и попечителей, относящаяся к воспитанию несовершеннолетних, состоящих под опекой или попечительством, является предметом регулирования семейного права.

Согласно п.1 ст. 32 Гражданского кодекса РФ опека устанавливается над детьми в возрасте до 14 лет, а также над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства.

Сущность опеки состоит в том, что вместо ребенка, не достигшего 14 лет, либо вместо лица, признанного судом недееспособным, все права и обязанности осуществляет специально назначенное лицо - опекун. Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и полностью заменяют подопечных в имущественных отношениях. Опекуны совершают от имени подопечных и в их интересах все необходимые сделки, они выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без доверенности, на основании удостоверения, выданного органом опеки и попечительства, либо решения этого органа о назначении данного лица опекуном.

В соответствии с п.1 ст. 33 Гражданского кодекса РФ попечительство оно устанавливается над гражданами, которые частично дееспособны, - над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет, а также над гражданами, ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами.

Сущность попечительства состоит в том, что попечитель помогает подопечному осуществлять принадлежащие им права и исполнять обязанности, дает либо не дает свое согласие на совершение такими лицами сделок и других юридических действий (кроме сделок, которые несовершеннолетний или ограниченно дееспособный вправе совершать самостоятельно).

Основными задачами органов опеки и попечительства, установленными федеральным законодательством являются:

1) защита 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;

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. На органы опеки и попечительства возлагаются также иные задачи в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**1.3 Виды и формы института опеки и попечительства**

Опека и попечительство представляют собой важнейший социально-правовой институт. В области его правового регулирования не происходило изменений уже много десятков лет. Однако вступивший в силу с 1 сентября 2008 г. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» дал возможность развивать теорию классификации видов и форм опеки (попечительства). Это позволит более глубоко уяснить как внешнюю, так и внутреннюю составляющую правоотношений по опеке и попечительству.

Опека (попечительство) представляет собой такую форму жизнеустройства недееспособных и не полностью дееспособных граждан, при которой они оказываются в условиях, максимально удовлетворяющих их потребностям и интересам.

Благодаря Закону об опеке и попечительстве появилась возможность развивать теорию классификаций, как видов, так и форм опеки и попечительства, о чем, собственно, далее пойдет речь.

Классификация опеки и попечительства по видам необходима не только для теоретического анализа, складывающихся правоотношений, но преследует и сугубо практические цели, давая возможность уяснить их внутреннее содержание.

Первым основанием для классификации является субъектный состав подопечных с присущими им существенными признаками, характеризующими их возраст, состояние здоровья, а также объем дееспособности. Исходя из этого, можно выделить опеку (попечительство) над взрослыми гражданами и опеку (попечительство) над несовершеннолетними детьми.

По общему правилу граждане по достижении восемнадцатилетнего возраста приобретают полный объем дееспособности. Вместе с тем гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, что вытекает из п. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ. Данное положение обеспечивает законное основание для существования институтов признания граждан недееспособными и ограниченно дееспособными.

Имея в виду в качестве подопечных детей, можно выделить опеку (попечительство) над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также опеку (попечительство) над детьми, которые не относятся к данной категории.

Первая группа - это особая группа несовершеннолетних, которые в силу определенных причин (смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, отстранения или освобождения опекунов (попечителей) от исполнения обязанностей, отмены усыновления и пр.) лишились попечения со стороны родителей или лиц, их замещающих. С момента установления данного факта они приобретают специальный правовой статус.

Установление опеки (попечительства) над детьми, не входящими в первую категорию, допускается в двух случаях. Первый из них относится к детям несовершеннолетних родителей, не состоящих в зарегистрированном в установленном порядке браке.

Согласно п. 2 ст. 62 Семейного кодекса РФ несовершеннолетние родители обладают лишь правом на совместное проживание с ребенком и участие в его воспитании. В данном случае налицо ограничение родительских прав, продиктованное незрелостью (физической, психической, социальной) молодой матери или отца либо обоих, что делает невозможным осуществление ими родительских прав в полном объеме.

По этой причине ребенку несовершеннолетних родителей, до достижения ими 16-летнего возраста, может быть назначен опекун, на которого возлагается весь комплекс прав и обязанностей по воспитанию, образованию, материальному обеспечению и защите имущественных и личных неимущественных прав и интересов. Необходимо отметить, что в п. 2 ст. 29 Закона об опеке и попечительстве указано, что опека над детьми несовершеннолетних родителей прекращается, в том числе по достижении такими родителями возраста восемнадцати лет.

Если изложенный выше случай установления опеки является традиционным, то говорить о следующем стало возможным благодаря принятию Закона об опеке и попечительстве. Речь идет об опеке (попечительстве) по заявлению родителей, предусмотренной п. 1 ст. 13 данного Закона. Характерными чертами данного вида опеки (попечительства) являются:

1) родители, желающие воспользоваться возможностью установления над их детьми опеки или попечительства, вправе обратиться в орган опеки и попечительства с соответствующим письменным заявлением, в котором в обязательном порядке указываются: во-первых, причина, в силу которой родители не смогут исполнять свои родительские обязанности, во-вторых, срок нахождения их ребенка (детей) под опекой или попечительством и, в-третьих, кандидатура предполагаемого опекуна или попечителя. Причина, указанная родителями в заявлении, должна быть уважительной;

2) заявление о назначение ребенку (детям) опекуна или попечителя должно исходить от обоих родителей - матери и отца, т.е. быть совместным;

3) родители могут ставить вопрос о назначении опекуна или попечителя только в отношении их общего (кровного или усыновленного) ребенка, а также в отношении не только одного, но и нескольких общих детей;

4) Закон об опеке и попечительстве называет в качестве носителей анализируемого права только родителей. Однако к кровным родителям в силу ст. 137 Семейного кодекса РФ приравниваются усыновители, поэтому наличие у них права подавать подобные заявления в органы опеки и попечительства имеет вполне законное основание.

Временный критерий является следующим основанием для классификации, исходя из которого, можно выделить бессрочную опеку (попечительство) и временную.

