

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 40.03.01
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА
Рецензент, (должность)

Ведерников И.И., ведущий специалист
отдела по защите имущественных и
жилищных прав несовершеннолетних (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

Морозков В.А (И.О.Ф.)

31 мая 2017г.

Опека и попечительство как форма правовой защиты граждан

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ЮУрГУ 40.03.01.2017. __ ПЗ ВКР

(№ удост. три цифр.)

Руководитель ВКР, (должность)

Давыденко, Е. А. к.ю.н., доцент (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Автор ВКР

студент группы _НвФл-443

Кочетова, В. В. (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нормоконтролер, (должность)

Салимгареева А.Р., к.ю.н., доцент

_____ (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нижневартовск 2017

АННОТАЦИЯ

Кочетова В.В. Опекa и попечительство как форма правовой защиты граждан. - Нижневартoвск: ЮурГУ, НвФл - 443, 72 с., библиогр. список - 38 наим., л. слайдов.

Согласно Конституции РФ, а именно части 1 статьи 7, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации материнство, детство и семья находятся под защитой государства, забота о несовершеннолетних, недееспособных и не полностью дееспособных граждан является обязанностью государства. Одной из форм социальной заботы о данной категории граждан является установление над ними опеки и попечительства.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование правовой природы опеки и попечительства, выявление проблем правового регулирования данного института и предложение путей их решения.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить исторические аспекты развития института опеки и попечительства;
- изучить понятие и источники правового регулирования опеки и попечительства;
- рассмотреть структуру, функции и форму органов опеки и попечительства;
- исследовать осуществление охраны и защиты прав органами опеки и попечительства.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
1.1 История развития опеки и попечительства в России.....	7
1.2 Понятие, цели и источники правового регулирования опеки и попечительства.....	15
1.3 Современное законодательство об опеке и попечительстве.....	23
2. СИСТЕМА ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	35
2.1 Структура, функции и формы органов опеки и попечительства.....	35
2.2 Осуществление охраны и защиты прав органами опеки и попечительства.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	68

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Согласно Конституции РФ, а именно части 1 статьи 7, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации материнство, детство и семья находятся под защитой государства, забота о несовершеннолетних, недееспособных и не полностью дееспособных граждан является обязанностью государства. Одной из форм социальной заботы о данной категории граждан является установление над ними опеки и попечительства.

В настоящее время вопросы регулирования правоотношений по опеке и попечительству приобрели в России особую значимость. Без поддержки государства большинство сограждан, находящихся в тяжелых жизненных условиях, не способны решить большинство социальных, финансовых, жилищных вопросов, что сказывается на появлении многих острых проблем, таких, как подростковая беспризорность, пьянство, преступность, высокая смертность, наркомания в том числе.

В этом плане, наиболее удачное решение проблемы устройства несовершеннолетних, обеспечения их надлежащими условиями жизни, образования, питания, воспитания можно назвать опеку и попечительство. Данная форма воспитания несовершеннолетних является одним из традиционных институтов обеспечения гарантированных государством конституционных прав граждан на защиту их законных интересов.

Опека и попечительство представляют собой форму временного индивидуального устройства недееспособных или не полностью дееспособных граждан, которая предназначена для восполнения недостающей дееспособности подопечного лица, а также в необходимых случаях и для обеспечения иных его интересов, в частности, применительно к несовершеннолетним, воспитания, обеспечения достойных условий жизни и т.д.

Объектом исследования является институт опеки и попечительства в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы, регулирующие правовые отношения в сфере опеки и попечительства.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование правовой природы опеки и попечительства, выявление проблем правового регулирования данного института и предложение путей их решения.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить исторические аспекты развития института опеки и попечительства;
- изучить понятие и источники правового регулирования опеки и попечительства;
- рассмотреть структуру, функции и форму органов опеки и попечительства;
- исследовать осуществление охраны и защиты прав органами опеки и попечительства.

Теоретическую основу исследования составили труды следующих ученых: Антокольская М.В, Безгин В.Б., Беспалов Ю.Ф. Владимирский – Буданов М.Ф., Ильина, О.Ю., Кнороз А. И., Крупейников К.В., Локтионова О.А., Михеева, Л.Ю., Нечаева А.М., Ростовская, И.В., Синайский В. И., Тарасова А.Е. Теттенборн З.Р., Титов Ю. П., Товмасын Р. В., Цветков В.А., Шершеневич Г.Ф., Яковлева Н.В.

Эмпирическая основа исследования: Конституция Российской Федерации, Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30.09.2000), Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990), Декларация о праве на развитие» (Принята 04.12.1986 Резолюцией 41/128 на 97 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), «Конвенция о правах ребенка» от 20 ноября 1989 года, Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 30 сентября 2000 года, Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об

опеке и попечительстве», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017), Распоряжение администрации города №1490 от 11.09.2015 «Об утверждении положений об управлении по опеке и попечительству администрации города и его отделах, Постановление «О порядке выдачи разрешений на совершение сделок с имуществом, согласий на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку жилых помещений подопечных и несовершеннолетних лиц в ХМАО - Югре» от 12 октября 2012 года № 377-п (ред. От 02.02.2017), Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве ХМАО - Югры от 22.09.2016 № 85.

Методологическая основа исследования: общенаучные методы: описание, сравнение, исторический метод, методы теоретического исследования: анализ.

В соответствии с поставленной целью и задачами строилась и структура выпускной квалификационной работы. Она состоит из введения, двух глав и заключения.

В введении отражены актуальность выбранной темы, дается анализ имеющейся по ней литературы, определяются цель и задачи работы.

Предметом рассмотрения первой главы являются вопросы посвященные становлению и развитию опеки и попечительства в Российской Федерации.

Во второй главе рассмотрена система органов опеки и попечительства в Российской Федерации.

В заключении даются выводы и предложения.

1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. История развития опеки и попечительства в России

Во все времена существовала необходимость в опеке как способе правовой защиты населения.

Впервые на Руси упоминание об институте опеки относится к 879 г. Летопись содержала в себе следующее: «Умерши Рюрикови, предаст княжение Олгови от рода ему суца, в дав ему, сын своей на руця Игоря, бысть дщетеси вельми»¹. Своего сына Рюрик назначил опекуном родственника своего. Из этого следует что, опекунами становились ближайшие родственники покойных. Они считались законными опекунами. Другой опеки тогда не было. Из-за того, что ближайших родственников мужчин не было, опека была поручена матерям. Так было после смерти князя Игоря, когда опекуном Святослава стола его мать. Опекуну назначено было заботиться и воспитывать сироту. Опекун не имел имущественных обязательств, потому что имущество принадлежало всему роду. Кроме того родственники ребенка-сироты строго смотрели как опекун исполняет свои обязанности. Их мнение не допускало никаких возражений.

Ст. 99 Русской Правды, говорит, что имущество супругов является раздельным. После смерти мужа жена является опекуном детей, если не выходит повторно замуж. В случае если жена выходила замуж второй раз, тогда при свидетелях имущество от первого мужа передают ближайшему родственнику детей, который становится их опекуном, или же отчиму.² Иначе говоря, после смерти отца, дети отдавались тем, кому были ближе всего. Однако отец, перед смертью мог назначить опекуна со стороны. По нормам Русской Правды, опекуну при любых обстоятельствах переходило движимое и недвижимое имущество во временное пользование, потерявшего родителей, ребенка за

¹ Титов Ю. П., Русская Правда / Хрестоматия по истории государства и права России / Учебное пособие. - М.: - 2003. – С.9-25.

определенную плату из доходов с этого имущества. О воспитании же осиротевшего ребенка не говорилось ничего. К тому же, о церковном руководстве над опекой также ничего не было сказано. Из чего ученые сделали вывод о том, что своими корнями опека уходит в далекое прошлое. В древние времена опека над несовершеннолетними была «докуды оны не измужают и не подымутпы и мне их беречь, кормить и поить собою вместе». Отсутствием метрических записей главным образом объясняло такую неопределенность в обозначении продолжительности опеки. Они появились только в 1722 г.

Термин «опека», который был заимствован из литовского права, не стал сразу применяться русским законодательством. Изначально называлась она подобным образом: «приказать кому-либо несовершеннолетнего», «иметь его у себя на руках, в доме». А человека, которому «отдавали на руки» ребенка – сироту называли печальником.¹

Понемногу вопросы, касающиеся опеки приобретали все больше и больше четкости. Родитель, пока жив, мог завещать опеку, еще опеку могла назначить церковь, которая была компетентна в этих вопросах, поскольку на нее ранее уже была возложена обязанность по семейным, наследственным и опекунским делам. Однако, как и прежде, родственники следят за опекуном. Возложенная на них обязанность по возврату имущества, которое принадлежит опекаемому, когда он приобретет самостоятельность, становится правовой.

Реформы Петра Великого затронули и опеку. Отныне на магистратов была возложена обязанность наблюдать за сиротами, чтобы они не оказались без опекуна. Также им было поручено назначать опекунов и смотреть за ними. Так опека превратилась в государственное учреждение, которое контролировала действия опекунов.

При Петре Великом опекуна могли назначить в соответствии с законом, по завещанию, или же по распоряжению правительственных органов.

¹ Титов Ю. П., Русская Правда / Хрестоматия по истории государства и права России / Учебное пособие. - М.: - 2003. – С.9-25.

В период правления императрицы Екатерины II в области опеки произошли крупным изменениям, правовой почвой которой стал Указ 1775 г. «Учреждения для управления губерний». Отныне опека стала сословной. Разные учреждения ведали делами по опеке, в зависимости от того к какому сословию принадлежал ребенок – сирота. Особым образом регулировалась опека дворян. Существовала опека дворян при всяком верхнем земском суде для малолетних и вдов дворянских, о которых опеку дворянскую обязан был осведомлять каждый глава дворянский. Получая эти сведения, дворянская опека узнавала, кто был определен опекуном по родительской воле ребенку, и не следовало бы им самолично определить опекунов ребенку-сироте и его имению. В ст. 209 Указа 1775 г. были подробно сформулированы требования, которые предъявляли к будущему опекуну - человеку из числа родственников, либо посторонних, либо свойственников, честного и порядочного поведения.

Благие его качества, такие как честность, приличное поведение подающее надежды к воспитанию несовершеннолетнего «в здравии и пристойном содержании».

Не могли быть опекунами:

- растачавшие собственность имения своего, если «от него ничего не осталось»;
- ранее находившихся под судебным наказанием или пребывающих в главных и явных пороках;
- совершившие суровые проступки, которые известны членам дворянской опеки;
- рассорившиеся с родителями малолетнего ребенка.

После того как назначили опекуна действовало повальное, или примерное, наставление опекунам. Состояло оно из 17 статей, входивших в текст самого Указа. Указ содержал правила, которые определяли поведение предстоящего опекуна, который готовился «быть с доброхотством, кротку, человеколюбиву, попечительну, радиву и усердну к пользе малолетнего, дабы он был воспитан в

страхе божий, в познании той веры, в которой родился, в правилах добронравия, в удалении всех злых примеров, сердце и нрав от самого детства развращающих и повреждающих...».¹ За труды опекуна, по охране имущественных прав опекаемого, назначалось вознаграждение, которое не превышало 5% доходов малолетнего в год.

При всяком городском магистрате создавался городской сиротский суд для того чтобы была установлена опека над детьми мещанских и купеческих вдов. Данный суд занимался опекой лишь после просьбы вдовы или после обращения главы города или же ближайших родственников несовершеннолетнего.

Список людей, которые способны быть опекунами несовершеннолетних «всякого звания городских жителей», ничем не различался от уже имеющегося для тех, кто принадлежал дворянскому сословию. Имел он и свою индивидуальность, направляемую на устройство несовершеннолетнего смотря на его состояния или в общественное училище для «сырых», или к доброхотным людям, для того чтобы он учился науке и ремеслу, промыслу, для того чтобы в будущем быть порядочным гражданином.

Наставления о воспитании подопечного, которые были основной частью ст. 305 Указа 1775 г., носили свою целенаправленность. Если несовершеннолетнего осиротевшего дворянина надлежало воспитывать таким образом, чтобы в будущем он мог «вести жизнь порядочную, сходственную с достатком, беспхлопотную от заимодавцев и безмятежную от домашнего неустройства, весьма отдаленную от расточения, разоряющего роды и поколения, и удален был бы от жизни, расстраивающей умы, истребляющей в подчиненных повиновение и от умаляющей почтение к властям, законами определенным» (ст. 305 Указа), то для того чтобы воспитать несовершеннолетних сирот, родители которых были купцы и мещане, назначенному им опекуну необходимо было воспитывать малолетнего таким образом, чтобы в будущем он «мог воспитываться в знании приличного его состоянию промысла или ремесла».

¹ Титов Ю. П., Русская Правда / Хрестоматия по истории государства и права России / Учебное пособие. - М.: - 2003. – С.9-25.

