Каждый гражданин (физическое лицо) независимо от возраста и состояния здоровья способен иметь права и обязанности, т.е. обладает правоспособностью. Но не все граждане (физические лица) способны самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности в силу недостатка дееспособности или ее полного отсутствия. Для восполнения недостающей или отсутствующей у таких граждан дееспособности и для защиты их прав и интересов используется институт опеки и попечительства. Следовательно, опека и попечительство являются одной из форм осуществления государственной защиты личности.

До принятия ГК РФ 1994 г. отношения, связанные с опекой и попечительством, регулировались семейным законодательством. Однако при этом признавалось, что опека и попечительство тесно связаны с институтами гражданского законодательства о правоспособности и дееспособности граждан, в связи с чем должны рассматриваться наукой гражданского права и во всяком случае не могут быть отнесены только к семейному праву. См.: Свердлов Г.М. Советское семейное право. М., 1958. С. 27; Веберс Я.Р. Соотношение гражданского и семейного законодательства//Вопросы гражданского и трудового законодательства Советской Латвии. - Рига, 1965. - С. 78. Наибольшее распространение имела трактовка опеки и попечительства как смешанного института гражданского, семейного и в некоторой части административного права (например, в части контроля местной администрации за выполнением опекунами и попечителями своих обязанностей). См.: Советское семейное право/Под ред. В.А.Рясенцева. - М., 1982. - С. 239 - 240. Представление о комплексном характере правового регулирования отношений опеки и попечительства является обоснованным, оно получило отражение и в законодательстве.

В настоящее время основополагающие нормы об опеке и попечительстве содержатся в ГК РФ Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ от 05.12.1994, № 32, ст. 3301, СЗ РФ от 25.07.2005, № 30 (2 ч.), ст. 3120. (ст. 31 - 40), который вместе с тем устанавливает, что деятельность опекунов и попечителей, относящаяся к воспитанию несовершеннолетних, состоящих под опекой или попечительством, является предметом регулирования семейного права (п. 1 ст. 150 Семейного кодекса РФ Семейный Кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // СЗ РФ от 01.01.1996, № 1, ст. 16, СЗ РФ от 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 11.). Согласно п. 4 названной статьи гражданские права и обязанности опекуна (попечителя) определяются ст. 36 - 38 ГК РФ. Таким образом, в курсе гражданского права предметом изучения являются гражданско-правовые аспекты опеки и попечительства.

Опека устанавливается над детьми в возрасте до 14 лет, а также над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства (п. 1 ст. 32 ГК РФ). Сущность опеки состоит в том, что вместо ребенка, не достигшего 14 лет, либо вместо лица, признанного судом недееспособным вследствие психического расстройства, все права и обязанности осуществляет специально назначенное лицо - опекун. Опекуны являются представителями подопечных в силу закона и полностью заменяют подопечных в имущественных отношениях. Опекуны совершают от имени подопечных и в их интересах все необходимые сделки, они выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия, на основании удостоверения, выданного органом опеки и попечительства, либо решения этого органа о назначении данного лица опекуном.

В литературе иногда высказывается мнение, что опека устанавливается над полностью недееспособными гражданами. См., например: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой/Отв. ред. О.Н.Садиков. - М., 1995. - С. 60. Эта формулировка является неточной, поскольку ГК РФ не считает детей в возрасте от 6 до 14 лет полностью недееспособными, а, напротив, определяет объем их частичной дееспособности.

Попечительство отличается от опеки содержанием обязанностей, которые закон возлагает на опекунов и попечителей. Оно устанавливается над гражданами, которые частично дееспособны, - над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет, а также над гражданами, ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами (п. 1 ст. 33 ГК РФ).

Попечительство состоит в том, что специально назначенное лицо - попечитель помогает частично дееспособному либо ограниченно дееспособному лицу осуществлять принадлежащие им права и исполнять обязанности своими советами и дает либо не дает свое согласие на совершение такими лицами сделок и других юридических действий (кроме сделок, которые несовершеннолетний или ограниченно дееспособный вправе совершать самостоятельно). Попечитель, таким образом, не заменяет полностью лицо, над которым установлено попечительство, а лишь помогает ему принимать разумные решения, восполняя недостающий жизненный опыт несовершеннолетнего либо удерживая от неправильных действий гражданина, ограниченного в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами. Наряду с этим попечитель охраняет их от злоупотреблений со стороны третьих лиц.