Надо сказать, что термин «бессрочная (постоянная) опека (попечительство)» в Законе об опеке и попечительстве не употребляется. Однако теоретическое выделение такой категории необходимо и возможно тогда, когда не определяются или невозможно определить временные рамки нахождения гражданина под опекой (попечительством).

При этом подчеркнем, что данная разновидность имеет весьма условный характер. Бессрочной можно назвать, например, опеку над лицом, признанным судом недееспособным, и попечительство над лицом, признанным судом ограниченно дееспособным.

В данном случае ни суд, ни орган опеки и попечительства не определяют какие-либо предельные сроки нахождения таких граждан под опекой или попечительством. Восстановление гражданской дееспособности может произойти, если лицо излечится от психического заболевания либо от алкоголизма или наркомании, а может и не произойти вовсе. Условность же такой опеки (попечительства) состоит в том, что максимальный срок ее существования все же имеет место и в конечном итоге определяется днем смерти подопечного.

Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, под опеку или попечительство опять же с определенной долей условности можно отнести к категории бессрочной или постоянной, имея в виду, что попечительство автоматически прекращается по достижении несовершеннолетним восемнадцати лет либо при приобретении им полного объема дееспособности до наступления совершеннолетия (вступление в брак, эмансипация).

Закон об опеке и попечительстве выделяет два специальных вида временной опеки (попечительства): предварительную опеку (попечительство) и опеку (попечительство) по заявлению родителей, о которой речь шла ранее.

Согласно п. 5 ст. 12 Закона об опеке и попечительстве предварительная опека и попечительство прекращаются, 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.

Установление предварительной опеки (попечительства) допускается как в отношении несовершеннолетних, так и в отношении взрослых недееспособных и ограниченно дееспособных граждан, если их интересы требуют немедленного назначения опекуна или попечителя.

Временные опекуны (попечители) могут назначаться, в частности, после отобрания ребенка у родителей или лиц, их замещающих, в порядке ст. 77 Семейного кодекса РФ, при возникновении непосредственной угрозы его жизни или здоровью, если орган опеки и попечительства придет к выводу о нецелесообразности устройства несовершеннолетнего в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Опекуном или попечителем в этих случаях может быть назначен только совершеннолетний и полностью дееспособный гражданин.

Временный опекун (попечитель) обладает всеми правами и обязанностями, предусмотренными Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ, Законом об опеке и попечительстве, а также иными федеральными законами, кроме права распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом).

Содержание п. 6 - 10 ст. 10 Закона об опеке и попечительстве позволяет выделить в качестве критерия для классификации численность субъектов на стороне опекунов (попечителей) и на стороне подопечных. Анализ п. 6 ст. 10 данного Закона позволяет сформулировать общее правило, согласно которому у каждого гражданина, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может быть один опекун или попечитель.

Однако, исходя из интересов подопечного, орган опеки и попечительства вправе назначить ему нескольких опекунов или попечителей либо наделить одно и то же лицо правовым статусом опекуна (попечителя) в отношении сразу нескольких подопечных.

В качестве особого вида опеки (попечительства), предусмотренного п. 2 ст. 13 Закона об опеке и попечительстве и собственно появившегося впервые в данном Законе, можно назвать опеку (попечительства) по заявлению единственного родителя.

Единственный родитель, имеющий ребенка (детей), вправе обратиться в орган опеки и попечительства с заявлением, в котором он формулирует просьбу передать несовершеннолетнего под опеку (попечительство) конкретному лицу в случае его смерти.

Родителя можно признать единственным, если другой родитель умер, объявлен судом умершим или если при государственной регистрации в актовую запись о рождении ребенка сведения об отце не вносились либо фамилия отца записана по фамилии матери, а его имя и отчество - по ее указанию (фиктивное отцовство), а также при признании другого родителя безвестно отсутствующим, недееспособным или если он лишен родительских прав.

Если второй родитель не проживает совместно с ребенком и более того - не участвует в его воспитании и содержании, то, несмотря на это, родителя, подавшего заявление в орган опеки и попечительства, нельзя считать единственным.

Согласно п. 1 ст. 36 Гражданского кодекса РФ обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. В настоящее время таким законом является Закон об опеке и попечительстве, ст. 16 которого допускает осуществление обязанностей по опеке и попечительству за вознаграждение. Следовательно, можно выделить безвозмездную опеку (попечительство) и возмездную.

Особого внимания заслуживает вопрос об осуществлении опеки (попечительства) на возмездных началах, поскольку безвозмездная опека (попечительство) была традиционной для России в прошлом. Согласно ст. 14 Закона об опеке и попечительстве для возмездной опеки (попечительства) установлена договорная форма.

Иными словами, определена возможность осуществления опеки (попечительства) по договору. В зависимости от форм опеки и попечительства такой договор может именоваться договором об осуществлении опеки и попечительства, договором о приемной семье либо договором о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Предельный размер вознаграждения, выплачиваемого за счет доходов от имущества подопечного, устанавливается Правительством РФ, а случаи и порядок выплаты вознаграждения из бюджетных средств определяются законами субъектов РФ.

По просьбе опекуна (попечителя), добросовестно исполняющего свои обязанности, органы опеки и попечительства вместо выплаты вознаграждения вправе разрешить им безвозмездное использование имущества подопечного в своих интересах. Состав имущества, переходящего в безвозмездное пользование опекуна (попечителя), должен быть определен в договоре об осуществлении опеки и попечительства.

Вопрос о формах опеки (попечительства), так же как и о видах, никогда ранее не поднимался, поскольку в этом не было никакой необходимости. С принятием же Закона об опеке и попечительстве ситуация изменилась. Формами опеки (попечительства) признаются приемная семья и патронат. Иными словами, приемная и патронатная семья как формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утратили свою былую самостоятельность, перейдя в категорию форм.

В соответствии с п. 1 ст. 152 Семейного кодекса РФ приемная семья - это опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями (приемным родителем) на срок, указанный в этом договоре. При этом договор о приемной семье приравнивается к договору возмездного оказания услуг.