Содержать несовершеннолетнего следовало в соответствии «его имуществу без излишеств и без роскошных прихотей, дабы ребенок от самой юности подвержен был к большей умеренности, а через то приготовился, в каком бы состоянии быть не пребывал, вести жизнь порядочную, умеренную, трудолюбивую и отдаленную от мотовства и всякого рода непорядков и неистовств, кои кроме недоверия друг к другу в промыслах, ремеслах и торгах всякого рода ничего не производят, от недоверия же бывает падение промысла, ремесла и торга, а доверие или кредит есть следствие порядочного и честного ведения дел, промысла, ремесла и торга». Таким образом, двести лет тому назад правила по педагогике фиксировались в законе, что говорило об их государственной значимости. Через десятилетие после того как появился Указ «Учреждения для управления губерний» в 1785 г., произошло разграничение между опекой и попечительством (опека - до 14 лет, попечительство - с 14 до 21 года). Тщательная правовая регламентация отношений, связанных с опекой, касалась только тех граждан, которые принадлежали к наиболее обеспеченным классам. В том случае если у осиротевшего несовершеннолетнего ребенка отсутствовало имущество, опека не устанавливалась. В те времена опека у крестьян производилась «в виде опыта». На старшину и старосту поручалось обязательство по поискам средств, для пропитания несовершеннолетних. Для этого им нужно было отдать беспомощных малолетних самостоятельным односельчанам во двор, для того чтобы они кормили сирот, за это они пользовались их трудом, до наступления совершеннолетия малолетнего.

В дальнейшем опекой занимались различные учреждения, включая «юстицких гражданских дел департамент городского правления». Опека по своей сути оставалась прежней и до начала XX в. Она подчинялась принципу сословности, который сохранил свою силу независимо к характеру установления опеки - по назначению или же по завещанию. Кроме того родитель, от лица которого было составлено завещание, свободно мог выбрать по закону опекуна.

Опекуны, которые были выбраны родителями в завещании, могли быть, и не утверждены.

Много внимания в России в конце XIX и начале XX в. уделялось деятельности опекуна, его правам и обязанностям. Однако, как и прежде основная часть правил, к которым обращались, были схожи с теми правилами, что были во времена правления Екатерины II. Положение же дел с опекой, в частности над несовершеннолетними крестьянскими сиротами, не отвечало действовавшим потребностям. В том случае если несовершеннолетний становился сиротой в сельской местности, мирской сход — орган крестьянского самоуправления узнавал, есть ли в том же сельском обществе добродушные люди, которые пожелали бы усыновить малолетнего или же в добровольном порядке взять его себе на воспитание. Зачастую таких людей никогда не находили. До тех пор пока не находился добрый человек «презритель», который бы взял опеку над малолетним, беспризорные дети побирались и бродяжничали. Подобные случаи происходили не только с детьми крестьян. Часто можно было встретить случаи уклонения от опеки, потому большая часть малолетних росла без каких – либо опекунов или же под безответственным присмотром лиц, которые взяли малолетнего на попечение. Одним из недостатков опеки того времени было отсутствие точности в отношениях между опекуном и учреждением опекунского управления, а также точных правовых границ в работе опекуна.

После Великой Октябрьской революции 1917 года опека приняла общегосударственный характер. Порядок опеки крестьян был проявлением общинной традиции русской деревни, который основывался на нормах обычного права. Крестьяне, принимавшие опеку, руководствовались следующими правилами: религиозными, эстетическими и экономическими. Контроль должностных лиц сельского самоуправления и сила общественного мнения

позволяли контролировать добросовестное исполнение опекуном своих обязанностей.¹

Правовой основой опеки послереволюционного периода стал Кодекс 1918 года законов «Об Актах гражданского состояния, Брачном, Семейном, и Опекунском праве». Он содержал специальный раздел, который назывался - «Опекунское право». Главным образом посвящен он был опеке над несовершеннолетними. До принятия Кодекса, вопросы по опеке, в течение революционного времени небыли конкретно регламентированы. Учреждение опекунского управления, которые придерживались старого режима, были упразднены вместе с другими сословными организациями Декретом от 10 ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»². Вместо них ничего нового не было создано. Таким образом, нормы, которые содержатся в разделе IV Семейного кодекса, являются самостоятельным и новым фундаментом права.³

Главной идеей в части нового права был государственно – общественный характер попечения. Например, в водной статье к Кодексу 1918 года Зинаида Теттенборн, сравнив его с уже ранее действовавшим законодательством, указывала на следующее. Во всех действовавших законодательствах установление опеки было равносильно установлению опекуна. В статье 184 Кодекса 1918 года опека могла происходить как учреждением опекунского управления, так и опекунами и попечителями в лице Отделов социального обеспечения.⁴

Особое внимание уделялось административной стороне опеки. Это объяснялось стремлением освободить опеку над малолетними от воздействия семьи и родственников, потому как важным считали обеспечить правильной постановкой дела социального воспитания несовершеннолетнего сироту. Потому личные права подопечного были наиболее предпочтительны, нежели чем

¹ Безгин В.Б. Опека малолетних и сирот в русском селе (вторая половина XIX века). - М.: Юридический мир, 2014. - № 2. - С.76 –79.

² Декрет от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. - 2013. - № 3. - С. 31.

³ Нечаева А.М. Охрана детей-сирот в России. - М.: Дом, - 2012. - С.52.

⁴ Теттенборн З.Р. Задачи опекунских учреждений по новому праву / Пролетарская революция и право. - М.: - 2012. - № 2 - 4. - С.71.

имущественные права. Опекун выбирали из числа лиц, которые смогли бы выполнить данную задачу. Но можно было отказаться от данного назначения. Такая привилегия была доступна не каждому. Главная особенность опеки в те времена заключалась в том, что критерии, по которым можно было утратить родительское попечение, были очень специфичны. Опекун могли назначить и тогда, когда родители малолетнего хорошо обращались с детьми, воспитывали их, но в противоречии со всеми началами нового строя, внушая ребенку, ненависть и вражду к коммунизму и советскому строю. Таким образом, на судьбу несовершеннолетних сирот влияли общеполитические установки.

Много внимания по – прежнему уделялось опеке и попечительству над малолетними. Кодексом законов о браке, семье и опеке РСФСР 1927 года, в частности как к одному из способов защиты личных и имущественных прав малолетних. Как и прежде опекун назначался безотносительно к тому, желает ли он стать заменой родителей. Вместе с тем круг лиц, которые могли стать опекунами и попечителями становился все уже и уже. Отныне невозможно было стать опекуном лицу, которое было лишено избирательных прав. Имущественные же права подопечных осуществлялись безвозмездно, о чем свидетельствовала оговорка в кодексе.

В кодексе о браке и семье РСФСР 1969 года уже четко были обозначены цели опеки и попечительства над малолетними, а также обязанности и компетенция органов опеки и попечительства, по временному устройству детей. Данный кодекс содержал и существенные нововведения. К примеру, назначить опекуна могли только с его согласия. Опека над малолетними, которые находились на попечении общественных организациях или в государственных учреждениях уделялось особое внимание. Им была предусмотрена возможность получить государственное пособие, если средств к существованию было недостаточно.

Из чего можно заключить, что опека и попечительство, будучи по своей сути одинаковой на протяжении всего времени, на каждом историческом этапе своего

развития обладала своими особенностями, продиктованными потребностями общества. Первый же российский Семейный кодекс ставшие традиционными положениями, которые касались малолетних, потерявших родительское попечение, в чем-то поддерживал, а в чем-то придавал нечто новое, соответствующее духу того времени.¹

1.2. Понятие, цели и источники правового регулирования опеки и попечительства

Согласно Конституции РФ, а именно части 1 статьи 7, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.²

Независимо от возраста и состояния здоровья каждый гражданин способен иметь права и исполнять обязанности, то есть обладает правоспособностью. Но самостоятельно осуществлять свои права и нести свои обязанности по причине недееспособности или будучи не полностью дееспособными, могут не все граждане. Для защиты прав таких граждан, для того чтобы восполнить у них недостающей или отсутствующей дееспособности применяют институт опеки и попечительства. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод что опека и попечительство представляет собой форму осуществления государственной защиты граждан.

Кроме того термин «опека» и «попечительство» используют в разных значениях. Так п. 4 ст. 35 Гражданского кодекса Российской Федерации говорит, что это не только осуществление заботы со стороны физического лица, но и пребывание недееспособного или несовершеннолетнего гражданина в

¹ Яковлева Н.В. Правовое регулирование опеки и попечительства / Социальное и пенсионное право - М.: - 2008. - № 2. С.33-35.

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) Собрания законодательства РФ, 04.08.2014. - № 31. – Ст. 4398

специальном медицинском или социальном учреждении.¹ В Семейный кодекс Российской Федерации в пункте 1 ст. 155.1 содержится правила об опеке и попечительстве над несовершеннолетними, где их помещают в медицинские организации, образовательные организации и организации, оказывающие социальные услуги.²

В правоприменительной практике под опекой и попечительством понимают деятельность государственных органов по защите прав и законных интересов подопечных, указанных в ст. 34 Гражданского кодекса Российской Федерации.³ В свою очередь под термином «опека» и «попечительство» можно считать как сочетание непосредственных операций по исполнению социальной заботы, так и правовую связь, правоотношение, где участниками являются опекун (попечитель) и подопечный.

Опека и попечительство – это, в свою очередь, правовой институт, то есть комплекс норм, которые регулируют исполнение социальной заботы не полностью дееспособных и недееспособных граждан. В то же время многие авторы считают его институтом комплексным, содержащим нормы семейного, гражданского и административного права.⁴

В научной литературе высказывают разного рода точки зрения в отношении понятия опеки и попечительства. Позиция Н. М. Ершовой представляется наиболее обоснованной. Она определяет опеку и попечительство как «комплексный раздел семейного и гражданского права, включающий все виды попечения над гражданами, которые нуждаются в особых формах охраны своих прав и интересов, и имеющий целью защиту их личных и имущественных прав».⁵ Я согласна с мнением Н. М. Ершовой. И в Гражданском и в Семейном праве

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. – Ст. 3301

² Семейный кодекс Российской Федерации от 25.12.1995 № 223 –ФЗ (ред. от 01.05.2017) Собрание законодательства РФ, 05.09.2015. - № 34. – Ст. 2968

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. – Ст. 3301

⁴ Антокольская, М.В. Семейное право. Учебник. 2-е изд. - М.: Юристъ, - 2012.- С.306.

⁵ Локтионова О.А. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми. Образовательная энциклопедия. - М.: - 2011. – С.741.

содержатся нормы, регулирующие правоотношения охватывающие целую группу предметов, явлений, процессов, которые признаны защищать права и интересы граждан признанных недееспособными или же не полностью дееспособными.

М.В. Антольская в свою очередь рассматривает опеку и попечительство в общих чертах как средство восполнения дееспособности, а также защиты прав и интересов малолетних и недееспособных граждан. В узком же смысле слова опека и попечительство рассматривается как средство восполнения дееспособности, защиты прав и интересов малолетних, которые остались без попечения родителей.¹ Я считаю что опека и попечительство как правовой институт, который служит для восполнения отсутствующей или ограниченной дееспособности лица необходим. Путем действий других лиц, назначаемых или выбираемых, недееспособные и несовершеннолетние граждане могут реализовать свои права и интересы.

В отечественной цивилистике дореволюционного периода понятие опеки и попечительства рассматривалось в узкой связи с семьей. М.Ф, Владимирский – Буданов считал опеку «искусственной властью над семьей»², В. И. Синайский считал что опека «суррогат родительского попечения о детях³, их личности и имуществе», Г.Ф. Шершеневич считал как «искусственную семью»⁴.

Л.Ю. Михеева детально рассматривала вопрос о сущности опеки и попечительстве с нескольких сторон: как система правоотношений, как вид социальной защиты и в то же время как институт законодательства.⁵ Для того чтобы понять сущность понятия «опеки» и «попечительства» нужно понять цели и задачи опеки и попечительства. Статьи 31 – 33 ГК РФ говорят, о том что опека и попечительство назначается для того чтобы защитить права и интересы не полностью дееспособных граждан или недееспособных граждан. Для того чтобы

¹ Антокольская М.В. Семейное право / Учебник. 2-е изд. - М.: Юристъ, - 2012.- С.306.

² Владимирский – Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Учебник. 2-е изд. - Ростов н/Д.: - 2009. – С.457.

³ Синайский В. И. Русское гражданское право. - М.: Статут, - 2012, С.529.

⁴ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. - Тула: Автограф, 2011. С.601.

⁵ Михеева, Л.Ю. Опека и попечительство: правовое регулирование / Учебное пособие / В.П Мананковой. - М.: Палеотип, 2012.

они могли совершать необходимые для них сделки, которые они будучи под попечительством, самостоятельно совершить не в праве. Подопечным необходимо оказать содействие в осуществлении ими своих прав и обязанностей, а также необходима охрана их от злоупотребления со стороны третьих лиц.¹

Целями и задачами опеки и попечительства согласно статье 145 СК РФ над несовершеннолетними, которые остались без попечения родителей, является воспитание, содержание малолетнего, обеспечение его образованием, равно, как и защита их прав и интересов. В то же время, необходимо заметить, что между опекой и попечительством почти нет разницы. Когда речь идет о защите личных прав несовершеннолетнего. Подобные различия имеют место быть при защите имущественных прав: интересы подопечного представляет опекун, а осуществлять свои имущественные права ему помогает попечитель.

В состоянии всемирной глобализации развитие действенных институтов семейного права, включая сферу опеки и попечительства, на мой взгляд, нужно исходить только из норм международного права. Комплекс норм, регулирующий вопросы опеки и попечительства, созданный в результате сотрудничества государств, впоследствии реализуется на внутригосударственном уровне.

Наиболее актуальным представляется сотрудничество государств в области опеки и попечительства несовершеннолетних, включая и Российскую Федерацию. Потому, как и иностранные граждане могут усыновить или удочерить гражданина Российской Федерации.

