

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ УСТАНОВЛЕНИЯ ОПЕКИ НАД СОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ГРАЖДДАНАМИ

SOME ASPECTS OF CIVIL LAW REGULATION ISSUES OF ESTABLISHMENT OF GUARDIANSHIP OVER THE FULL AGE INCAPACITATED CITIZENS

J. Primenko

Annotation

This article discusses the issues of legal regulation of relations arising in connection with the establishment of guardianship over the full age incapacitated citizens. Special attention is paid to the Federal law "On guardianship and custody", as the first legal document accumulating legal regulations of guardianship and guardianship that defines its structure and content. The analysis of the current legislation of the Russian Federation, defining the legal status of participants of legal relations arising in connection with the establishment of guardianship over the full age incapacitated citizens.

Keywords: guardianship legislation, the guardianship, of full age incapacitated citizens.

Применко Юлия Викторовна
К.юр.н., доцент,
ЧОУ ВО "Нижегородская
правовая академия"

Аннотация

В данной статье рассматриваются вопросы гражданско-правового регулирования отношений, возникающих в связи с установлением опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами. Особое внимание уделено Федеральному закону "Об опеке и попечительстве", как первому нормативно-правовому документу, аккумулирующему правовые нормы института опеки и попечительства, определяющему его структуру и содержание. Проведен анализ норм действующего законодательства РФ, определяющих правовой статус участников правоотношений, возникающих в связи с установлением опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами.

Ключевые слова:

Институт опеки, законодательство, установление опеки, совершеннолетние недееспособные граждане.

Институт опеки и попечительства – это система норм права, регулирующих отношения, связанные с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства в том числе над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования института опеки и попечительства были достаточно подробно исследованы в работах таких исследователей, как Спектор А.А. [1], Магдесян Г. А. [2], Михеева Л.Ю. [3].

Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки над недееспособными или ограниченно дееспособными гражданами, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации [4] (далее ГК РФ), Федеральным законом от 24 апреля 2008 года №48-ФЗ "Об опеке и попечительстве"[5] (далее Закон об опеке и попечительстве), Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2010 г. № 927 "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечитель-

ства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан" [6].

В соответствии с понятием "гражданское законодательство", содержащимся в п.2 ст.3 ГК РФ, именно законодательством, регулирующим институт опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами являются Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон от 24 апреля 2008 года №48-ФЗ "Об опеке и попечительстве". Следует отметить, что именно Гражданский кодекс РФ имеет верховенство по отношению к другим федеральным законам (ч.2 п.2 ст.3 ГК РФ). Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2010 г. № 927 "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан" является иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

Таким образом, правовое регулирование опеки и попечительства представляет собой комплексный инсти-

тут с ведущей ролью в нем норм гражданского права.

Статья 71 Конституции РФ [7] относит гражданское законодательство к вопросам исключительного ведения Российской Федерации, поэтому и п. 1 ст. 3 ГК РФ и ст. 3 ФЗ "Об опеке и попечительстве" предусматривают регулирование отношений в сфере установления, осуществления и прекращения опеки актами только федерального уровня. В то же время часть 3 статьи 71 Конституции РФ допускает регулирование названных отношений законами субъектов Российской Федерации, но только по вопросам, отнесенным к их ведению Федеральным законом.

Гражданский кодекс РФ содержит основополагающие нормы института опеки, касающиеся оснований возникновения и прекращения правоотношений и правового статуса субъектов. Вплоть до 1 сентября 2008 г. Гражданский кодекс РФ был практически единственным законодательным актом, регулирующим вопросы опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами. Разумеется, существовало большое количество законодательных пробелов, которые были восполнены Федеральным законом "Об опеке и попечительстве".

Сегодня среди ученых-правоведов существуют различные мнения в отношении данного закона.