Патронат - это также форма устройства детей, лишившихся родительского попечения, на воспитание в семьи патронатных воспитателей. Но если раньше в основе патронатного воспитания лежал принцип четкого разграничения прав и обязанностей в отношении несовершеннолетнего подопечного между патронатными воспитателями и уполномоченной службой, а при социальном патронате еще и родителями, то теперь такое разделение не допускается.

**Глава 2. Основания, порядок установления и прекращения опеки и попечительства**

**2.1 Установление опеки и попечительства над несовершеннолетними**

Поскольку несовершеннолетние не обладают полной дееспособностью, для защиты их прав и интересов используется институт опеки и попечительства.

В настоящее время основополагающие нормы этого института содержатся в Гражданском кодексе РФ (ст. 31-40), который устанавливает, что деятельность опекунов и попечителей, относящаяся к воспитанию несовершеннолетних, состоящих под опекой и попечительством, является предметом ведения семейного права (п. 1 ст. 150 Семейного кодекса РФ).

Согласно п.1. ст.32 Гражданского кодекса РФ, опека устанавливается над детьми в возрасте до 14 лет. Ее сущность состоит в том, что вместо ребенка, не достигшего 14 лет, все права и обязанности осуществляет специально назначенное лицо - опекун.

Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет. Попечительство состоит в том, что специально назначенное лицо - попечитель помогает осуществлять принадлежащие частично дееспособному лицу права и исполнять обязанности путем дачи согласия на совершение такими лицами сделок и других юридически значимых действий (помимо сделок, которые несовершеннолетний вправе совершать самостоятельно).

Опека и попечительство находятся в ведении органов местного самоуправления. Выполнение функций в области опеки и попечительства возлагается на отделы (управления) образования. Наиболее важные вопросы решает непосредственно глава районной, городской, районной в городе администрации по месту жительства лица, подлежащего опеке или попечительству, или по месту жительства опекуна (попечителя).

По общему правилу, согласно п.1 ст.35 Гражданского кодекса РФ, опекун (попечитель) назначается органом опеки и попечительства по месту жительства ребенка. А местом жительства несовершеннолетнего, не достигшего 14 лет, считается место жительства его родителей.

Ст. 1 Закона РФ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан гласит о том, что постановление главы местной администрации об установлении опеки (попечительства), действия (бездействие) лиц, занимающихся повседневной работой по опеке (попечительству), могут быть обжалованы на общих основаниях. Правом на обжалование обладают следующие заинтересованные лица: родители (один из них);близкие родственники ребенка, подлежащего устройству на опеку (попечительство);воспитательные, медицинские учреждения, учреждения социальной защиты населения и др.

Жалоба подается непосредственно в суд или в вышестоящий орган в порядке подчиненности органов исполнительной власти.

Установление опеки (попечительства) Гражданский кодекс РФ связывает с определенным сроком - один месяц с момента, когда органам опеки и попечительства стало известно о необходимости устройства ребенка. Тем самым сводится к минимуму возможность его оставления без заботы со стороны лиц, управомоченных на защиту его прав и интересов.

После установления опеки (попечительства) опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение. Одновременно заводится личное дело подопечного, где хранится вся документация по опеке (попечительству), а также акты обследования условий жизни подопечного. Орган опеки и попечительства, выполняя требования п. 3 ст. 34 Гражданского кодекса РФ, осуществляет постоянный надзор за деятельностью опекунов (попечителей) с помощью контрольных проверок, проводимых этим органом не менее двух раз в год.

**2.2 Установление опеки над совершеннолетними недееспособными**

В орган опеки и попечительства жители муниципального образования обращаются в силу разных жизненных обстоятельств и причин, одна из которых - необходимость признания гражданина (родственника) недееспособным и назначение в связи с этим над ним опеки. С чего начать процедуру назначения опеки над совершеннолетними гражданами, страдающими психическими заболеваниями, родственники больных зачастую не знают.

Опека над совершеннолетними гражданами (граждане от 18 лет и старше) может быть установлена только после признания гражданина в установленном законом порядке недееспособным. Дееспособность - это способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Полная дееспособность гражданина наступает с достижением им совершеннолетия, то есть 18-летнего возраста. Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным, только суд может лишить гражданина дееспособности - это является гарантией охраны его прав.

Согласно ч. 2 ст. 281 Гражданско-процессуального кодекса РФ дело о признании гражданина недееспособным вследствие психического расстройства может быть возбуждено в суде на основании заявления членов его семьи, близких родственников (родителей, детей, братьев, сестер) независимо от совместного с ним проживания, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения. Гражданам, решающим вопрос дееспособности родственников, необходимо знать, что в своих заявлениях в суд, которые они подают по месту жительства больного, они должны указать факты, свидетельствующие о наличии у родственника психического расстройства; факты, подтверждающие, что он не может понимать значения своих действий или руководить ими; причинная связь между психическим расстройством и тем, что гражданин не понимает значения своих действий или не может ими руководить. При рассмотрении судами дел о признании гражданина недееспособным, к заявлению прилагается ряд необходимых документов, одними из которых являются: справки из медицинского учреждения; справки из психоневрологического диспансера о состоянии на учете у специалистов больного; выписка из истории болезни; справки медико-социальных экспертиз; а также должны предоставляться доказательства, подтверждающие, что гражданин вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. На стадии рассмотрения дела, судом в обязательном порядке назначается судебно-психиатрическая экспертиза. На основании заключения экспертов суд выносит то или иное решение в отношении дееспособности гражданина. Орган опеки и попечительства обязательно участвует при рассмотрении дел данной категории. Кроме органа опеки и попечительства в процессе участвуют прокурор, который дает свое заключение в судебном заседании, а также заявитель и сам гражданин, в отношении которого рассматривается дело, если это возможно по состоянию его здоровья. Решение суда о признании гражданина недееспособным является основанием для назначения над ним опеки. Опекун действует от имени признанного недееспособным гражданина, является его законным представителем и совершает от его имени и в интересах недееспособного все юридически значимые действия.