УСТАНОВЛЕНИЕ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА НАД ДЕТЬМИ

Институт опеки и попечительства над детьми, оставшимися без родительского попечения, длительное время существовал в различных формах как в дореволюционной России, так и затем в РСФСР. В настоя­щее время в семейном праве под опекой и попечительством понимается форма устройства детей-сирот и детей, ос­тавшихся без попечения родителей, в целях их содержа­ния, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов (ст. 123 и 145 СК, п. 1 ст. 35 ГК, ст. 1 Закона о дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

К несовершеннолетним детям, оставшимся без попе­чения родителей, относятся дети, родители которых умер­ли, лишены родительских прав, ограничены в родительс­ких правах или признаны недееспособными. Отсутствие родительского попечения может быть вызвано также бо­лезнью родителей, препятствующей выполнению ими ро­дительских обязанностей, длительным отсутствием роди­телей (в связи с командировкой, отбыванием наказания в местах заключения и т. п.), уклонением родителей от вос­питания детей или от защиты их прав и интересов (в том числе при отказе родителей взять своих детей из воспита­тельных учреждений) и иными причинами (ст. 121 СК).

Институт опеки и попечительства основан на нормах не только семейного, но и гражданского права, а также административного права, то есть по своей сути является комплексным.

Основанием установления опеки и попечительства над детьми является факт утраты ими по тем или иным при­чинам родительского попечения. Опека и попечительство над детьми преследуют две основные цели:

§ воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

§ защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей (п. 1 ст. 145 СК; п. 1 ст. 31 ГК).

Законодательством установлено, что опека устанав­ливается над малолетними детьми, то есть детьми, не достигшими четырнадцати лет (п. 2 ст. 145 СК и п. 1 ст. 32 ГК), а попечительство — над несовершеннолетни­ми детьми в возрасте от четырнадцати до восемнадца­ти лет (п. 2 ст. 145 СК и п. 1 ст. 33 ГК).

Разграничение понятий опеки и попечительства не имеет существенного значения в сфере воспитания и об­разования подопечных детей, но крайне важно в сфере защиты опекунами (попечителями) их личных и имуще­ственных прав и интересов, что во многом определяется различиями в содержании дееспособности несовершенно­летних в возрасте до четырнадцати лет и от четырнадца­ти до восемнадцати лет. В гражданско-правовой сфере опека и попечительство рассматриваются как способы восполне­ния дееспособности граждан (частичной или неполной).

Установление и прекращение опеки или попечитель­ства над детьми определяются Гражданским кодексом Рос­сийской федерации и в соответствии с п. 1 ст. 35 ГК относят­ся к компетенции органа опеки и попечительства по месту жительства детей, нуждающихся в опеке и попечительстве.

Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местно­го значения и не входящие в систему органов государ­ственной власти (п. 1 ст. 34 ГК). Органы местного самоуправления всех уровней, включая поселковую (сельскую), районную и городскую администрацию, назначают опе­кунов и попечителей путем вынесения соответствующего решения.

Орган опеки и попечительства по месту жительства ребенка назначает опекуна или попечителя ребенку в те­чение месяца с момента, когда ему стало известно о необ­ходимости установления опеки (попечительства) над ними. При наличии заслуживающих внимания обстоятельств (на­пример, ребенок уже проживает в семье кандидата в опе­куны, попечители) опекун или попечитель может быть на­значен органом опеки и попечительства также и по месту жительства опекуна (попечителя). Если ребенку, нуждаю­щемуся в опеке или попечительстве, в течение месяца не назначен опекун или попечитель, исполнение обязаннос­тей опекуна или попечителя временно возлагается непос­редственно на орган опеки и попечительства.

Опекун или попечитель может быть назначен толь­ко с его согласия (п. 3 ст. 35 ГК). Это обязательное условие, что естественно, поскольку принуждение к исполнению опекунских или попечительских обязанностей интересам ребенка соответствовать не может и цели опеки (попечи­тельства) вряд ли будут достигнуты. Такое согласие выра­жается в соответствующем заявлении в орган опеки и по­печительства.