В настоящее время уже сложился существенный блок международных актов в части опеки и попечительства. В него вошли такие документы как: «Декларация о праве на развитие» (Принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года)², «Конвенция о правах ребенка» (Принята резолюцией

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. – Ст. 3301

² Декларация о праве на развитие» (Принята 04.12.1986 Резолюцией 41/128 на 97 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) URL: <http://www.consultant.ru/>

44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года)¹, Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30 сентября 2000 года)² и другие.

Важные направления государственной политики РФ в отношении опеки и попечительства, включая в области международного сотрудничества, даже не упоминаются в нынешнем законодательстве.

До того как были приняты действующие ГК РФ и СК РФ нормы, которые касались сферы опеки и попечительства преимущественно содержались в семейном, административном и гражданском законодательстве. Доктринально, в рамках учения об отраслевой системе отечественного права, признавалось, что законодательно, в отношении опеки и попечительства отражены нормы, регулирующие по своей природе разные отрасли правоотношения: административно – правовые, гражданско – правовые, семейно – правовые. Исключительно определенные виды правоотношений в области опеки и попечительства идут в качестве составной части предмета семейного права – это внутрисемейные отношения с одной стороны опекуном или попечителем и с другой стороны подопечными. Отношения, которые регулируются административным правом между органами опеки и попечительства и опекунами и попечителями, связаны с прекращением, установлением опеки и попечительства, контролем за состоянием жизни опекаемых. В гражданском праве - это отношения по представительству граждан, которые не обладают полной дееспособностью, в гражданском обороте, опекой над совершеннолетними гражданами.³

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) URL: <http://www.consultant.ru/>

² Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30.09.2000) URL:<http://www.consultant.ru/>

³ Цветков, В.А., Многоаспектность понятия опеки и попечительства / Вестник Омской юридической академии. - 2012. - №1 URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mногоаспектность-понятия-опеки-и-попечительства>

Радикальные перемены реформа российского права середины 90 – х годов минувшего века в области опеки и попечительства не внесла

Нормы, которые действовали ранее законодательства РСФСР (Гражданский кодекс 1964 года и КоБС 1969 года) превратились в положения первой части ГК РФ и СК РФ.

В семейно – правовом отношении опека и попечительство, как и прежде, воспринимаются как одна из форм устройства детей, которые остались без попечения родителей, на воспитание в семью (раздел VI, п. 1 ст. 123 СК), предметом же семейного права значатся внутрисемейные отношения меж малолетним подопечными и опекуном или попечителем, которые складываются в связи с образованием, воспитанием, содержанием, подопечных и защитой их прав и интересов (гл. 20 СК)¹. Наряду с тем, что был принят Семейный кодекс Российской Федерации вместе с опекой и попечительством развиваются и другие виды устройства детей в семью, которые остались без попечения родителей: на основе норм главы 21 Семейного кодекса Российской Федерации – семья, усыновившая или удочерившая ребенка, на базе законодательства субъектов Российской Федерации – патронатное воспитание.

Высший нормативно правовой акт Российской Федерации предусмотрел государственную помощь матерям, детям и семье, гарантирует социальное обеспечение в зависимости от возраста, при инвалидности, потере кормильца, болезни, при воспитании ребенка и в других случаях, которые предусмотрены законодательством.

Как вид социальной заботы, опека и попечительство должны обеспечивать исполнение данных прав граждан. В социологическом смысле опеку и попечительство понимают как заботу, наблюдение, которое связано с ответственностью за опекаемого.

На сегодняшний день существует целый ряд законов, регулирующих государственную социальную и общественную политику. Ведущим законом в

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 25.12.1995 № 223 – ФЗ (ред. от 01.05.2017) Собрание законодательства РФ, 05.09.2015. - № 34. – Ст. 2968

сфере опеки и попечительства считается закон «Об опеке и попечительстве». В данном законе была сделана попытка решить вопросы, касающиеся построения и функционирования этой системы, в том числе выявить общие задачи для всех видов опеки и попечительства, а также полномочия органов опеки и попечительства, определить правовой статус опекунов и попечителей, ужесточить ответственность за неподобающее выполнение обязанностей по защите прав и интересов, опекаемых и конкретизировать процедуру, которая устанавливает и прекращает опеку и попечительство.

Ряд изменений были внесены в Семейный кодекс Российской Федерации, в связи с принятием закона об опеке и попечительстве. На данной стадии развития отечественного законодательства, в целом был принят прежний подход, который основывался на том, что необходимы разные уровни правового регулирования опеки и попечительства посредством нормативно-правовых актов разных отраслей действующей системы законодательства.

С учетом вышесказанного можно сделать следующие выводы.

1. Понятие опеки и попечительства является многогранным и рассматривается как институт законодательства; как вид социальной заботы; как форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей; как система правоотношений, где участниками являются опекун (попечитель) и подопечный; как способ восполнения дееспособности и защиты прав и интересов граждан, нуждающихся в установлении опеки и попечительства.

2. Опеку и попечительство можно считать комплексным институтом. Отношения опеки и попечительства регулируются как нормами частных отраслей права – семейного и гражданского, так и публичными отраслями права – административного права и права социального обеспечения.

3. Как форма устройства детей, которые остались без попечения родителей, следует понимать индивидуальные, семейные и временные формы устройства, осуществляемые опекуном или попечителем возмездно или безвозмездно на основании административного акта (и) договора об опеке и попечительстве

(договора о приемной или патронатной семье), которые направлены на защиту прав, обеспечение содержания подопечного, представительство, воспитание несовершеннолетнего, не обремененные алиментными и наследственными обязательствами.

4. В социальной помощи совершеннолетних и несовершеннолетних граждан, опека и попечительство были и остаются наиболее распространенными (востребованными) правовыми формами устройства нуждающихся.

5. В этой форме заложен огромный положительный потенциал, который позволяет устроить дальнейшую судьбу нуждающегося в социальной заботе гражданина наилучшим способом: с одной стороны, наиболее приближенным к проживанию в семье, с другой - обеспечивающим контроль соблюдения прав и интересов гражданина.

6. Развитие и совершенствование института опеки и попечительства на протяжении многих веков демонстрирует его способность обеспечивать выживание отдельных категорий лиц, нуждающихся в социальной помощи. В подобной ситуации получается встречное удовлетворение двух интересов: частного, который заключается в самосохранении человека, и публичного (общественного), который состоит в сохранении жизни, здоровья, интеллектуального потенциала гражданина, ровно, как и в том, чтобы обеспечить безопасность общества в целом, устранить детскую безнадзорность, нищенство, профилактику алкоголизма, наркомании и снизить уровень преступности.

7. В состоянии всемирной глобализации развитие действенных институтов семейного права, включая сферу опеки и попечительства, на мой взгляд, нужно исходить только из норм международного права. Комплекс норм, регулирующий вопросы опеки и попечительства, созданный в результате сотрудничества государств, впоследствии реализуется на внутригосударственном уровне. Наиболее актуальным представляется сотрудничество государств в области опеки и попечительства несовершеннолетних, включая и Российскую Федерацию.

Потому, как и иностранные граждане могут усыновить или удочерить гражданина Российской Федерации.

1.3 Современное законодательство об опеке и попечительстве.

На сегодняшний день, одной из форм устройства несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, является опека и попечительство. Опека и попечительство устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Основные понятия, которые необходимы для правильного понимания понятий опеки и попечительства подопечных и недееспособных граждан содержится в статье 2 Федерального закона №48 «Об опеке и попечительству». Под опекой понимают форму устройства малолетних граждан, которые не достигли четырнадцатилетнего возраста и были признаны судом недееспособными гражданами, а опекуны, которых назначили органы опеки и попечительства, являются их законными представителями и совершают все юридически важные действия от их имени и в их интересах.

Под попечительством понимают форму устройства несовершеннолетних граждан от 14 до 18 лет, которые были ограничены судом в дееспособности, а попечители, которых назначили органы опеки и попечительства, оказывают им содействие в осуществлении прав и исполнении обязанностей по охране несовершеннолетних от третьих лиц, также, в свою очередь они дают согласие совершеннолетним подопечным на осуществление ими действий в соответствии со ст. 30 ГК РФ.¹

¹Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

Подопечным признается гражданин, над которым была установлена опека или попечительство. Недееспособным гражданином признается лицо, которое суд признал недееспособным вследствие психического расстройства.¹

Не полностью дееспособным гражданином признается несовершеннолетнее лицо, которое было ограничено судом в дееспособности в силу того что он пристрастился к азартным играм, злоупотреблял спиртными напитками или наркотиками, вследствие чего поставил свою семью в тяжелое материальное положение.²

Таким образом, малолетний ребенок и несовершеннолетний ребенок теряет родительское попечение в таких случаях как: смерть родителей; лишение родительских прав родителей; подтверждающаяся справкой с подписью трех врачей, болезнь родителей; признали родителей мертвыми по суду; признали родителей недееспособными; безвестно отсутствующими; установили, что более 6 месяцев родители находятся в командировке; оставили ребенка на длительное время без присмотра взрослых, а также отбывают срок наказания или находятся под стражей в период следствия. Взрослые же граждане могут потерять свою дееспособность по причине психических заболеваний или же злоупотреблением алкоголя, наркотической продукции или пристрастием к азартным играм.

Опекуны и попечители подбираются органами опеки и попечительства. Предполагаемый опекун или попечитель, который подал заявление о назначении его опекуном предоставляет сведения о себе для того чтобы установить его способность исполнять обязанности опекуна или попечителя. Также, для этих целей органы опеки и попечительства запрашивают информацию о предполагаемом опекуне или попечителе в органах внутренних дел, органах записи актов гражданского состояния, медицинских и иных организациях.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. – Ст. 3301

² Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

Преимущественное право быть опекунами и попечителями перед всеми другими лицами отдается бабушкам и дедушкам, родителям и супругам, совершеннолетним детям, внукам, братьям и сестрам совершеннолетнего подопечного. При подборе опекуна или попечителя необходимо тщательно оценивать намерения лиц. Опекунами или попечителями могут быть только совершеннолетние дееспособные граждане. Когда опекуна или попечителя назначают ребенку, учитываются его нравственные и другие качества, способность его к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношение членов семьи опекуна или попечителя к ребенку, отношения между ребенком опекуном или попечителем и если такое возможно, то учитывают и желание самого ребенка.¹

У гражданина, который нуждается в том, чтобы над ним была установлена опека или попечительство может быть только один опекун или попечитель, за исключением тех случаев, которые предусмотрены законом. Только у одного гражданина опекуном или попечителем может быть одно и то же лицо. Не допускается передача несовершеннолетних братьев и сестер под опеку или попечительство другим гражданам, за исключением тех случаев, когда такая передача в интересах ребенка.

Опекунами или попечителями не назначаются лица зависимые от алкогольной продукции и больные наркоманией, а также лица, которых лишили родительских прав; отстранили от выполнения обязанности быть опекуном или попечителем; бывшие усыновители, если по их вине усыновление было отменено и в свою очередь это граждане, которые неспособны исполнять обязанности по воспитанию по состоянию здоровья.

Самой распространенной формой устройства несовершеннолетних граждан была и остается опека и попечительство. Но практика применения законодательства показывает, что необходимо совершенствование правового регулирования опеки и попечительства. С того момента когда были приняты

¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

основные нормативно правовые акты, которые регулируют данную сферу общественных отношений, произошли значительные изменения политической, социально – экономических и других условий жизни общества. Необходимо было реформировать институт опеки и попечительства, создать единую систему законодательства, которая регулировала бы отношения по осуществлению, установлению и прекращению опеки и попечительства. Таким образом, был принят Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»

Из этого следует, что на сегодняшний день отношения, которые возникают ввиду того что установление, осуществление и прекращение опеки и попечительства вместе с ГК РФ, регулируются данным Законом и нормативно правовыми актами РФ, которые принимают в соответствии с ними.

СК РФ и принимаемые в соответствии с ним иные нормативно правовые акты, которые содержат в себе нормы семейного права по – прежнему содержит в себе характерные черты опеки и попечительства над несовершеннолетними.

В законе «Об опеке и попечительстве» были определены принципы и задачи государственного регулирования действий по опеке и попечительству, названы права и обязанности опекунов и попечителей, полномочия органов опеки и попечительства, процедура, по которой устанавливается и прекращается опека и попечительство, подробнее регулируется тема охраны имущественных прав и интересов лиц, в отношении которых устанавливается опека и попечительство.¹

Следовательно, в семейном и гражданском законодательстве произошли нововведения, которые внесли перемены в правовое регулирование отношений в области опеки и попечительства.

В законе «Об опеке и попечительстве» были урегулированы правила установления опеки и попечительства, были внесены изменения в основание возникновения опеки и попечительства. Опеку и попечительство можно было

¹Товмасян, Р. В., Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних: пробелы и противоречия / Вестник ОмГУ. - 2011. - №1. URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-opeki-i-popechitelstva-v-otnoshenii-nesovershennoletnih-probely-i-protivorechiya>

установить в административном порядке на основании акта органа опеки и попечительства.

Основанием того что между опекуном или попечителем и подопечным возникали отношения является акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, в соответствии со статьей 11 закона «Об опеке и попечительстве». Тем не менее, данный закон закрепил способность заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки и попечительства. Органы опеки и попечительства, согласно статье 16 ФЗ № 48 следуя интересам подопечного, могут заключить с опекуном или попечителем договор на возмездных условиях об осуществлении опеки и попечительства. Притом что в статье 14 Федерального Закона № 48 опека и попечительство по данному договору можно установить на основании акта органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, который исполняет свои обязанности возмездно.