После вступления решения суда в законную силу и получения его заверенной копии, родственники должны обратиться с заявлением в психоневрологический диспансер с вопросом рассмотрения их кандидатуры в качестве опекуна над лицом, признанным недееспособным. В органах здравоохранения кандидату в опекуны над недееспособным гражданином предоставят необходимый перечень документов для оформления опеки. При рассмотрении кандидатуры опекуна недееспособного гражданина, учитываются его личностные качества, состояние здоровья и привязанность самого больного к будущему опекуну. Важно отметить, что исполнение опекунских обязанностей в отношении совершеннолетних недееспособных лиц осуществляется на безвозмездной основе. В дальнейшем полный пакет документов из психоневрологического диспансера направляется в орган опеки и попечительства по участковому принципу - по месту жительства больного, куда кандидат в опекуны должен написать заявление с просьбой назначить его опекуном. В своем заявлении он выражает желание быть опекуном недееспособного гражданина, а также тот факт, что кроме него, претенденты в опекуны отсутствуют или согласны с исполнением именно этим кандидатом опекунских обязанностей в отношении родственника. На данном этапе орган опеки и попечительства является завершающим звеном в процессе назначения опеки над совершеннолетним гражданином, признанным в установленном законе порядке недееспособным. Постановление о назначении опеки издается органом опеки и попечительства в течение месяца со дня поступления документов в учреждение.

Кроме того, хотелось бы отметить, что назначение опеки над совершеннолетним недееспособным гражданином - длительная процедура и занимает по времени от момента рассмотрения дела в суде о признании гражданина недееспособным до назначения над ним опеки длительный период времени. В связи с этим, хотелось бы, чтобы граждане подходили обдуманно и взвешенно к своим решениям стать опекунами совершеннолетних родственников, ведь зачастую эти больные граждане наши самые близкие и родные люди, которым нужен постоянный и должный уход, внимание и забота.

**2.3 Установление попечительства над совершеннолетними**

Попечительство является второй самостоятельной формой устройства такой категории граждан, которые в силу ст. 30 Гражданского кодекса РФ признаны судом ограниченно дееспособными по причине злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, если тем самым они ставят свою семью в тяжелое материальное положение. Данная статья является одной из важных мер, направленных на предупреждение многих нарушений общественного порядка, защиту прав и охраняемых законом интересов членов семьи таких граждан, а также их самих.

Хочется особо обратить внимание на тот факт, что под злоупотреблением спиртными напитками или наркотическими средствами, дающими основание для ограничения дееспособности гражданина, следует понимать такое чрезмерное и систематическое их употребление, которое находится в противоречии с интересами его семьи и влечет непосильные расходы денежных средств на их приобретение, чем вызывает материальные затруднения и ставит семью в тяжелое положение. Наличие у других членов семьи заработка или иных доходов само по себе не является основанием для отказа в удовлетворении просьбы заявителя, если семья не получает от лица, злоупотребляющего спиртными напитками или наркотическими средствами, материальной поддержки либо вынуждена содержать его полностью или частично.

Дело о признании гражданина ограниченно дееспособным на основании ст. 30 Гражданского кодекса РФ может быть возбуждено по заявлению членов его семьи, органов опеки и попечительства, прокурора, психиатрического лечебного учреждения, причем указанный перечень лиц и организаций является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. К числу членов семьи гражданина, злоупотребляющего спиртными напитками или наркотическими средствами, относятся: супруг, совершеннолетние дети, родители, другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, которые проживают с ним совместно и ведут общее хозяйство.

Также следует акцентировать внимание на том, что по такой категории дел могут быть использованы любые средства доказывания, в частности, свидетельские показания, акты полиции и общественных организация, справки из медицинских вытрезвителей, акты администрации об отстранении лица от работы в связи с появлением в нетрезвом состоянии либо в состоянии наркотического опьянения, документы о доходах семьи и количестве ее членов, а также другие материалы, подтверждающие факты злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами и характеризующие материальное положение семьи.

Более того, если производство по делу будет прекращено в связи с отказом заявителя от своего требования, то это обстоятельство не исключает возможности возбуждения впоследствии этим же заявителем дела об ограничении дееспособности того же гражданина в случае, если последний, по утверждению заявителя, продолжает злоупотреблять спиртными напитками или наркотическими средствами и после прекращения производства по делу.

Каковы же юридические последствия вынесения судом решения об ограничении в дееспособности? Прежде всего, они выражаются в запрете ограниченно дееспособному гражданину совершать без согласия попечителя следующие действия: продавать, дарить, завещать, обменивать, покупать имущество, а также совершать иные сделки по распоряжению имуществом, за исключением мелких бытовых; непосредственно самому получать заработную плату, пенсию и другие виды доходов (например, авторский гонорар, вознаграждение за открытия, изобретения, суммы, причитающиеся за выполнение работ по любому из видов коммерческих договоров, всякого рода пособия и т.д.). Кроме того, данное решение является основанием для назначения гражданину попечителя. Для этого суд обязан в течение трех дней со дня вступления решения в законную силу выслать копию этого решения органу опеки и попечительства по месту жительства лица, признанного судом ограниченно дееспособным. Как правило, попечителем назначается кто-либо из совершеннолетних дееспособных членов семьи такого гражданина.

Что же касается отмены судом ограничения дееспособности, то она может иметь место в случае подачи заявления со стороны самого гражданина, ограниченного в дееспособности, членов его семьи, попечителя, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения лишь при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о прекращении гражданином злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, и в связи с эти ему может быть доверено самостоятельное распоряжение имуществом и денежными средствами. Также отмена ограничения дееспособности следует и в том случае, когда семья лица, признанного ограниченно дееспособным, перестала существовать (развод, смерть, разделение семьи) и, следовательно, отпала обязанность этого лица предоставлять средства на ее содержание.

**2.4 Прекращение опеки и попечительства**

Закон выделяет несколько оснований для прекращения опеки и попечительства.