А.Н. Борисов приводит достаточно веские аргументы в подтверждение того, что Закон, содержит ряд новелл, которые нацелены на решение проблем, поставленных перед законодателем современной практикой опеки:

- ◆ предложены новые положения, направленные на удовлетворение интересов граждан, нуждающихся в опеке;
- ◆ закрепляется преимущественное право близких родственников стать опекунами;
- ◆ впервые детально урегулированы важные вопросы охраны, управления и распоряжения имуществом подопечных;
- ◆ впервые предусматривается введение ответственности опекунов и органов опеки и попечительства за нарушение прав и законных интересов подопечных граждан [8].

В то же время, Магдесян Г.А. [2], считает, что с принятием ФЗ РФ "Об опеке и попечительстве" нормы данного института приобрели ярко выраженную гражданско-правовую, т.е. частно-правовую, рыночную направленность. Государство выступает в этих отношениях в роли менеджера: выявить лиц, нуждающихся в опеке, рассмотреть документы, распределить подопечных, назначив им опекунов, заключить с ними договор, выплатить вознаграждение и осуществлять надзор за их деятельностью. Дея-

тельность этих органов стала сугубо административной, в ней отсутствует помогающая социально-реабилитационная компонента. Все бремя забот о подопечных возложено на физических лиц. Увеличивают это бремя нормы о возмещении опекунами вреда, причиненного подопечными.

Отмечает несовершенство Федерального закона "Об опеке и попечительстве" по большинству позиций Ю.Н. Аргунова: "Подводя итоги рассмотрения нового Федерального закона "Об опеке и попечительстве", следует с сожалением констатировать его несовершенство по большинству позиций, а также установление своего рода табу на упоминание о правах, которые могут осуществлять сами недееспособные граждане" [9].

На наш взгляд, роль Федерального закона заключается не в плане первичного установления правовых норм по урегулированию отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки над недееспособными гражданами, а, именно, в их упорядочении и совершенствовании.

Федеральный закон от 24 апреля 2008 года №48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" впервые вводит понятийный аппарат, определяя на уровне федерального законодательства понятия, используемые в институте опеки и попечительства и являющиеся для него юридически значимыми и основополагающими.

Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" трактует понятие "опеки" в отношении совершеннолетних граждан, признанных судом недееспособными, как форму устройства, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия" (ст.2 ФЗ).

Определяя сферу действия закона, законодатель распространяет положения, касающиеся прав, обязанностей и ответственности опекунов и попечителей (физических лиц) на организации (юридические лица), в которые помещены под надзор недееспособные граждане (п.2 ст.1 ФЗ).

В развитие данного положения ч. 5 ст. 11 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" устанавливает, что опекуны или попечители не назначаются недееспособным гражданам, помещенным под надзор в медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации. Исполнение обязанностей опекунов возлагается на указанные организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором (п.5 ст.11 ФЗ РФ).

Ввиду отсутствия ранее прямой нормы о неназначении опекуна недееспособному гражданину, находящемуся в специализированном учреждении, имели место притязания со стороны заинтересованных лиц (чаще всего родственников) на выполнение функций опекунов.

В Федеральном законе "Об опеке и попечительстве" содержится уточнение, согласно которому временное пребывание подопечного в медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, или иной организации в целях получения медицинских, социальных, образовательных или иных услуг либо в целях обеспечения временного проживания подопечного в течение периода, когда опекун по уважительным причинам не может исполнять свои обязанности в отношении подопечного, не прекращает права и обязанности опекуна (ч. 4 ст. 11 ФЗ).

Полномочия органов опеки и попечительства в отношении недееспособных или ограниченно дееспособных граждан определяет ФЗ "Об опеке и попечительстве" (ст.8), исходя из поставленных перед ними задач (ст.7). Основными задачами органов опеки и попечительства, являются защита прав и законных интересов опекаемых граждан, надзор за деятельностью опекунов и попечителей и контроль за сохранностью имущества опекаемых.

Органы опеки и попечительства полномочны выявлять и вести учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, обращаться в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным, устанавливать опеку или попечительства.

Одновременно полномочиями органов опеки и попечительства по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки, ФЗ "Об опеке и попечительстве" наделяет образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации (п.4 ст.6 ФЗ "Об опеке и попечительстве").