А.М. Нечаева говорит, что в традиционном понимании перед установлением опеки и попечительства должен быть заключен гражданско – правовой договор, что служит формальной проблемой для установления формы устройства осиротевших детей в семью, что ранее было доступно со всех точек зрения.¹

Буквальное же толкование закона «Об опеке и попечительстве» позволит установить тот факт, что на сегодняшний день можно установить опеку или попечительство на основании договора только на возмездных началах.² Но, по моему мнению, данный договор смог позволить бы урегулировать множество аспектов отношений по опеке и попечительству, к примеру, при множественности на стороне опекуна или попечителя, вне зависимости от того, возмездная ли опека или попечительство или нет. В этом случае появляются сомнения в отношении

¹ Нечаева, А.М. О федеральном законе «Об Опеке и попечительстве» // Законы России: опыт, анализ, практика. - М.: Буквоед, 2014. - №7. – С.85-90.

² Товмасян, Р. В., Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних: пробелы и противоречия / Вестник ОмГУ. - 2011. - №1.
URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-opeki-i-popechitelstva-v-otnoshenii-nesovershennoletnih-probely-i-protivorechiya>

того, целесообразно ли сохранять такое основание установления опеки и попечительства, как акт органа опеки и попечительства.

Более того, в настоящее время еще не ясно, какими мерками руководствоваться органу опеки и попечительства, когда идет разрешение вопроса о назначении опеки и попечительства на возмездной или безвозмездной основе. Очевиден тот факт, что все опекуны или попечители выберут возмездную основу.

Из этого следует то, что недостаток разделения опеки и попечительства на возмездную и безвозмездную опеку и попечительство является серьезным пробелом в законодательстве. Если его устранить то это позволило бы упорядочить отношения по установлению опеки и попечительства, а также внести ясность в правоприменительную практику.

Несогласованность ч. 2 ст. 14 и ч. 2 ст. 16 закона «Об опеке и попечительстве» может негативно влиять на состояние правоприменительной практики. Согласно ч. 2 ст. 14 Федерального Закона № 48 в том случае если органы опеки и попечительства издали акт о назначении опекуна или попечителя на возмездных условиях, то данный орган должен подписать с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки и попечительства. В том случае если орган опеки и попечительства необоснованно уклонился от подписания договора, то опекун или попечитель может предъявить органу опеки и попечительства свои требования, которые предусмотрены п. 4 ст. 445 Гражданского Кодекса Российской Федерации. Пункт 4 ст. 445 Гражданского Кодекса Российской Федерации говорит о том что, если для стороны обязательно заключение договора, уклоняется от его заключения, другая сторона может обратиться в суд с требованием о понуждении подписать договор.¹

¹ Товмасян, Р. В., Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних: пробелы и противоречия / Вестник ОмГУ. - 2011. - №1.
URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-opeki-i-popechitelstva-v-otnoshenii-nesovershennoletnih-probely-i-protivorechiya>

Т.П. Евдокимова говорит что ч.2 ст. 16 Федеральный закон № 48 устанавливает иное правило, по которому орган опеки и попечительства следуя интересам подопечного, может заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки и попечительства на возмездных условиях.¹ Вследствие этого автор сделал верный вывод о том, что очевидна коллизия правовых норм.

При отсутствии разграничения случаев установления возмездной опеки и попечительства от безвозмездной, положение о заключении с опекуном или попечителем договора об осуществлении опеки и попечительства на возмездных условиях, верно, ожидать от органа опеки и попечительства, соответствующий праву опекуна или попечителя на заключение с ним договора на возмездных началах.

Нельзя назвать кардинальными произошедшие изменения в законе, как видно, внесудебный порядок установления опеки и попечительства, был сохранен, но в литературе высказывается мнение о том, что необходимо отнести требования об установлении опеки и попечительства к компетенции судов. Ю. Ф. Беспалов обосновывает подобное «расширение судебной подведомственности».² Его позиция видится спорной: если же смотреть на нее сквозь призму права на судебную защиту, то не грех заметить, что общие положения законодательства обеспечивают реализацию, закрепляющую возможность и дальше оспаривать заинтересованными лицами акта органа опеки и попечительства об отказе или назначении опекуна или попечителя в судебном порядке (ст. 11 ФЗ № 48).

Статья 13 Федерального закона № 48, предусматривается возможность установления опеки или попечительства по совместному заявлению родителей в момент, когда по уважительной причине они не могут выполнять свои родительские обязанности. Нетрудно отметить то, что эта норма не рассматривает варианты, когда один родитель воспитывает ребенка. Данную статью необходимо дополнить положением, по которому временная опека и попечительство

¹ Евдокимова, Т.П. Совершенствование попечительства URL:<http://gazeta-yurist.ru>

² Беспалов, Ю.Ф. Понятие опеки и попечительства над несовершеннолетними / Беспалов, Ю.Ф., Е.Г. Куропацкая. Защита гражданских и семейных прав ребенка в РФ. – 2014. - № 89. – С.47.

устанавливалась бы не только по совместному заявлению родителей, но и по заявлению одного родителя.

В остальных случаях наличие данной нормы следует оценить положительно, так как она позволила родителям, которые оказались в сложном материальном положении, позаботиться о своем ребенке. При этом временное отсутствие родительского попечения не будет рассматриваться как уклонение от воспитания, что позволит избежать лишения или же ограничения родительских прав.

В статье 10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» допускается установление нескольких опекунов или попечителей только одному подопечному. Таким образом, исходя из интересов лица, который нуждается в установлении над ним опеки и попечительства, органы опеки и попечительства могут определить ему нескольких опекунов или попечителей.

В ч. 8 ст. 10 ФЗ № 48, когда назначили несколько опекунов или попечителей защита и представительство прав и законных интересов подопечного осуществляются всеми опекунами или попечителями одновременно. Гражданин должен иметь доверенность от остальных опекунов или попечителей, в том случае если ведение дел подопечного поручилось опекунами или попечителями одному из них. Вместе с тем обязанности по уходу, обучению и воспитанию подопечного опекунов и попечителей делятся меж ними согласно акту органа опеки и попечительства об их назначении или же договором об осуществлении опеки или попечительства. В том случае если обязанности не поделены, опекуны или попечители за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей они несут солидарную ответственность. Из этого следует что, при установлении и осуществлении опеки или попечительства возможна множественность лиц на стороне опекуна или попечителя. Впрочем, порядок защиты прав и интересов подопечных не урегулирован, в случае если возникли разногласия между опекунами или попечителями, это является недостатком. В таком случае можно закрепить положения, которые при разногласии между

опекунами орган опеки и попечительства должен установить представителя для защиты прав и интересов ребенка.

Более того, при назначении опеки и попечительства, наиболее значимыми являются вопросы, которые связаны с определением опекуна или попечителя. Дальнейшая судьба зависит от выбора того или иного кандидата лицу, который нуждается в опеке или попечительстве.

Часть 5 статьи 10 ФЗ № 48 закрепила преимущественное право быть опекунами и попечителями перед всеми другими лицами отдается бабушкам и дедушкам, родителям и супругам, совершеннолетним детям, внукам, братьям и сестрам совершеннолетнего подопечного.

Настоящая норма действует в интересах подопечных, вдобавок данная норма исторически обоснована. На Руси обычно опекунов назначали из числа близких родственников, которые были связаны с осиротевшим ребенком кровной связью и хозяйственными интересами.¹

Из чего следует, что Федеральный закон № 48 закрепил в себе действующий на практике принцип, по которому предпочтение отдавалось близким родственникам в отношении опеки и попечительства. В тоже время ясно, что при подборе опекуна или попечителя необходимо тщательно оценивать намерения лиц. Опекунами или попечителями могут быть только совершеннолетние дееспособные граждане. Когда опекуна или попечителя назначают ребенку, учитываются его нравственные и другие качества, способность его к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношение членов семьи опекуна или попечителя к ребенку, отношения между ребенком опекуном или попечителем и если такое возможно, то учитывают и желание самого ребенка.²

¹ Безгин В.Б. Опека малолетних и сирот в русском селе (вторая половина XIX века) - М.: Юридический мир, 2014. - № 2. - С.76–79.

² Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

Из содержания данной нормы видно, что если есть несколько кандидатов в опекуны, то предпочтение отдается ближайшему родственнику, только если это назначение не противоречит законодательству Российской Федерации.

Интересы подопечного также могут служить критериями в отборе кандидата в роли опекуна или попечителя. К примеру, ч. 5 ст. 13 ФЗ № 48 выделяет, что органы опеки и попечительства принимают акт об отказе в установлении опекуном или попечителем лица, которого указали родители ребенка или же сам ребенок, который достиг четырнадцатилетнего возраста, лишь в том случае, когда это назначение противоречит интересам несовершеннолетнего или законодательству Российской Федерации.

К примеру, в ст. 153 от 9 июля 1999 года Кодекса Республики Беларусь о браке и семье № 278 – 3 повествует о том что «если есть несколько кандидатов, которые желают стать опекуном или попечителем одного и того же подопечного, преимущество отдается родственникам подопечного, но с условием обязательно соблюдать требования ст. 152 и интересам подопечного»¹

Поэтому норму статьи 10 ФЗ «Об опеке и попечительстве» необходимо дополнить указанием на то, что не должен противоречить интересам подопечного, выбор в пользу лиц, которые имеют преимущественное право стать опекуном или попечителем.

Также необходимо заметить, что для должного обеспечения защиты прав и законных интересов детей, которые остались без попечения родителей, при установлении опеки или попечительства нужно уделять внимание подбора кандидатов в опекуны или попечители.

Анализ практики прокурорского надзора позволил выявить несколько специальных проблем в сфере охраны прав и интересов детей, действующая система законодательства не способствует решению, которых в полной мере. К

¹ Кодекс Республики Беларусь о браке и семье от 9.07.1999 № 278 - 3 (Принят Палатой представителей 3.06.1999) (одобрен Советом Республики 24.06.1999)
URL:<http://kodeksy.by/kodeks-o-brake-i-semie>

таким проблемам относится, прежде всего, проблема подбора надлежащих опекунов.

А.Н. Гуев полагает что «ненадлежащим» следует считать такое выполнение опекуном или попечителем своих обязанностей, где цели опеки и попечительства могут быть нарушены, а интересы подопечного могут пострадать.¹ Это утверждение необходимо уточнить: цели опеки и попечительства не «нарушаются» они «не достигаются». Ненадлежащее исполнение опекуном своих обязанностей может быть выражено в том, что опекун злоупотребляет своими правами, не выполняет или уклоняется от выполнения своих обязанностей.²

Так в статье 10 ФЗ № 48 опекуны и попечители подбираются органами опеки и попечительства. Предполагаемый опекун или попечитель, который подал заявление о назначении его опекуном предоставляет сведения о себе для того чтобы установить его способность исполнять обязанности опекуна или попечителя. Также, для этих целей органы опеки и попечительства запрашивают информацию о предполагаемом опекуне или попечителе в органах внутренних дел, органах записи актов гражданского состояния, медицинских и иных организациях.

Не может вопрос о проверке личности будущего опекуна или попечителя зависеть только от решения органа опеки и попечительства. Нужно внести изменения в формулировку статьи 10 и предусмотреть, чтобы органы опеки и попечительства осуществляли проверку сведений о личности будущего опекуна или попечителя, путем требований от лица, который хочет стать опекуном или попечителем, предоставить сведения о себе, и в свою очередь запрашивать информацию о лице в определенных уполномоченных органах. Иначе данная проблема надлежащим образом не сможет быть разрешена.

¹ Гуев А.Н. Постатейный комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. - М.: ИНФРА-М, - 2013. - С.80.

² Кнороз А. И. Некоторые вопросы отстранения опекунов и попечителей от исполнения своих обязанностей. Актуальные проблемы права: материалы 3 Международной науч. конф. - М.: Буки-Веди, - 2014. - С.65-68.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том что, комплексным правовым актом, регламентирующим институт опеки и попечительства, является Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»¹. Как справедливо отмечено в юридической литературе, принятие данного Закона может быть отнесено «к наиболее важным событиям продолжающейся правовой реформы. В этом нормативном правовом акте нашли свое отражение лучшие достижения отечественной цивилистики, в первую очередь тот законодательный массив об опеке и попечительстве, который был закреплен в Своде законов гражданских и содержание которого пронизывалось стремлением законодателя «призреть» несовершеннолетних детей и лиц, страдающих психическими или иными недугами, обеспечив полноценное и эффективное осуществление, охрану и защиту их прав и интересов». И несмотря на наличие пробелов, и противоречий, цели, которые преследовались при принятии закона «Об опеке и попечительстве», были достигнуты. Вышел отдельный закон, который объединил в себе все нормы, которые регулировали опеку и попечительство. Ко всему прочему данный закон значительно упорядочил и дополнил их новыми положениями. Я думаю, что это положительно скажется на правоприменительной практике в данной сфере общественных отношений. Дальнейшее же совершенствование правового регулирования института опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних должно соответствовать одному из основных принципов государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству, а это обеспечение защиты прав и законных интересов подопечных.

¹ Крупейников К.В. История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве / Вестник Московского государственного областного гуманитарного института / Серия: История, философия, политология, право. - М.: - 2012. - № 2. - С.79.