Опека прекращается по достижении малолетним подопечным 14 лет. Попечительство над несовершеннолетним прекращается без особого решения по достижении подопечным 18 лет, а также в случае вступления его в брак (ст. 21 Гражданского кодекса РФ) либо в случае его эмансипации (ст. 27 Гражданского кодекса РФ). Кроме того, опека и попечительство могут прекратить свое существование вследствие освобождения или отстранения опекуна (попечителя) от исполнения им своих обязанностей.

Утрата попечения со стороны родителей может не всегда носить постоянный характер (родители (один из них) возвращаются из мест лишения свободы, восстанавливают свое здоровье и т.п.). В таких случаях возвращение ребенка к родителям и прекращение вследствие этого опеки (попечительства) не всегда соответствует интересам ребенка. При этом может возникнуть спор между не лишенным родительских прав родителем и опекуном (попечителем), который нужно рассматривать по аналогии со ст. 68 Семейного кодекса РФ. При отказе родителям (одному из них) в иске опека (попечительство) сохраняется. После удовлетворения иска родителей (одного из них) опека (попечительство) прекращается с момента вступления решения суда в законную силу.

Опека (попечительство) может прекращаться и при усыновлении подопечного опекуном (попечителем) или другими лицами. Выносить специальное постановление об освобождении опекуна (попечителя) при этом не требуется.

Иногда опекун (попечитель) не может справиться со своими обязанностями по причинам как объективного, так и субъективного свойства. В этих случаях ребенок может быть помещен в детское воспитательное, лечебное учреждение, учреждение социальной защиты населения. Если подопечный по решению органа опеки и попечительства передается в данные учреждения на полное государственное попечение, существовавшая ранее опека (попечительство) прекращается. Выполнение обязанностей опекуна (попечителя) в таких случаях возлагается на администрацию детского учреждения.

Опека над совершеннолетним гражданином может быть прекращена и в результате его выздоровления. В таком случае гражданин признается судом дееспособным. Заявление о признание лица полностью дееспособным может быть подано: членами семьи; профсоюзом и другими общественными организациями; опекуном; прокурором; органом опеки и попечительства; соответствующим лечебным учреждением.

К заявлению о прекращении опеки должно быть приложено заключение судебно-психиатрической экспертизы с подробным обоснованием выздоровления или значительного улучшения состояния подопечного. На основании данных экспертизы и других дополнительных свидетельств суд выносит решение о признании выздоровевшего гражданина дееспособным. После вступления этого решения в законную силу органы опеки и попечительства отменяют установленную над гражданином опеку.

Аналогично прекращается попечительство над гражданином, ограниченным в своей дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами. Существенное отличие состоит в том, что заявление о прекращении попечительства может исходить и от самого гражданина.
Патронаж прекращается по заявлению гражданина, над которым он был установлен или в случае помещения последнего в соответствующее медицинское учреждение.

Опекун или попечитель может быть освобожден от своих обязанностей и по собственному желанию. Как правило, это происходит из-за ухудшения состояния его здоровья или материального положения, а также при невозможности установления психологического контакта с подопечным. Однако, строго говоря, опека или попечительство на этом не прекращаются, так как не исчезают основания, приведшие к их установлению. Просто обязанности опекуна (попечителя) перекладываются на другое лицо или администрацию соответствующего учреждения.

До сих пор мы говорили об основаниях прекращения опеки и попечительства в тех случаях, когда опекун или попечитель добросовестно исполняет свои обязанности. Однако законодатель предусмотрел возможность прекращения опеки и попечительства в случаях ненадлежащего исполнения опекунами или попечителями своих обязанностей.

Действия опекунов и попечителей по управлению и распоряжению имуществом и имущественными правами подопечных поставлена под жесткий контроль органов опеки и попечительства. Опекуны и попечители обязаны предъявлять ежегодные отчеты о своей деятельности. Ненадлежащее исполнение опекуном (попечителем) своих обязанностей может быть связано как с отсутствием у него необходимого опыта, так и со злоупотреблением ими своим положением или использованием его в корыстных целях. В любом случае их действия могут быть обжалованы в орган опеки и попечительства. Жалоба может исходить от любого заинтересованного лица, в том числе и от самого подопечного.

Если будет установлено, что лицо умышленно выполняло свои обязанности ненадлежащим образом, орган опеки и попечительства может отстранить его от исполнения обязанностей опекуна (попечителя).

**Глава 3. Проблемы, перспективы и совершенствование законодательства об опеке и попечительстве**

**3.1 Существующие проблемы деятельности органов опеки и попечительства**

Еще в 2008 году в своем письме Министерство образования РФ указывало, что результатом вмешательства органов опеки в семейную жизнь в связи с проблемами в семье «в большинстве случаев становится утрата ребенком родительского попечения, изъятие его из семьи». Это замечание остается верным и сегодня.

Проанализированы нормы международного и российского права, связанные с вмешательством в семью и разлучением ребенка с родителями. Целый ряд общепризнанных норм международного права, направленных на защиту семьи и детей, соответствующих российским конституционным принципам, регулярно нарушается в деятельности органов опеки и попечительства.

В частности, нормы международного права не допускают произвольного вмешательства в семейную жизнь, изъятия ребенка в связи с бедностью семьи или иными проблемами, которые могут быть решены с помощью адресной социальной помощи. В случае изъятия ребенка в связи с угрозой его жизни или здоровью существование такой угрозы должно быть надежно доказано, причем акты и свидетельства сотрудников службы, изымающей ребенка, не могут быть единственным доказательством.

Необоснованные действия органов опеки в отношении семей нередко связаны с коррупциногенностью ряда действующих норм российского законодательства, допускающих слишком широкое толкование на практике. Авторы указывают, что необходимо изменение этих норм в сторону благоприятную для семьи.

До внесения таких изменений органы опеки и попечительства должны применять закон, руководствуясь общепризнанными нормами международного права, защищающими семью, а также рядом основополагающих принципов российского законодательства. Среди них конституционный принцип неприкосновенности частной жизни, конституционный принцип презумпции добросовестности поведения родителей, принцип автономии семьи и принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи.