Полномочия по установлению опеки являются по своей правовой сути законодательным регулированием отношений, возникающих именно в связи с установлением опеки, вследствие чего они играют основополагающую роль для института опеки в целом.

Как вспомогательные (организационно-методические) можно рассматривать полномочия по подбору, учету и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами и информирование их о порядке подготовки документов, необходимых для установления опеки или попечительства, а также оказание содействия в подготовке таких документов.

Рассмотрим основные аспекты перечисленных полномочий и необходимые для их осуществления алгоритмы действий органов опеки и попечительства в отношении граждан, признанных недееспособными.

Основанием для возникновения отношений, связанных с установлением опеки в отношении недееспособных, является решение суда, которым гражданин признан недееспособным (Статья 285 Гражданского процессуального кодекса [10]).

Решение суда, поступившее в орган опеки и попечительства, можно рассматривать и как основной источник официальной информации для выявления граждан, нуждающихся в установлении опеки или попечительства.

Получение органом опеки и попечительства информации о наличии у гражданина тяжелого психического расстройства неправильно интерпретировать как реализацию полномочий по выявлению граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства. Данная информация в большей степени является основанием для осуществления полномочия по обращению органа опеки и попечительства в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным. Так как установление опеки и попечительства допустимо только над (де-юре и де-факто) признанными судом недееспособными. В противном случае, данное полномочие должно быть сформулировано, как выявление и учет граждан, которые вследствие психического расстройства не могут понимать значения своих действий или руководить ими.

Как отмечает Ю.Н. Аргунова: "понятие "лица, нуждающиеся в установлении опеки" в ст. 2 Закона не раскрывается и представляется не вполне ясным: то ли эту категорию составляют лица, в отношении которых органы опеки получили решение суда о признании их недееспособными (но тогда проводить работу по их "выявлению" нет необходимости), то ли лица с тяжелыми психическими расстройствами, в отношении которых целесообразно ставить вопрос перед судом о признании их недееспособными для защиты их прав и интересов? Каковы же должны быть методы "выявления" в этом случае?" [9].

Опекунами над недееспособными гражданами становятся, как правило, их родственники. Соответственно, законодатель предоставил родственникам подопечного (бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры) преимущественное право перед другими лицами быть опекунами недееспособного или ограниченно дееспособного совершеннолетнего гражданина п.5 ст.10 ФЗ "Об опеке и попечительстве").

Как законодательную новеллу можем рассматривать предоставление органам опеки и попечительства права (исходя из интересов подопечных) назначать нескольких опекунов, а также одно и то же лицо опекуном нескольких подопечных. Следует признать, что данное право реализуется исключительно в редких случаях.

ФЗ "Об опеке и попечительстве" (п.2 ст.11) устанавливают возможность назначения гражданина опекуном исключительно только с его согласия.

ГК РФ (п.1 ст.35) и ФЗ "Об опеке и попечительстве" (ст.11) жестко регламентирует срок назначения опекуна – в течение месяца с момента, когда органу опеки и попечительства стало известно о необходимости установления опеки над недееспособным гражданином.

Как правило, точкой отсчета служит дата поступления в орган опеки и попечительства решения суда о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным.

Одновременно, ГК РФ обязывает суд в течение трех дней со времени вступления в законную силу решения о признании гражданина недееспособным сообщить об этом органу опеки и попечительства по месту жительства такого гражданина для установления над ним опеки (п.2 ст.34). В случае, если орган опеки и попечительства в установленный законодательством срок не назначит совершеннолетнему недееспособному гражданину опекуна, опекуном временно возлагается на орган опеки.

Основанием возникновения отношений между опекуном и подопечным ФЗ считает акт органа опеки о назначении опекуна.

Закон не определяет вид правового акта, но требует обязательного указания в нем срока действия полномочий опекуна, определяемого периодом или указанием на наступление определенного события (ч. 6 ст. 11).