2. ОРГАНЫ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Структура, функции и формы органов опеки и попечительства

В соответствии с пунктом 2 статьи 121 СК РФ и статьи 6 ФЗ РФ № 48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве» вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства регулируются:

- Семейным Кодексом РФ,
- Гражданским кодексом РФ,
- Федеральным законом РФ от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,
- Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48 ФЗ;
- Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- законами субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 6 ФЗ РФ № 48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве» органы опеки и попечительства - это органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации или руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству.

Должно быть, указание на то что, у него есть статус органа опеки и попечительства, в акте, который регламентирует деятельность органов опеки и попечительства (пункт 2 статья 6).¹

В случае если отсутствуют органы опеки и попечительства в поселениях, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, то органы местного самоуправления, которые были образованы в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», могут быть наделены законом субъекта Российской Федерации, полномочиями по опеке и попечительству с осуществлением для них необходимыми материальными и финансовыми средствами. В таком случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства (ч. 1. ст. 6 ФЗ № 48-ФЗ).

Порядок передачи полномочий по опеке и попечительству органам местного самоуправления разъясняется в пункте 1 Письма Минобразования и науки Российской Федерации от 31 августа 2010 № 06-364 «О применении законодательства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних».

В нем сказано что возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями предусмотрена статьей 132 Конституции Российской Федерации, пункт 6 статьи 26.3 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и часть 2 статьи 19 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Опираясь на толкование части 1 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и пункту 6 статьи 26.3 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 1999 № 184-

¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» то полномочия по опеке и попечительству могут быть переданы органам местного самоуправления всех видов муниципальных образований, где на территориях нет органов по опеке и попечительству; закон субъекта Российской Федерации должен устанавливать порядок передачи полномочий по опеке и попечительству; в полном объеме должны передаваться полномочия по опеке и попечительству.

Таким образом, можно сделать вывод, что ФЗ от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ был определен размер полномочий, которые передаются органам местного самоуправления. К ним относятся все без исключения полномочия по опеке и попечительству, как они названы в статье 8 ФЗ № 48-ФЗ от 24 апреля 2008 «Об опеке и попечительстве». Не предусмотрена возможность разделения полномочий между органами местного самоуправления и исполнительными органами субъектов РФ ФЗ № 48-ФЗ от 24 апреля 2008.

Обязательно должно быть указано наличие статуса органа опеки и попечительства, в регламентирующем деятельность органа опеки и попечительства акте (часть 2 статья 6 ФЗ № 48-ФЗ).¹

Должны быть урегулированы следующие вопросы, когда передают полномочия органу местного самоуправления в законодательстве субъекта Российской Федерации (часть 6 статья 19 ФЗ № 131-ФЗ:

- права и обязанности органов местного самоуправления, в том числе и права и обязанности органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- подлежащие передаче в пользование материальные средства, которые необходимы для осуществления отдельных государственных полномочий, которые передаются органам местного самоуправления;

- порядок отчетности органов местного самоуправления, об осуществлении переданных им полномочий;

¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением полномочий, которые были переданы органам местного самоуправления¹

В городе Нижневартовске органы опеки и попечительства в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента РФ, федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, Уставом (Основным законом) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, законами и нормативными правовыми актами Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Уставом города Нижневартовска, иными муниципальными правовыми актами города Нижневартовска и Положением об управлении по опеке и попечительству администрации города от 11.09.2015 №1490-р.²

В компетенцию специалистов органов опеки и попечительства в целях осуществления переданных определенных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству выполняют необходимые функции. Например, выявляют и ставят на учет граждан, которые нуждаются в установлении над ними опеки или попечительства.

Подготавливают и издают распоряжения о постановке на учет, снятии с учета несовершеннолетних детей, которые остались без попечения родителей, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан.

Например, по состоянию на 31.12.2016 на учете в управлении по опеке и попечительству администрации города на учете состоит:

- 465 недееспособных и ограниченно дееспособных граждан, что на 11,2% больше, чем в 2015 году;

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017) URL:<http://www.consultant.ru/>

² Распоряжение администрации города №1490 от 11.09.2015 «Об утверждении положений об управлении по опеке и попечительству администрации города и его отделах URL:<https://www.n-vartovsk.ru/documents/agRasp/11-09-2015/1490.html>

- 43 гражданина, над которыми установлен патронаж, что на 4,6% больше, чем в 2015 году.

В связи с введением в 2015 году в эксплуатацию дополнительных спальных корпусов в БУ ХМАО - Югры «Психоневрологический интернат» и помещением недееспособных, ожидавших путевки в данное учреждение, численность недееспособных граждан, состоящих на учете в управлении по опеке и попечительству администрации города, по сравнению с прошлым годом уменьшилась на 5%.

В БУ ХМАО - Югры «Психоневрологический интернат», БУ ХМАО - Югры "Геронтологический центр" помещено 55 недееспособных граждан.

В связи с изменениями в статью 30 Гражданского кодекса РФ в течение 2015 года судом было признано 3 человека ограниченно дееспособными.¹

В течении 2016 года в БУ ХМАО - Югры «Психоневрологический интернат», БУ ХМАО - Югры «Геронтологический центр» опекунами помещено – 3 недееспособных подопечных (что на 89,7% меньше, чем в 2015 году, специалистами управления по опеке и попечительству администрации города – 2 недееспособных гражданина (что на 92,3% меньше, чем в 2015 году.)

По состоянию на 31.12.2016 количество стоящих на учете совершеннолетних дееспособных под патронажем – 43 человека, в 2015 году их было 41;

Чтобы признать гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным и если отпали основания, по которым гражданин был ограничен в дееспособности или был признан недееспособным, обращаются в суд с заявлением.

Например, в 2015 году опека над недееспособными гражданами была установлена над 81 человеке, а в 2014 году на 64. С целью защиты личных прав

¹ Отчет главы администрации города Нижневартовска о результатах своей деятельности, о результатах деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2015 год / утвержден решением Думы города от 26.02.2016 № 967 URL:https://www.n-vartovsk.ru/authorities/town_adm/otchet_adm/otchet_adm_2015

несовершеннолетних специалисты управления по опеке и попечительству администрации города приняли участие в 1020 судебных заседаниях.¹

Также в компетенцию специалистов органов опеки и попечительства входит подготовка проектов постановлений администрации города по вопросам установления, прекращения опеки или попечительства, в том числе предварительной опеки в соответствии с федеральным законодательством. Они осуществляют надзор за действиями опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые были, расположены недееспособные или не полностью дееспособные граждане.

Так в городе Нижневартовске в 2014 году 8 человек были определены в государственное учреждение, а в 2015 их было 4. С целью выявления и учета детей, права и законные интересы которых нарушены, было проверено 540 сообщений от граждан и организаций о нарушении прав детей. В 101 случае сообщения о неблагополучии подтвердились. Для сохранения ребенку кровной семьи были приняты решения о начале индивидуальной профилактической работы в отношении детей и семьи и о принятии мер по восстановлению нарушенных прав ребенка.

По состоянию на 31.12.2016 опека была установлена над недееспособными гражданами – 105 граждан, в 2015 их было 81 гражданин; попечительство над ограниченно дееспособными гражданами было установлено над двумя гражданами, в 2015 году их было 3; предварительная опека над недееспособными гражданами была установлена над 42 гражданами, в 2015 их было 66; предварительное попечительство над ограниченно дееспособными гражданами было установлено над одним человеком, а в 2015 году над тремя. Прекращение опеки и попечительства было произведено над 52 гражданами. Патронаж над совершеннолетними дееспособными гражданами был установлен над 8

¹ Отчет главы администрации города Нижневартовска о результатах своей деятельности, о результатах деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2015 год / утвержден решением Думы города от 26.02.2016 № 967 URL:https://www.n-vartovsk.ru/authorities/town_adm/otchet_adm/otchet_adm_2015

гражданами, в 2015 году их было 15 человек; прекращение патронажа было произведено над 8 гражданами, в 2015 году над 6.

Органы опеки и попечительства подготавливают проекты постановления администрации города о разрешении на совершение сделок с имуществом подопечных. Заключают договоры доверительного управления имуществом подопечных в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации

Так в 2015 году для защиты имущественных и жилищных прав несовершеннолетних и опекаемых граждан было выдано 509 постановлений администрации города на совершение сделок с имуществом и 560 разрешений на распоряжение денежными средствами.¹

В 2016 году выдача (отказ в выдаче) предварительных разрешений органа опеки и попечительства осуществлялась на основании Семейного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве», в рамках отдельных государственных полномочий преданных законом Ханты – Мансийского автономного округа – Югры от 20.07.2007 № 114 – оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований ХМАО – Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» и в соответствии с Порядком выдачи разрешений на совершение сделок с имуществом, согласий на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку жилых помещений подопечных и несовершеннолетних лиц в ХМАО – Югре, утвержденным постановлением Правительства ХМАО – Югры от 12.10.2012 №377-п.²

¹ Отчет главы администрации города Нижневартовска о результатах своей деятельности, о результатах деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2015 год / утвержден решением Думы города от 26.02.2016 № 967 URL:https://www.n-vartovsk.ru/authorities/town_adm/otchet_adm/otchet_adm_2015

² Постановление «О порядке выдачи разрешений на совершение сделок с имуществом, согласий на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку жилых помещений подопечных и несовершеннолетних лиц в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 12 октября 2012 года № 377-п (ред. От 02.02.2017) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

В соответствии с Положением об управлении по опеке и попечительству администрации города, утвержденным распоряжением администрации города от 11.09.2015 №1490-р, данные разрешения оформлялись муниципальными правовыми актами в виде:

- распоряжения управления по опеке и попечительству администрации города в отношении распоряжения денежными средствами несовершеннолетних;
- постановления администрации города в отношении недвижимого и иного имущества несовершеннолетних.

Согласно Порядку специалистами Управления подготовлены и выданы 1110 разрешений на отчуждение имущества несовершеннолетних, что на 3,84 % больше, чем в 2015 году (1069 разрешений), из их числа:

1. 232 опекунами (попечителями) и приемными родителями на совершение сделок с имуществом детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что на 9,95 % больше, чем в 2015 году (211 разрешений), из которых:

- 216 на распоряжение денежными средствами;
- 16 на продажу (3), мену (1) и найм (11) жилых помещений, продажу транспортного средства (1).

2. 878 родителями на совершение сделок с имуществом их несовершеннолетних детей, что на 2,33% больше, чем в 2015 году (858 разрешений), из которых:

- 325 по распоряжению денежными средствами;
- 438 с недвижимым имуществом;
- 115 с иным имуществом.

В соответствии с п. 4 ст. 292 ГК РФ специалистами Управления подготовлены и выданы 2 разрешения (согласия) на отчуждение жилого помещения, в котором проживают подопечные несовершеннолетние, являющиеся членами семьи собственников, что на 71,43% меньше, чем в 2015 году (7 согласий).

В 2016 году специалистами Управления также подготовлены и выданы 24 отказа в выдаче разрешений, что на 84,62% больше, чем в 2015 году (13 отказов), из них:

- 17 по основанию непредставления документов, предусмотренных Порядком;

- 5 в связи с установлением использования имущества несовершеннолетних не в их интересах;

- 1 по ограничению законодательством совершения сделки купли – продажи с близким родственником несовершеннолетнего.

Вышеуказанные отказы в выдаче разрешения до настоящего времени не обжалованы в порядке, установленном действующим законодательством РФ.

В течение 2016 года опекунам подготовлено и выдано 502 акта (о разрешении (отказе) на отчуждение имущества подопечных, на выдачу доверенности от имени подопечных для совершения сделок по распоряжению их имуществом), что на 2% меньше чем в 2015 году (512 разрешений), в том числе:

- 25 постановлений, касающихся распоряжения имуществом подопечных (что на 40 % больше, чем в 2015 году, из них 21 разрешение на выдачу доверенности от имени подопечных, 2 разрешения на выдачу доверенности от имени подопечных для совершения сделок по распоряжению их имуществом. В выдаче 2 разрешений на распоряжение имуществом подопечных было отказано;

- 477 распоряжений, касающихся расходования денежных средств, принадлежащих подопечным (что на 5,4% меньше, чем в 2015 году. Такое уменьшение количества разрешений связано с переводом опекунами денежных выплат, принадлежащих подопечным, на номинальные счета), из них было выдано 475 разрешений, в выдаче 2 разрешений было отказано;

В целях защиты имущественных прав недееспособных граждан подготовлены материалы и передано 3 дела специалисту отдела по правовому обеспечению структурных подразделений администрации города юридического управления администрации города для предъявления исковых заявлений в суд с

целью защиты имущественных прав недееспособных (1 – по обязательству, на условиях которых выдавалось постановление администрации города о разрешении на совершение сделки с жилым помещением подопечного; 1 – для признания договора об отчуждении жилого помещения, принадлежащего подопечному, недействительным, применения к нему последствий недействительности сделки и восстановление записи о праве собственности подопечного на жилое помещение); 1- о восстановлении срока принятия наследства подопечным. Исковое заявление удовлетворено (вступило в законную силу), 1 находится на рассмотрении в суде, по 1 готовятся материалы для предъявления в суд.

В связи с выявлением противоправного деяния в отношении недееспособного гражданина в правоохранительные органы было направлено 1 заявление, по результатам проверки и дальнейшей работы был вынесен обвинительный приговор (вступил в законную силу), которым виновного обязали возместить причиненный недееспособному гражданину ущерб.