Распространенной проблемой являются нарушения прав родителей и детей, выход органов опеки и попечительства за пределы своих законных полномочий. При этом от произвола и необоснованных вмешательств больше всего страдают малоимущие и социально незащищенные, а также многодетные семьи. Предлагаются рекомендации, направленные на изменение сложившейся негативной ситуации.

Приходится, в частности, признать, что до сих пор сохранилась актуальность следующего критического замечания Министерства образования и науки РФ в отношении деятельности этих органов в сфере профилактики социального сиротства:

«Анализ ситуации в области защиты прав детей свидетельствует о том, что сложившаяся практика работы органов опеки и попечительства, социальных служб во многих случаях ориентирована не на оказание своевременной помощи семье, оказавшейся в социально опасном положении, а на вмешательство в ситуацию, достигшую критической точки, требующую, в частности, немедленного отобрания ребенка у родителей. При этом основным инструментом работы с такой семьей обычно является не социальная и психолого-педагогическая реабилитация семьи, а применение органами опеки и попечительства административных мер воздействия к родителям, не исполняющим обязанностей по содержанию и воспитанию детей, предусмотренных семейным, уголовным законодательством, законодательством об административных правонарушениях.

Результатом подобных действий в большинстве случаев становится утрата ребенком родительского попечения, изъятие его из семьи».

Во многих случаях проблемы в семейной жизни россиян связаны с системными следствиями бедности семьи. В значительном числе случаев изъятие ребенка из семьи по инициативе органов опеки и попечительства происходит в ситуациях, когда, в действительности, требуется адресная социальная помощь семье, прежде всего материальная. Это противоречит не только основным принципам российского семейного законодательства (необходимости защиты и укрепления семьи, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, приоритета семейного воспитания детей - ст. 1Семейного кодекса РФ), но и действующим в России нормам международного права. Так, установившееся обязывающее толкование Европейским Судом по правам человека норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод указывает на целый ряд принципов, которые обязаны соблюдать в соответствующих случаях государства-участники Конвенции, в том числе и Россия.

В числе этих принципов особое значение имеют следующие:

- постоянное разлучение ребенка и родителей может быть оправдано лишь исключительными обстоятельствами;

- государство, принимая решение о разлучении родителей и ребенка, обязано тщательно взвесить последствия этого шага и для ребенка, и для родителей;

- при ссылке на опасность как причину изъятия ребенка, эта опасность должна быть надежно доказана, причем при этом суд не вправе полагаться только на мнение органа опеки;

- тот факт, что ребенок может быть помещен в более благоприятную для его или ее воспитания среду, сам по себе не оправдывает такую меру, как принудительное отнятие ребенка;

- не может эта мера быть оправдана и простой ссылкой на рискованное положение родителей, при котором могут помочь менее радикальные меры, чем разделение семьи (такие, как адресная социальная помощь);

- принимая решение о разделении семьи органы опеки и суд должны основываться на серьезной доказательной базе, на всех стадиях процедуры родители должны иметь возможность принимать в ней участие и защищать свои интересы, должно быть, по возможности, учтено мнение самих детей;

- помещение детей в приют может рассматриваться только как временная мера и она может быть оправдана только если прежде были рассмотрены возможные альтернативы;

- государство (в том числе и органы опеки) обязано предпринимать серьезные и длительные усилия, направленные на воссоединение детей с родителями.

К сожалению, действующее российское законодательство в вопросах, касающихся вмешательства государства в жизнь семьи, во многих отношениях несовершенно. Ряд норм семейного законодательства предусматривает слишком большие возможности государственных органов по вмешательству в жизнь семьи.

Перечислим основные проблемы действующего законодательства в этой сфере:

1) Ст. 56 и ст. 122 Семейного кодекса РФ обязывает всех, кому стало известно о нарушении прав ребенка в семье, сообщать об этом в органы опеки и попечительства. В сочетании с широкой пропагандой, призывающей сообщать в «соответствующие органы» о таких «нарушениях», как «несоблюдение родителями советов психолога» эта норма ведет к серьезным злоупотреблениям, нарушению права на неприкосновенность частной и семейной жизни.

2) Ст. 64 ч. 2 Семейного кодекса предусматривает право органов опеки без суда лишить родителей право представлять интересы детей, если орган опеки установит, «что между интересами родителей и детей имеются противоречия». Это создает законную базу для фактического ограничения родительских прав без суда при формальном сохранении проживания ребенка в семье.

3) Ст. 68 ч. 2 Семейного кодекса устанавливает, что, если ребенка незаконно удерживает у себя другое лицо против воли родителей (речь может идти, например, о приюте, куда увезли незаконно отнятого ребенка представители органа опеки), суд может отказаться вернуть ребенка родителям, «если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка».

4) Ст. ст. 70 и 73 Семейного кодекса, устанавливающие порядок ограничения и лишения родительских прав, дают право выступать с иском к родителям об ограничении или лишении прав очень широкому кругу лиц и организаций. С иском об ограничении родительских прав в суд имеет право обратиться, например, школа.

5) Ст. 77 Семейного кодекса предусматривает отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни и здоровью. В законодательстве отсутствует четкое определение критериев наличия угрозы жизни и здоровью ребенка, что позволяет органам опеки действовать достаточно произвольно. Методические материалы часто очень широко трактуют «признаки насилия», относя к ним, например, наличие у ребенка синяков (обычных у активных детей определенного возраста), расшатанных зубов, педикулеза. Закон не требует, чтобы при отнятии ребенка по 77ст. Семейного кодекса родителям предоставляли копию документа об отобрании ребенка без требования с их стороны, что затрудняет судебное обжалование решения.

6) Ст. 121 Семейного кодекса позволяет объявить ребенка при живых родителях «оставшимся без попечения родителей», если родители «уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов», «при создании действиями или бездействием родителей условий, препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения». Эти крайне нечеткие формулировки, не уточняемые в федеральных нормативных правовых актах, позволяют очень широкие, произвольные толкования.