ФЗ "Об опеке и попечительстве" ввел понятие "Предварительная опека" (ст.12), которая устанавливается при предоставлении кандидатом в опекуны только лишь документа, устанавливающего личность, и на основании органом опеки и попечительства условий его жизни (п.2 ст.12 ФЗ "Об опеке и попечительстве"). Временно назначенные опекун обладают всеми правами и обязанностями опекуна или попечителя, за исключением права распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом) (п.4 ст.12 ФЗ "Об опеке и попечительстве"). Нормы права, регулирующие установление временной (предварительной) опеки, являются новеллой ФЗ "Об опеке и попечительстве".

О несовершенстве данной нормы говорит Ю.Н. Аргунова: "Проведения предварительной проверки сведений о личности опекуна (нравственные качества, способность к выполнению опекунских обязанностей, судимость) в этом случае не требуется, что, на наш взгляд, может привести на практике к принятию органами опеки опрометчивых решений и опасным ситуациям для самих недееспособных ведь новый Закон не обязывает при назначении временного опекуна учитывать отношения, существующие между ним и недееспособным и, если это возможно, – желание подопечного (см. требования п. 3 ст. 35 ГК РФ)"[9].

В защиту законодательной новеллы все же необходимо отметить, что принятие органом опеки акта об установлении опеки над недееспособным гражданином, (в т.ч. и временной), должно осуществляться с учетом принципа обеспечения защиты прав и законных интересов подопечных.

Поэтому, принимая решение о назначении опекуна, орган опеки должен анализировать сложившуюся ситуацию и действовать, исключительно в интересах недееспособного гражданина. Кроме того, п.3 ст.12 ФЗ "Об опеке и попечительстве" предусматривает, что в целях своевременного установления предварительной опеки орган опеки и попечительства обращается с предложениями об установлении предварительных опеки к гражданам, которые выразили желание быть опекунами и учет которых ведется в соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона.

Однако, следует согласиться с нижеследующим замечанием Ю.Н. Аргуновой: "Временно назначенный опекун обладает, как указывается в Законе, всеми правами и обязанностями опекуна, за исключением права распоряжаться имуществом подопечного от его имени (давать согласие на совершение подопечным сделок по распоряжению своим имуществом). Последнее разъяснение, приведенное в Законе в скобках, вызывает недоумение: подопечные никаких сделок совершать не вправе; все необходимые сделки от имени подопечного согласно п. 2 ст. 32 ГК РФ совершают их опекуны" [9].

Анализ норм действующего гражданского законодательства РФ, регулирующего вопросы установления опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами в отношении Федерального закона "Об опеке и попечительстве" позволяет сделать следующие выводы: первым документом, аккумулирующим правовые нормы института опеки и попечительства, определяющим его структуру и содержание, включающим в себя ряд законодательных новелл стал ФЗ "Об опеке и попечительстве".

Гражданское законодательство РФ, регулирующие вопросы опеки нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Спектор А.А. Правовой институт опеки и попечительства в современной России: новые правила и особенности регулирования // Образование и право, №9, сентябрь 2009. <http://education.law-books.ru>
2. Магдесян Г.А. Гражданско-правовое регулирование опеки и попечительства в Российской Федерации: теоретические аспекты: монография / Г. А. Магдесян. – Сочи, Краснодарский край: Кривлякин С. П., 2013. // <http://law.edu.ru/book>
3. Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Правовое регулирование: Учебно-практическое пособие/ Под ред. проф., докт. юрид. наук Р.П. Манаковой. – М.: Издательство "Палеотип": Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2002. –248с.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ. "Российская газета" №238–239, 08.12.1994.
5. Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" от 24.04.2008 N 48-ФЗ/ "Собрание законодательства РФ", 28.04.2008, N 17, ст. 1755
6. Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2010 г. № 927 "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан"
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
8. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве" (постатейный) [Электронный ресурс]: – Электрон. дан. – М.: Юстицинформ, 2009. – с.178
9. Аргунова Ю.Н. Опека над недееспособными: законодательные новеллы. / Ю.Н.Аргунова // Независимый психиатрический журнал. –2008.–№2.– с.39–42
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ. "Российская газета" №220, 20.11.2002.

© Ю.В. Применко, (jp.04@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