С целью проверки наличия и предотвращения возможного правонарушения в отношении подопечного было направлено 1 письмо в правоохранительные органы (результаты проверки еще не известны).

В целях защиты имущественных и жилищных прав недееспособных и ограниченно дееспособных граждан в течении года было направлено 1537 писем, запросов, сообщений, сведений в различные органы власти и организации.

На основании пункта 22 Порядка и приказа Управления от 31.07.2015 №254 специалистами Управления произведен контроль за соблюдением родителями (иными законными представителями) несовершеннолетних условий выданных разрешений до II полугодия 2016 года.

В итоге производственного Контроля по выявленным нарушениям имущественных прав несовершеннолетних подготовлены материалы в отношении 234 дел (разрешений), из них:

1. 193 дела с исковыми заявлениями переданы на рассмотрение в суд, из которых

1) 124 исковых заявлений рассмотрены и вынесены решения суда:

- 102 об удовлетворении исковых требований (33 разрешения – за несовершеннолетними признали доли в праве общей долевой собственности на жилые помещения, 69 решений – с родителей в пользу несовершеннолетних взысканы денежные средства, вырученные от продажи доли жилых помещений, принадлежавших несовершеннолетним);

- 22 об отказе в удовлетворении исковых требований (21 решение первой инстанции: 20 – поскольку родители несовершеннолетних в ходе судебных заседаний исполнили условия разрешений, 1 – в связи с тем, что в ходе судебного заседания несовершеннолетний ребенок подтвердил передачу ему денежных средств, вырученных от продажи его доли жилого помещения; 1 решение апелляционной инстанции, в отношении которого направлена кассационная жалоба);

2) по 2 производство прекращены: 1 – поскольку ребенок в процессе рассмотрения дела достиг возраста 18 лет; 1 – родители до рассмотрения дела по существу, добровольно исполнили свои обязательства);

3) в отношении 8 дел администрация города отказалась от исковых требований, поскольку в ходе рассмотрения дел родителями были представлены документы, подтверждающие исполнение обязательств;

4) 59 исковых заявлений находится в процессе рассмотрения.

1. 27 дел в стадии подготовки исковых заявлений для направления на рассмотрение в суд.

2. 14 дел прекращено, поскольку в стадии подготовки искового заявления родителями представлены документы, подтверждающие исполнение условий выданных разрешений.¹

Также органы опеки и попечительства представляют законные интересы несовершеннолетних граждан и недееспособных граждан, которые находятся под опекой или попечительством, в судах и в любых других случаях, если поступки опекунов или попечителей, которые представляют законные интересы подопечных, противоречат федеральному законодательству и (или) законодательству автономного округа или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляли защиту законных интересов опекаемых.²

Подбирают и ставят на учет и подготавливают в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, граждан, проявивших желание стать опекунами или попечителями либо взять детей, которых оставили родители, в семью на воспитание в установленных семейным законодательством формах. Организуют подготовку граждан проявивших желание принять в семью на воспитание ребенка (детей), оставшегося (оставшихся) без попечения родителей.

Так в 2014 было выдано заключений о возможности гражданина быть опекуном – 65, а в 2015 – 85.³

В городе Нижневартовске есть бюджетное учреждение Ханты-мансийского Автономного Округа – Югры «Центр помощи детям, оставшимся без попечения

¹ Информация о реализации в 2016 году переданных отдельных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству по выдаче предварительных разрешений на совершение сделок с имуществом, согласий на отчуждение и (или) передачу в ипотеку жилых помещений несовершеннолетних.

² Распоряжение администрации города №1490 от 11.09.2015 «Об утверждении положений об управлении по опеке и попечительству администрации города и его отделах» URL:<https://www.n-vartovsk.ru/documents/agRasp/11-09-2015/1490.html>

³ Отчет главы администрации города Нижневартовска о результатах своей деятельности, о результатах деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2015 год / утвержден решением Думы города от 26.02.2016 № 967 URL:https://www.n-vartovsk.ru/authorities/town_adm/otchet_adm/otchet_adm_2015

родителей, «Аистенок», разработавший программу подготовки лиц, желающих принять в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей. Разработчиками данной программы являются Назаренко М.В., Федосюк Н.В., Гачаева О.В., Ипполитова М.В., Тракс А.А., Гальмак А.Х.

Основаниями для разработки данной программы послужили

– Письмо Министерства образования и науки РФ от 24.08.2012г. № ИР-713/07 «О желающих принять на воспитание в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей»;

- Приказ Департамента социального развития ХМАО-Югры от 12.11.2012г. № 34-нп подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей»;

- Приказ Департамента социального развития ХМАО - Югры от 31.12.2014 № 954-р «Об организации подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью детей, оставшихся без родителей, и сопровождения семей, принявших на воспитание детей, оставшихся без родителей»

- Приказ Департамента социального развития ХМАО – Югры от 17.08.2015г. №570-р изменений в приказ от 31.12.2014 № 954-р»

- Положение об организации подготовки и социально - психолого-педагогического обследовании желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения (утвержденного директором 01.09.2015 г);

- Договор от 08.08.2012 г. с органами опеки и попечительства г. Нижневартовска о передаче БУ «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, «Аистенок» отдельного государственного полномочия органа опеки и попечительства подготовке граждан, выразивших опекуном или попечителем несовершеннолетних граждан либо принять детей, попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным Российской Федерации формах.

- Договор от 10.07.2012 г. с органами опеки и попечительства Нижневартовского района о передаче БУ «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, «Аистенок» отдельного государственного полномочия

органа опеки и попечительства подготовке граждан, выразивших опекуном или попечителем несовершеннолетних граждан либо принять детей, попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным Российской Федерации формах.

Целью данной программы является - формирование воспитательных компетенций, а также родительских навыков для содержания и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе для охраны их прав и здоровья, создания безопасной среды, успешной социализации, образования и развития.

Для реализации поставленной цели были поставлены следующие задачи:

1) оказать помощь кандидатам в приемные родители в определении своей готовности к приему на воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей, в выборе формы устройства ребенка на воспитание в семью, в осознании реальных проблем и трудностей, с которыми им предстоит встретиться в процессе воспитания приемного ребенка;

2) ознакомить кандидатов в приемные родители с основами законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, правами и обязанностями замещающих родителей, формами профессиональной помощи и поддержки замещающих семей;

3) сформировать у кандидатов в приемные родители знания в области детской психологии, развития ребенка и влияния его прошлого опыта (депривации, жестокого обращения, пренебрежения нуждами ребенка, разлуки с биологической семьей) на его психофизическое развитие и поведение;

4) сформировать у кандидатов в приемные родители представления о семье как о системе и ее изменениях после появления ребенка;

5) ознакомить кандидатов в приемные родители с особенностями протекания периода адаптации ребенка в семье, а также с причинами «трудного» поведения ребенка и способами преодоления такого поведения;

б) ознакомить кандидатов в приемные родители с обязанностями по сохранению здоровья ребенка и организации его безопасного воспитания.

Данная программа представляет собой подготовку граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей. Подготовка осуществляется по трем основным разделам:

- социально-правовой;
- психолого-педагогический;
- медицинский.

Занятия проводятся в соответствии с учебно - тематическим планом. Аттестация граждан проводится в форме двух промежуточных аттестаций и итоговой аттестации в виде экзамена.

Промежуточные вопросы аттестации частично включены в «Домашнее задание», также проводится в форме устного опроса граждан и мини-тестов для самоконтроля.

Итоговая аттестация проводится при аттестационной комиссии в форме комплексного экзамена по направлениям: юридическое, психолого – педагогическое и медицинское.¹

Также органы опеки и попечительства проверяют условия жизни подопечных и соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения ими сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав по исполнению обязанностей опекунов или попечителей.

Осуществляется контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, исполнением опекунами и попечителями требований, установленных действующим законодательством. За 2015 год проведено 2 371 плановых и

¹ Программа подготовки лиц, желающих принять в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, «Аистенок» 01.11.2016 № 227 URL:<http://www.molodezh79.ru/component/k2/itemlist/category/147-kursiy-podgotovki-kandidatov-v-priemniye-roditeli>

внеплановых проверок условий жизни детей, 236 плановых и внеплановых проверок сохранности жилых помещений, принадлежащих несовершеннолетним, составлено 759 описей имущества подопечных. По результатам работы 2 опекуна и 1 приемный родитель отстранены от исполнения своих обязанностей в связи с ненадлежащим их исполнением, 1 опекун привлечен к административной ответственности. В остальных семьях опекунов или попечителей, приемных родителей и усыновителей, состоящих на учете в управлении по опеке и попечительству администрации города, созданы надлежащие условия для воспитания, содержания и обучения детей.

С января по декабрь 2016 года проведено 1884 плановых и внеплановых проверок условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей, в том числе 54 проверки исполнения помощниками договора с гражданами находящимися под патронажем. По результатам проверок составлены соответствующие акты.

Также в компетенции органов опеки и попечительства входит защита наследственных прав несовершеннолетних, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. Дают разрешения на смену фамилии или имени. Участвуют в судебных заседаниях об отбирании ребенка и передаче его другим лицам. Издают распоряжения по вопросу осуществления ухода за нетрудоспособным гражданином обучающимся, достигшим возраста 14 лет, в свободное от учебы время. Оказывают помощь опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных. Издают распоряжения о ежегодном обеспечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в общеобразовательных организациях и воспитывающихся в семьях опекунов или попечителей, приемных семьях, бесплатным проездом к месту жительства и обратно к месту учебы по

фактическим расходам. А также рассматривают обращения граждан, объединения граждан, в том числе юридических лиц.

По форме опека и попечительство в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» делится на опеку в общем порядке и на предварительную опеку.

Опека в общем порядке делится на два вида это безвозмездная опека и опека по договору.

Когда устанавливают безвозмездную опеку или попечительство, то основанием возникновения отношений между подопечным и опекуном или попечителем является акт органов опеки и попечительства о назначении опекуна (попечителя) (пункт 6 статья 11 ФЗ №48). В данном акте указывают срок действия полномочий опекуна (попечителя), который определяется периодом или указанием на наступление определенного события. Но необходимо учесть, что в соответствии со статьей 40 Гражданского кодекса Российской Федерации если ребенку наступит четырнадцать лет, то опека над ним прекращается, а гражданин, который исполнял обязанности опекуна, становится попечителем без дополнительно решения об этом.

Попечительство над ребенком, достигшим восемнадцатилетнего возраста, прекращается без какого – либо особого решения. Также оно прекращается, если несовершеннолетний вступает в брак и при других случая приобретения несовершеннолетним полной дееспособности.

Допускается установление опеки и попечительства по договору об осуществлении опеки (попечительства). Включая и договор о приемной семье и по договору о патронатной семье. Такой договор заключается с опекуном или попечителем в соответствии со ст. 16 ФЗ №48.

Данная статья содержит в себе:

Исходя из интересов подопечного, органы опеки и попечительства, могут заключить договор об осуществлении опеки (попечительства) на возмездных условиях.

Вознаграждение опекуна (попечителя) могут выплачивать за счет доходов от имущества подопечного, средств бюджета субъекта РФ или же за счет средств третьих лиц.

Также возможно, по просьбе опекуна (попечителя), который исполняет свои обязанности вместо выплаты вознаграждения, разрешить ему безвозмездно пользоваться имуществом подопечного.¹

Возмездная опека или попечительство по договору об осуществлении опеки (попечительства) устанавливается на основании акта органов опеки и попечительства. Если органы опеки и попечительства необоснованно уклоняются от заключения такого договора, то опекун (попечитель) вправе на основании ч. 4 ст. 445 ГК РФ предъявить требования органу опеки и попечительства.

Права и обязанности опекуна или попечителя относительно представительства и защиты прав и интересов подопечного возникают с того момента как орган опеки и попечительства принял акт о назначении опекуна или попечителя возмездно. Право на вознаграждение возникает с момента заключения договора об осуществлении опеки и попечительства для опекуна (попечителя).

Данный договор, возможно, заключить как в отношении одного подопечного, так и в отношении нескольких подопечных. Нельзя заключить договор об осуществлении опеки и попечительства через представителя опекуна. Договор может быть заключен по месту жительства подопечного и его опекуна (попечителя) в течении десяти дней со дня принятия решения о назначении опекуна.

Если же при заключении договора об осуществлении опеки и попечительства возникли разногласия между сторонами, то органы опеки и попечительства, которые получили от опекуна (попечителя) письменное предложение о согласовании спорных условий, в течении шести дней с того дня как были получены предложения, принимают меры по согласованию условий договора или

¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

же уведомляют опекуна (попечителя) об отказе в его заключении, в письменной форме.

Если же место жительства было изменено, то по новому месту жительства заключают новый договор.