7) Ст. 122 Семейного кодекса предусматривает право органа опеки по первому «сигналу» о «нарушении прав ребенка» обследовать условия жизни семье в трехдневный срок. На практике это часто приводит к нарушению прав на неприкосновенность жилища и частной жизни. Возможность вторжения в жизнь семьи без доказательных оснований дает широкий простор для злоупотреблений, ложных сообщений со стороны соседей, представителей образовательных, медицинских и т.п. организаций, если семья находится с ними в конфликте, чем-то не устраивает их.

Представители государства, включая органы опеки и попечительства, должны толковать соответствующие нормы российского законодательства, обеспечивая приоритет сохранения семьи, в соответствии с общими принципами российского и международного права, упоминавшиеся выше. Однако на практике это делается далеко не всегда, и конкретное правоприменение нередко вступает в серьезный конфликт с указанными основополагающими правовыми принципами, что нарушает права граждан и не отвечает наилучшему обеспечению подлинных интересов ребенка.

Обобщая опыт российских организаций, действующих в сфере защиты семьи, материнства и отцовства, можно выделить следующие наиболее значимые проблемы, с которыми приходится сталкиваться российским семьям во взаимодействии с органами опеки и попечительства:

1. в ситуации, когда дети кратковременно находятся без родителей дома, гуляют на улице одни (или даже с родственниками, не являющимися родителями, - например бабушками и дедушками), они нередко незаконно рассматриваются как безнадзорные;

2. родителей заставляют под давлением подписывать «добровольное» согласие на помещение детей в приют или больницу (при этом нередко впоследствии осуществляется необоснованная подготовка к лишению/ограничению родительских прав);

3. детей изымают из семьи незаконно (например, когда они, в отсутствие родителей, находятся под присмотром старших родственников, друзей семьи, иных лиц, заменяющих родителей);

4. детей изымают из семьи без достаточных оснований, в отсутствие явной и непосредственной угрозы для жизни и здоровья, в ситуациях, когда сложившаяся в семье проблема требует адресной социальной помощи (привлечения социальных работников или волонтера для временной помощи в присмотре за ребенком, когда родителей нет по уважительным причинам, оказания адресной материальной помощи семье и т.п.);

5. органы опеки предъявляют произвольные, не основанные на законах и нормативных актах требования, ставя возвращение детей в семью в зависимость от их исполнения (обеспечить каждого ребенка отдельным оборудованным спальным местом, обеспечить запас продуктов в холодильнике, незамедлительно сделать ремонт и т.п.) - отметим, что помощь в исполнении этих незаконных требований оказывается весьма редко;

6. незаконно ограничивается доступ родителей, не лишенных родительских прав и не ограниченных в них, к детям, находящимся в приюте, больнице, доступ родителей к медицинской информации о детях;

7. сотрудники органов опеки и попечительства некритично, как заведомо истинную, воспринимают негативную информацию о семье, поступившую из медицинских, образовательных и т.п. организаций;

8. сотрудники органов опеки и попечительства нередко с заведомым подозрением негативно относятся к малоимущим семьям, многодетным семьям, семьям в трудной жизненной ситуации;

9. социально незащищенные граждане, столкнувшиеся со злоупотреблениями и незаконными действиями со стороны органов опеки, не знают свои права, боятся защищать их официальными путями, опасаясь за судьбу своих детей и своей семьи.

**3.2 Перспективы развития и конкретные предложения по деятельности органов опеки и попечительства**

 Необходимости централизации работы самих органов опеки, по моему убеждению, нет. Они должны продолжать существовать и действовать на местном уровне, однако необходимо более эффективно осуществлять контроль их деятельности, особенно связанной с вмешательством в семьи, оперативно реагировать на обращения и жалобы граждан, жестко пресекать любые нарушения и произвольные действия, посягающие на неприкосновенность семейной жизни, защищаемую Конституцией РФ. Для исполнения этой функции нет необходимости создавать новые службы и ведомства, поскольку она уже отнесена к ведению Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, а также входит в сферу надзорной деятельности Прокуратуры РФ. Необходимо лишь обеспечить ее эффективное и реальное осуществление, учитывающее специфику и значимость важной и деликатной области семейной жизни.

По моему мнению, решение соответствующих проблем должно заключаться не в усилении централизации системы органов опеки, а в устранении перечисленных выше недостатков действующего законодательства, сужении возможностей вмешательства во внутреннюю жизнь семьи со стороны государственных органов.

Укрепление семьи требует создания благоприятного для семьи правового и социально-экономического режима. Являются ложными решениями любые законодательные меры, расширяющие возможность принудительного вмешательства представителей государства или НПО в семейную жизнь граждан в целях «профилактики социального сиротства». Такие решения и меры не укрепляют институт семьи, а напротив - ведут к его постепенному разрушению и углубляют институциональный кризис семьи.

Подлинная защита прав детей должна осуществляться, прежде всего, семьей и родителями, приоритет прав которых в этой области должен быть эффективно обеспечен законодательно.

В сфере, касающейся деятельности органов опеки и попечительства, в ближайшей перспективе я предлагаю, в частности:

1. Законодательное внедрение механизмов прямого общественного контроля в отношении деятельности органов опеки, связанной с вмешательствами в семьи.

2. Более широкое использование общественными организациями возможности судебного обжалования действий государственных органов в отношении ребенка, отнятого у семьи, в порядке, предусмотренном ст. 15 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».

В сфере государственной семейной политики я считаю необходимым предпринять следующие шаги, направленные на защиту неприкосновенности семейной жизни:

1. Законодательно защитить уникальную роль естественной семьи в жизни общества и в жизни ребенка. Естественная семья и только она (в случае детей, лишившихся родителей - речь идет также об основанной на тех же началах приемной семье, иные формах семейного устройства) - должна оставаться местом рождения и воспитания детей.

2. Создать такие условия, в которых семья сможет свободно, без вмешательства извне (в том числе со стороны государства), строить свою внутреннюю жизнь и выполнять свою миссию - рождение и воспитание личности.

3. Минимизировать вмешательство государства во внутреннюю жизнь семьи, в решения родителей относительно воспитания, обучения своих детей, руководства их жизнью.

4. Создать со стороны государства и общества атмосферу уважения и доверия по отношению к семье и родителям. Исключить все формы подозрительности и «презумпции виновности» по отношению к семье, отношениям между родителями и детьми

5. Создать условия, в которых родители смогут свободно, без всякого принуждения и обязательности, получать полезные для семейной жизни и воспитания детей знания, причем в формах, соответствующих их культурной принадлежности и ценностным предпочтениям.

6. Отказаться от копирования и воспроизведения в российских условиях системы защиты прав детей западного образца, столь плохо зарекомендовавшей себя в мировой практике. Обеспечить семью и родителей надежными правовыми механизмами, позволяющими им эффективно защищать права своих детей в образовательных и медицинских учреждениях, во всех иных организациях и перед всеми иными лицами.

**Заключение**

Подводя итог, обобщая всё вышесказанное, можно сказать, что институт опеки и попечительства является гражданско-правовым институтом. Общие вопросы установления, прекращения опеки и попечительства, исполнения опекунами, попечителями, а также органами опеки и попечительства своих обязанностей урегулированы Гражданским Кодексом РФ.

Наряду с этими общими гражданско-правовыми нормами в Семейном Кодексе РФ имеются правила об опеке и попечительстве в отношении несовершеннолетних детей. Они отражают специфику, которая проявляется в самих целях установления опеки (попечительства) над детьми, субъектах, в отношении которых устанавливается опека (попечительство), в правах участников правоотношений по опеке, попечительству, а также в порядке их установления и прекращения.

Можно сказать, что законодатель с помощью института опеки и попечительства выполняет задачу определения судьбы недееспособного или не полностью дееспособного лица, перемещая бремя основных забот с органов государственной власти или местного самоуправления на конкретное 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 (преимущественно в отношении детей, конечно).

Благодаря установлению опеки (попечительства) несовершеннолетние и совершеннолетние недееспособные лица получают возможность осуществлять принадлежащие им права, а также приобретать права и нести обязанности, предоставленные любому гражданину.

**Библиографический список**

Нормативные акты:

1.Конституция РФ от 12 декабря 1993 года (с изм. и доп. в ред. от 30.12.2008 г.)

2. Гражданский кодекс РФ часть первая от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 07.05.2013 г.)

3. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 12.11.2012 г.)

4. Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (с изм. и доп. в ред. от 01.07.2011 г.)

5. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 года № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 14.02.2013 г. № 118)

6. Собрание Законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

7. Письмо Министерства образования и науки РФ от 30 июня 2012 г. № ИК-1105/06 «О повышении эффективности деятельности органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства».

Научная литература:

1. Александров И. Ф. Проблемы правового регулирования устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей, в современных условиях.-М.: Юрист. - 2018. - N 3. - 64с.

2.Антокольская М. В.Семейное право: Учебник / М.В. Антокольская.- 2-е изд.- М.: Юристъ, 2013.-180 с

3. Аргунова Ю. Опека для взрослых / Социальная защита. - 2019. - N 11.- 341с.

4. Астахов П.А. / "Российская газета" - Федеральный выпуск №5372 (293), 2018

5. Беспалов Ю.Ф. Причинитель вреда - несовершеннолетний // Российская юстиция.-2015.- №10.-342с.

6.Гойхбарг А. Г*.* Сравнительное семейное право / А.Г. Гойбарг.- М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1925.-231 с.

7. Ершова Н. М. Вопросы семьи в гражданском праве/Н. М.Ершова.-М.: Юрид. лит., 1977.-175 с.

8. Кирилловых А. А. Опека и попечительство под охраной закона / Законодательство и экономика. - 2018. - N 9. - 84с.

9. Маевская И.В. Семья для ребенка / Вопросы социального обеспечения. - 2019. - N 19. - 34с.

10. Михайлова И.А. Назначение опекунов и попечителей по новому Федеральному закону//Гражданское право.- 2009.- N 2.- 64с.

11. Ошанин М. О призрении покинутых детей. Ярославль /М.О. Ошанин.- М., 1912.-354с.

12. Пергамент А. И. Опека и попечительство / А.И.Пергамент.- М.: Юрид.лит., 1966.-161с.

13. Пудалов В. Попечительство и благотворительность в Российской империи / В.Пудалов.- Российская юстиция, 2010.-425с.

14.Пчелинцева Л. М*.* Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Л.М. Пчелинцева.- М.: Издательство «Норма», 2011.-389с.

15.Рясенцев В. А. Семейное право / В.А. Рясенцев, В.Ф. Яковлев, М.: Юрид. лит., 1971.- 598с.

16.Садиков О. Н. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / О.Н. Садиков.- 2-е изд., испр. и доп. рук.авт. колл. и отв. ред. О. Н. Садиков, с использованием судебно-арбитражной практики.- М.: Инфра-М, 2019.-1066с.

17.Свердлов Г. М*.* Основные вопросы советского семейного права / Г.М. Свердлов.- М.: Юрид.лит.,1958.-115с.

18. Суханов Е.А. Гражданское право: В 2 т. Т. I: Учебник /Отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статус, 2018.-960с.

23. Житенева С. Развитие новых форм устройства детей на воспитание в семью / Беспризорник. - 2019. - N 2. - 94с.

1. Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (с изм. и доп. в ред. от 01.07.2011 г.) [↑](#footnote-ref-1)
2. Пудалов В. Попечительство и благотворительность в Российской империи / В.Пудалов.- Российская юстиция, 2010.-425с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ошанин М. О призрении покинутых детей. Ярославль /М.О. Ошанин.- М., 1912.-354с [↑](#footnote-ref-3)
4. Гойхбарг А. Г*.* Сравнительное семейное право / А.Г. Гойбарг.- М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1925.-231 с [↑](#footnote-ref-4)
5. Рясенцев В. А. Семейное право / В.А. Рясенцев, В.Ф. Яковлев, -М.: Юрид. лит., 1971.- 598с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ершова Н. М. Вопросы семьи в гражданском праве/Н. М.Ершова.-М.: Юрид. лит., 1977.-175 с [↑](#footnote-ref-6)