Таким образом, можно сделать вывод, что органы опеки и попечительства выполняют достаточно много функций, которые связаны с процедурой установления опеки и попечительства это такие как: выявляют и ставят на учет граждан, нуждающихся в установлении опеки и попечительства; подготовка и издание распоряжений о постановке на учет и снятие с учета; подают заявления в суд для признания гражданина ограниченно дееспособным; подготавливают проекты постановления администрации города по вопросам установления и прекращения опеки и попечительства; осуществляют надзор за действиями опекунов и попечителей; представляют законные интересы граждан, которые находятся под опекой и попечительством. Также необходимо отметить, что в 2016 году специалистами органа опеки и попечительства были подготовлены и выданы 1110 разрешений на отчуждение имущества несовершеннолетних, что на 3,84 % больше, чем в 2015 году (1069 разрешений), также специалистами органа опеки и попечительства были подготовлены и выданы 24 отказа в выдаче разрешений, что на 84,62% больше, чем в 2015 году (13 отказов). Также нужно заметить что, невзирая на полномочия по контролю, которые возложены на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации, в том случае если передать полномочия по опеке и попечительству органам местного самоуправления исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, то следует обеспечить надлежащий контроль за исполнением отмеченных полномочий. В свою очередь при осуществлении переданных полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации нужно обеспечить координацию деятельности органов местного самоуправления.

Также необходимо заметить, что рост нарушений имущественных прав несовершеннолетних продолжается, особенно в сферах алиментных выплат и реализации права на жильё. Для того чтобы решить данную проблему требуется введение дополнительных функций органам опеки и попечительства, такие как: после развода родителей обязательно активно участвовать в определении места жительства детей, даже в тех случаях, когда отсутствует спор. Участие должно обеспечивать исследование как материальных, так и иных аспектов. Данные меры могут явиться превентивными относительно возможных последующих нарушений.

2.2 Осуществление охраны и защиты прав органами опеки и попечительства

Основными задачами органов опеки и попечительства являются защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством; надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане, а также 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.¹

Чётко установлен порядок выявления и учёт граждан нуждающихся в установлении опеки или попечительства над ними. Все, кому стало известно о детях, нуждающихся в опеке и попечительстве необходимо сообщать об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей.

¹ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/>

В течение трёх дней специалист органа опеки и попечительства проводит первичное обследование условий, в которых находится ребёнок, для того чтобы проверить достоверность полученной информации и решения вопроса о его временном устройстве.

При обследовании выясняется:

- причина, по которой ребёнок остался без родительского попечения;
- анализируются данные о родителях;
- с кем в настоящее время проживает ребёнок;
- граждане, которые могут изъявить желание взять его под опеку;
- устанавливаются материально-бытовые условия жизни ребёнка (наличие жилой площади, транспорта, ценного имущества, предметов домашнего обихода и пр.);
- составляется опись имущества.

Все полученные данные отражаются в акте первичного обследования, являющимся документом, на основе которого решается вопрос об окончательном устройстве ребёнка, и намечаются меры требуемой социальной, педагогической, материальной и иной помощи. Кто несёт ответственность за сохранность имущества, в данном акте указывается. Этот документ приобщается к личному делу ребёнка вместе с заключением органа опеки и попечительства о наиболее целесообразной форме устройства.

Независимо от формы устройства на каждого ребёнка, заводится личное дело, которое либо передаётся в то учреждение, где он будет воспитываться, либо если ребенок был передан под опеку, то личное дело хранится в органе опеки и попечительства.

В то же время с первичным обследованием в журнале первичного учёта установленного образца делается соответствующая запись.

В течение календарного месяца органы опеки и попечительства обязаны со дня установления факта лишения ребёнком родительского попечения передать его

на воспитание в семью или же запросить путёвку в учреждение общественного воспитания.

Если органом опеки и попечительства выявляется ребёнок, не проживающий постоянно на подведомственной территории, нужно обеспечить его временное устройство и связаться с тем органом опеки и попечительства, на территории которого постоянно проживает или проживала его семья. В ГК РФ в статье 35 обращается внимание на то, что «опекун или попечитель назначается органом опеки и попечительства по месту жительства лица, нуждающегося в опеки или попечительстве» и только «при наличии заслуживающих внимания обстоятельств...может быть...назначен по месту жительства опекуна или попечителя».¹

Обстоятельствами, которые заслуживают внимание, могут быть - территориальная удалённость. К примеру, из Курской области приехала женщина с малолетним ребёнком в гости к родственникам и внезапно умерла. Родственники согласны взять ребёнка под опеку. В этом случае нужно запросить в органе опеки и попечительства по месту постоянного жительства этой женщины документы на ребёнка, заключение о возможности оформления опеки по месту жительства опекуна, а также документы о наличии либо закреплении жилой площади.

Практика показывает, что устройство несовершеннолетнего лучше всего осуществлять по месту его постоянного жительства, потому как одновременно решается вопрос о закреплении жилья либо постановки на льготную очередь. Например, в городе Нижневартовске умерла женщина, у нее осталась малолетняя дочь. Старшая сестра девочки решила взять её под опеку и обратилась с просьбой об оформлении в орган опеки и попечительства города Нижневартовска, потому как сестру сразу привезла к себе. Ей было предложено оформить опеку в Сургуте, по месту жительства умершей матери, которая имела там квартиру. Часто бывает,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. – Ст. 3301

что если ребенка устраивают по месту выявления, а не жительства, нарушаются его жилищные права, которые потом трудно восстановить.¹

Если ребенка не удалось в течение месяца со дня первичной регистрации устроить в семью, то должна быть заполнена анкета установленного образца с приложением к ней фотографии и в течение 7 дней передаётся в региональный банк данных для постановки на централизованный учёт. Анкета должна быть подписана работником органа опеки и попечительства, одна её копия вкладывается в личное дело ребёнка и ещё одна остаётся в органе опеки и попечительства.

Необходимо обратить внимание на то, что пункт 2 статьи 122 Семейного Кодекса Российской Федерации обязывает руководителей учреждений, в которых находится ребенок, лишённый родительского попечения, сообщать о нем в органы опеки и попечительства в течение 7 дней (чаще всего это приюты, больницы и родильные дома). Данные об этих детях заносятся в журнал первичного учёта, номер, под которым зарегистрирован несовершеннолетний, сразу называется сообщаемому лицу для регистрации в журнале учреждения.

За неисполнение обязанностей по выявлению и устройству детей, лишённых родительского попечения, в установленные сроки должностные лица несут административную ответственность.

Особую роль в механизме осуществления и защиты, имущественных прав граждан выполняют органы опеки и попечительства. Как отмечает Тарасова А. Е., органы опеки и попечительства непосредственно включены в единый механизм осуществления и защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан в области гражданских, семейных, жилищных отношений.²

¹ Ростовская И.В. Участие органов опеки и попечительства в защите имущественных прав несовершеннолетних / Северо-Кавказский юридический вестник. - 2014. - №4. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-organov-opeki-i-popechitelstva-v-zaschite-imuschestvennyh-prav-nesovershennoletnih>

² Тарасова, А.Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов. Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 4. - С.19.

Федеральный закон от 24.04.2008 №48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» определяет статус субъектов, осуществляющих опеку и попечительство несовершеннолетних, основные процедуры оформления опеки, роль государства в регулировании и контроле опеки и попечительства.

При наделении государственным полномочием органами местного самоуправления необходимо передавать материальные и финансовые средства. Судебная практика свидетельствует о часто возникающих спорах именно в этой части выполнения органами местного самоуправления переданных полномочий по опеке и попечительству.

Сохранение за органами местного самоуправления функций органов опеки и попечительства, по мнению А. Е. Тарасовой, не отвечает повышающейся роли государства в защите прав и интересов несовершеннолетних и реализации предоставленных им возможностей. Такая модель органов опеки и попечительства вступает в противоречие с самим механизмом осуществления и защиты прав несовершеннолетних, который подчиняется правилам, установленным преимущественно в нормах федерального законодательства (Гражданского кодекса Российской Федерации) либо совместного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но в большей степени на уровне федеральных норм (Семейный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»)¹. Против данного утверждения сложно возразить.

Защита имущественных прав несовершеннолетних осуществляется посредством предписаний закона об особом порядке совершения сделок (иных юридических действий) и предъявления требования о защите нарушенного права.

В течение 1 полугодия 2016 года в рамках реализации постановления № 232-п в органы опеки и попечительства автономного округа поступили 1 439

¹ Тарасова, А.Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов. Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 4. - С.19.

сообщений о выявлении 2 082 детей, права и законные интересы которых нарушены.

Количество поступивших сообщений в сравнении с 1 полугодием 2015 года снизилось на 15 % (в 1 полугодии 2015 года 1 697 сообщений). Показатель численности выявленных детей, права и законные интересы которых нарушены, снизился на 7,5 % (в 1 полугодии 2015 года - 2 252 ребенка).

В течение 1 полугодия 2016 года органами опеки и попечительства в адрес территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав направлено 521 заключение о необходимости организации индивидуальной профилактической работы в отношении детей и их семей, что на 9 % меньше, чем в 1 полугодии 2015 года (572 заключение).

Значительное сокращение численности выявленных детей, права и законные интересы которых нарушены, отмечено в городах Нижневартовске, Ханты-Мансийске, а также Кондинском, Нижневартовском, Советском и Сургутском районах.

В связи поступившими предложениями общественных организаций о внесении изменений в нормативные правовые акты автономного округа по вопросам защиты прав детей 27 ноября 2015 года были внесены изменения в постановление № 232-п.

Приведено в соответствие с пунктом 1 статьи 121 Семейного кодекса Российской Федерации понятие «дети, права и законные интересы которых нарушены», согласно которому орган опеки и попечительства организует деятельность по выявлению и учету детей, чьи родители своими действиями или бездействием создают условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующие их нормальному воспитанию и развитию.

При выявлении детей, права и законные интересы которых нарушены, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны руководствоваться частью 2 статьи 9 Федерального закона Российской Федерации от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», указывающей органы, осуществляющие учет и работу с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Из вышеизложенного следует, что дети, в отношении которых родители отказываются от прививок, дети, пропускающие школьные занятия, дети, в отношении которых не обеспечен летний отдых либо отсутствуют условия для проживания, не относятся к компетенции органа опеки и попечительства.

По результатам комплексных межведомственных проверок, проведенных в 2015 году, 1 полугодии 2016 года, выявлены следующие систематические нарушения норм федерального законодательства, постановления № 232-п со стороны территориальных комиссий, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

- несвоевременная организация работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации (реабилитационная работа с семьями несовершеннолетних организуется только после получения соответствующих заключений органов опеки и попечительства; выявлены случаи, когда первичные сведения о необходимости защиты прав несовершеннолетних, поступающие в отделы по обеспечению деятельности территориальных комиссий, перенаправляются в орган опеки и попечительства, что противоречит пункту 1 части 2 статьи 11 Закона № 120-ФЗ);

- неправомерное включение органов опеки и попечительства в перечень исполнителей индивидуальных межведомственных программ реабилитации с детьми, не являющимися сиротами и оставшимися без попечения родителей, что противоречит статье 16 Закона № 120-ФЗ;

- включение территориальными комиссиями в индивидуальные профилактические планы по работе с семьями мероприятий по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, что противоречит статье 64 Семейного кодекса Российской Федерации, согласно которой защита прав и

интересов детей возлагается на орган опеки и попечительства при установлении противоречий между интересами родителей и детей (в личных делах несовершеннолетних отсутствуют акты администраций муниципальных образований, подтверждающие наличие противоречий между интересами родителей и детей, соответственно органы опеки и попечительства не вправе защищать личные и имущественные права указанной категории детей);

- несвоевременное направление (в трехдневный срок) либо ненаправление органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в органы опеки и попечительства сведений о наличии либо отсутствии фактов, свидетельствующих о создании родителями условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, что является нарушением пункта 3.7. Порядка, утвержденного постановлением № 232-п.

Отсутствие указанных сведений не позволяет органу опеки и попечительства всесторонне и объективно оценить все данные для подтверждения либо не подтверждения факта нарушения прав и законных интересов ребенка.

Наряду с приведенными положительными тенденциями по сокращению численности выявленных детей, права и законные интересы которых нарушены, в автономном округе:

- увеличилось на 1,5% количество выявленных детей, оставшихся без попечения родителей (2015 г. - 392; 2014 г. - 386);

- увеличилось на 9% (1 полугодие 2016 г. - 187; 1 полугодие 2015 г. - 170) количество социальных сирот (особый рост наблюдается в городах Нижневартовске (с 22 до 37), Лангепасе (с 3 до 7), Пыть-Яхе (с 2 до 7), а также Березовском (с 1 до 4), Кондинском (с 6 до 10), Советском (с 4 до 6), Сургутском (с 6 до 9) районах);

- увеличилось 14% (1 полугодие 2016 г. - 230; 1 полугодие 2015 г. - 197) количество родителей, лишенных родительских прав (особый рост наблюдается в

городах Нижневартовске (с 25 до 46), Мегионе (с 0 до 11), Сургуте (с 41 до 51), Радужный (с 2 до 5), Югорске (с 1 до 5), а также Белоярском (с 0 до 4), Нижневартовском (с 6 до 10), Октябрьском (с 0 до 6) районах);

- увеличилось на 13% (1 полугодие 2016 г. - 139; 1 полугодие 2015 г. - 121) количество детей, утративших родительское попечение, в связи с лишением их родителей родительских прав (особый рост наблюдается в городах Когалыме (с 4 до 9), Мегионе (с 0 до 4), Нижневартовске (с 5 до 20), Урае (с 5 до 8), Югорске (с 0 до 3), а также Нижневартовском (с 5 до 14), Советском (с 1 до 4), Белоярском, Ханты-Мансийском и Октябрьском (с 0 до 3) районах).

Значительный рост численности родителей, лишенных родительских прав, и, как следствие, численности детей, утративших родительское попечение по указанной причине, установлен в городах Мегионе, Югорске, Нижневартовском, Октябрьском районах, что, в свою очередь, свидетельствует о низкой эффективности в указанных муниципальных образованиях:

- межведомственной работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению раннего семейного неблагополучия и социального сиротства; реабилитационных мероприятий с родителями несовершеннолетних (либо их отсутствию), направленных на снятие ограничения в родительских правах, что впоследствии приводит к лишению их родительских прав.¹

Таким образом, можно сделать вывод о том, основными задачами органов опеки и попечительства являются защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством; надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане, а также контроль за сохранностью имущества и управлением имуществом граждан, находящихся под

¹ Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве ХМАО - Югры 22.09.2016 № 85 // URL: <http://www.stategovernor.admhmao.ru/>

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. Практика показывает, что устройство гражданина лучше всего осуществлять по месту его постоянного жительства, потому как одновременно решается вопрос о закреплении жилья либо постановки на льготную очередь. Защита имущественных прав граждан осуществляется посредством предписаний закона об особом порядке совершения сделок (иных юридических действий) и предъявления требования о защите нарушенного права.

Так же можно отметить, что в городе идет тенденция к сокращению числа социальных сирот, выявленных в результате того, что их родители лишены родительских прав (2015 год – 25 детей, 2014 год – 44 ребенка, 2013 год – 60 детей).

Снизилась численность выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Значение данного показателя по сравнению с 2014 годом сократилось на 23,5%. Из общего числа выявленных детей, оставшихся без попечения родителей, как и ранее большую часть составляют социальные сироты. Основной причиной социального сиротства является лишение родительских прав, отказ от детей при их рождении.

Отдел проводит плановые и внеплановые проверки с целью оценки риска нарушения прав и законных интересов ребенка. Таких проверок за 2015 год проведено 2 371.

Но, несмотря на все положительные стороны Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве ХМАО - Югры от 22 сентября 2016 года № 85 выявило систематические нарушения норм федерального законодательства, постановления № 232-п со стороны территориальных комиссий, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Такие как:

- несвоевременная организация работы с несовершеннолетними

и семьями, находящимися в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации;

- неправомерное включение органов опеки и попечительства

в перечень исполнителей индивидуальных межведомственных программ реабилитации с детьми, не являющимися сиротами и оставшимися

без попечения родителей, что противоречит статье 16 Закона № 120-ФЗ и др.

Необходимо отметить, что значительное сокращение численности выявленных детей, права и законные интересы которых нарушены, отмечено в городах Нижневартовске, Ханты-Мансийске, а также Кондинском, Нижневартовском, Советском и Сургутском районах, что является значительным плюсом в работе органов опеки и попечительства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт опеки и попечительства - это достаточно сложный, многофункциональный и специфический правовой институт.

Его назначение определяется в зависимости от того, какие именно интересы и потребности подопечных лиц, подлежат охране в первоочередном порядке. Так опека и попечительство может относиться к форме «устройства» физических лиц (трудовому и жилищному), как для совершеннолетних и несовершеннолетних лиц. Так опека и попечительство своими действиями удовлетворяет как интересы частного лица в самосохранении жизни, здоровья, права, так и интересы общественные, публичные в целом, в сохранении граждан, данного общества (устранение нищенства, детской безнадзорности, снижение уровня алкоголизма, наркомании, преступности в стране). Анализ действующего законодательства об опеке и попечительстве и научной литературы позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1. В состоянии всемирной глобализации развитие действенных институтов семейного права, включая сферу опеки и попечительства, на наш взгляд, нужно исходить только из норм международного права. Комплекс норм, регулирующий вопросы опеки и попечительства, созданный в результате сотрудничества государств, впоследствии реализуется на внутригосударственном уровне. Наиболее актуальным представляется сотрудничество государств в области опеки и попечительства несовершеннолетних, включая и Российскую Федерацию. Потому, как и иностранные граждане могут усыновить или удочерить гражданина Российской Федерации.

2. В Федеральном законе № 48 в части 8 статьи 10, при назначении нескольких опекунов или попечителей представительство и защита прав и законных интересов подопечного осуществляются одновременно всеми опекунами или попечителями. В случае если ведение дел подопечного поручается опекунами или попечителями одному из них, это лицо должно иметь

доверенности от остальных опекунов или попечителей. Вместе с тем обязанности по уходу, обучению и воспитанию подопечного опекунов и попечителей делятся меж ними согласно акту органа опеки и попечительства об их назначении или же договором об осуществлении опеки или попечительства. В том случае если обязанности не поделены, опекуны или попечители за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей они несут солидарную ответственность. Из этого следует что, при установлении и осуществлении опеки или попечительства возможна множественность лиц на стороне опекуна или попечителя. Порядок защиты прав и интересов подопечных не урегулирован, в случае если возникли разногласия между опекунами или попечителями, это является недостатком. В таком случае можно закрепить положения, которые при разногласии между опекунами орган опеки и попечительства должен установить представителя для защиты прав и интересов ребенка.

3. Согласно часть 5 статьи 10 ФЗ № 48 преимущественное право быть опекунами и попечителями перед всеми другими лицами отдается бабушкам и дедушкам, родителям и супругам, совершеннолетним детям, внукам, братьям и сестрам совершеннолетнего подопечного.

Из чего следует, что Федеральный закон № 48 закрепил в себе действующий на практике принцип, по которому предпочтение отдавалось близким родственникам в отношении опеки и попечительства. В тоже время ясно, что при подборе опекуна или попечителя необходимо тщательно оценивать намерения лиц. Опекунами или попечителями могут быть только совершеннолетние дееспособные граждане. Когда опекуна или попечителя назначают ребенку, учитываются его нравственные и другие качества, способность его к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношение членов семьи опекуна или попечителя к ребенку, отношения между ребенком опекуном или попечителем и если такое возможно, то учитывают и желание самого ребенка.

Из содержания данной нормы видно, что если есть несколько кандидатов в опекуны, то предпочтение отдается ближайшему родственнику, только если это назначение не противоречит законодательству Российской Федерации.

Интересы подопечного также могут служить критериями в отборе кандидата в роли опекуна или попечителя. К примеру, ч. 5 ст. 13 ФЗ № 48 выделяет, что органы опеки и попечительства принимают акт об отказе в установлении опекуном или попечителем лица, которого указали родители ребенка или же сам ребенок, который достиг четырнадцатилетнего возраста, лишь в том случае, когда это назначение противоречит интересам несовершеннолетнего или законодательству Российской Федерации.

Поэтому норму статьи 10 ФЗ «Об опеке и попечительстве» необходимо дополнить указанием на то, что не должен противоречить интересам подопечного, выбор в пользу лиц, которые имеют преимущественное право стать опекуном или попечителем.

4. В целях стимулирования и развития опеки и попечительства как формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо закрепить в законодательстве обязанность бывших подопечных содержать своих опекунов или попечителей путем внесения дополнения в п. 3 ст. 96 СК РФ, что позволило бы нетрудоспособным нуждающимся опекунам или попечителям, осуществлявшим опеку (попечительство) на безвозмездной основе, – не получавших в той или иной форме вознаграждения за исполнение своих обязанностей, – рассчитывать на содержание от своих бывших подопечных. Аналогичное положение следует закрепить в Законе «Об опеке и попечительстве».

Реализация этих предложений будет способствовать надлежащему регулированию правоотношений по опеке и попечительству в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативно-правовые акты

1.1 Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (Принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30.09.2000) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.2 Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.3 Декларация о праве на развитие» (Принята 04.12.1986 Резолюцией 41/128 на 97 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.4 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Текст] // Собрании законодательства РФ, 04.08.2014. - № 31. – Ст. 4398

1.5 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Текст] // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. - № 32. – Ст. 3301

1.6 Семейный кодекс Российской Федерации от 25.12.1995 № 223 – ФЗ (ред. от 01.05.2017) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.7 Федеральный закон от 24.04.2008 № 48 – ФЗ «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.8 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.9 Постановление «О порядке выдачи разрешений на совершение сделок с имуществом, согласий на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку жилых помещений подопечных и несовершеннолетних лиц в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 12 октября 2012 года № 377-п (ред. От 02.02.2017) [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/>

1.10 Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве ХМАО - Югры от 22.09.2016 № 85 [Электронный ресурс] // <http://www.stategovernor.admhmao.ru/>

1.11 Распоряжение администрации города №1490 от 11.09.2015 «Об утверждении положений об управлении по опеке и попечительству администрации города и его отделах» [Электронный ресурс] // <https://www.n-vartovsk.ru/documents/agRasp/11-09-2015/1490.html>

2 Научная и учебная литература

2.1 **Антокольская, М.В.** Семейное право [Текст] / Учебник. 2-е изд. - М.: Юристъ, - 2012. – 306 с.

2.2 **Безгин, В.Б.** Опека малолетних и сирот в русском селе (вторая половина XIX века) [Текст] // - М.: Юридический мир, 2014. - № 2.

2.3 **Беспалов, Ю.Ф.** Понятие опеки и попечительства над несовершеннолетними / Беспалов, Ю.Ф., Е.Г. Куропацкая [Текст] // Защита гражданских и семейных прав ребенка в РФ. – 2014. - № 89.

2.4 **Владимирский – Буданов, М.Ф.** Обзор истории русского права [Текст] / Учебник. 2-е изд. - Ростов н/Д.: - 2009. – 457 с.

2.5 **Гуев, А.Н.** Постатейный комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации [Текст] - М.: ИНФРА-М, - 2013.

2.6 **Евдокимова, Т.П.** Совершенствование попечительства [Электронный ресурс] // <http://www/gazeta-yurist.ru>

2.7 **Ильина, О.Ю.** О критериальном значении интересов ребенка / Интересы ребенка в семейном праве РФ [Текст] // - М.: ОАО ИД «Гродец» - 2016. – 192 с.

2.8 Информация о реализации в 2016 году переданных отдельных государственных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству по выдаче предварительных разрешений на совершение сделок с имуществом, согласий на отчуждение и (или) передачу в ипотеку жилых помещений несовершеннолетних.

2.9 **Кнороз, А. И.** Некоторые вопросы отстранения опекунов и попечителей от исполнения своих обязанностей [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы 3 Международной науч. конф. - М.: Буки-Веди, - 2014.

2.10 **Крупейников, К.В.** История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве / Вестник Московского государственного областного гуманитарного института / Серия: История, философия, политология, право. [Текст] // - М.: - 2012. - № 2.

2.11 **Локтионова, О.А.** Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми [Текст] // Образовательная энциклопедия. - М.: - 2011. – 741 с.

2.12 **Михеева, Л.Ю.** Опека и попечительство: правовое регулирование / Учебное пособие [Текст] / В.П. Мананковой. - М.: Палеотип, 2012.

2.13 **Нечаева, А.М.** Охрана детей-сирот в России / История и современность. [Текст] // - М.: Дом, - 2012.

2.14 **Нечаева, А.М.** О федеральном законе «Об Опеке и попечительстве» // Законы России: опыт, анализ, практика [Текст] // - М.: Буквоед, 2014. - №7.

2.15 Отчет главы администрации города Нижневартовска о результатах своей деятельности, о результатах деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города, за 2015 год / утвержден решением Думы города от 26.02.2016 № 967 [Электронный ресурс] // https://www.n-vartovsk.ru/authorities/town_adm/otchet_adm/otchet_adm_2015

2.16 Программа подготовки лиц, желающих принять в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей «Центр помощи детям, оставшимся без

попечения родителей, «Аистенок» 01.11.2016 № 227 [Электронный ресурс] // <http://www.molodezh79.ru/component/k2/itemlist/category/147-kursiy-podgotovki-kandidatov-v-priemniye-roditeli>

2.17 **Ростовская, И.В.** Участие органов опеки и попечительства в защите имущественных прав несовершеннолетних / Северо-Кавказский юридический вестник. - 2014. - №4. [Электронный ресурс] // <http://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-organov-opeki-i-popechitelstva-v-zaschite-imuschestvennyh-prav-nesovershennoletnih>

2.18 **Синайский, В. И.** Русское гражданское право [Текст] // - М.: Статут, - 2012, - 529 с.

2.19 **Тарасова, А.Е.** Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов [Текст] // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 4.

2.20 **Теттенборн, З.Р.** Задачи опекунских учреждений по новому праву / Пролетарская революция и право. [Текст] // - М.: - 2012. - № 2 - 4.

2.21 **Титов, Ю. П.,** Русская Правда / Хрестоматия по истории государства и права России / Учебное пособие [Текст] // - М.: - 2003. 501 с.

2.22 **Товмасян, Р. В.,** Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних: пробелы и противоречия / Вестник ОмГУ. - 2011. - №1. [Электронный ресурс] // <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-opeki-i-popechitelstva-v-otnoshenii-nesovershennoletnih-probely-i-protivorechiya>

2.23 **Цветков, В.А.,** Многоаспектность понятия опеки и попечительства / Вестник Омской юридической академии. - 2012. - №1 [Электронный ресурс] // <http://cyberleninka.ru/article/n/mnogoaspektnost-ponyatiya-opeki-i-popechitelstva>

2.24 **Шершеневич, Г.Ф.** Курс гражданского права [Текст] // - Тула: Автограф, 2011. - 601 с.

2.25 **Яковлева, Н.В.** Правовое регулирование опеки и попечительства // Социальное и пенсионное право [Текст] // - М.: - 2008. - № 2.