В СК и ГК установлены определенные требования к лицам, назначаемым опекунами или попечителями. Опеку­нами (попечителями) могут быть назначены только со­вершеннолетние дееспособные лица (п. 1 ст. 146 СК; п. 2 ст. 35 ГК). Закон запрещает быть опекунами (попечителя­ми) по причине неспособности надлежащим образом обес­печить семейное воспитание ребенка:

§ несовершеннолет­ним лицам независимо от приобретения ими полной деес­пособности до достижения возраста совершеннолетия;

§ недееспособным лицам;

§ лицам, лишенным родительских прав;

§ лицам, страдающим хроническим алкоголизмом или наркоманией;

§ лицам, ранее отстраненным от вы­полнения обязанностей опекунов или попечителей;

§ ли­цам, у которых дети были отобраны без лишения роди­тельских прав, то есть ограниченным в родительских пра­вах;

§ бывшим усыновителям, если усыновление было отменено по их вине;

§ лицам, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять воспитание ребенка.

При решении органом опеки и попечительства вопро­са о назначении лица опекуном или попечителем ребенка должны учитываться также следующие обстоятельства:

§ способность лица к выполнению обязанностей опекуна (попечителя);

§ его личные и нравственные качества;

§ от­ношения между ним и ребенком, нуждающимся в опеке или попечительстве;

§ отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя);

§ если это возможно — желание самого ребенка (п. 3 ст. 35 ГК; п. 2 ст. 146 СК).

Критерии, по которым должна оцениваться способность лица к выполне­нию обязанностей опекуна (попечителя), законодательно не определены, что предполагает необходимость индиви­дуального похода к решению данного вопроса в каждом конкретном случае с учетом обстоятельств различного ха­рактера (возраст опекуна, попечителя, образование, род занятий и т. п.). В отличие от усыновления (ст. 132 СК) при передаче ребенка под опеку (попечительство) его жела­ние или нежелание иметь своим опекуном (попечителем) конкретное лицо правового значения не имеет, даже если ребенку исполнилось десять лет. Однако в ситуации, ког­да ребенок негативно относится к кандидату в опекуны (попечители), важно выяснить причины такого отноше­ния и вынести решение по возможности с учетом мнения ребенка.

На практике опекунами (попечителями) чаще всего назначаются близкие родственники ребенка (дедушка, ба­бушка, тетя, дядя, брат, сестра и т. п.), тогда удается наи­более оптимально учесть требования к личности опекуна (попечителя) и желание самого ребенка. Однако и в этом случае закон не делает каких-либо исключений, позволя­ющих принять решение о назначении родственника ре­бенка его опекуном (попечителем) при наличии предусмот­ренных законодательством препятствий.

Орган опеки и попечительства может назначить ре­бенку опекуна (попечителя) и по просьбе самих родите­лей, если они по каким-либо причинам (длительная ко­мандировка, болезнь и т. п.) не могут лично осуществлять воспитание ребенка. При этом родители могут предложить органу опеки и попечительства кандидатуру опекуна (по­печителя).

Права и обязанности опекуна (попечителя) возника­ют с момента вынесения органом опеки и попечитель­ства решения о его назначении. Опекуну (попечителю) выдается опекунское удостоверение, ему разъясняются его права и обязанности, передаются необходимые документы подопечного. В дальнейшем орган опеки и попечительства обязан осуществлять постоянный контроль за деятельнос­тью опекунов (попечителей) и оказывать им необходимую помощь в воспитании подопечных и решении других воп­росов.

Основания прекращения опеки и попечительства предусмотрены ст. 39 и 40 ГК. Опека над малолетним подопечным автоматически прекращается по достижении им возраста четырнадцати лет. При этом гражданин, осуществлявший обязанности опекуна, становится попечителем несовершеннолетнего без дополнительного решения об этом (п. 2 ст. 40 ГК).

Без особого решения прекращается попечительство над несовершеннолетними по достижении ими возраста восемнадцати лет (п. 3 ст. 40 ГК). Другими основаниями для прекращения попечительства над несовершеннолетними могут являться вступление несовершеннолетнего в брак (п. 2 ст. 21 ГК) или его эмансипация (ст. 27 ГК), то есть объявление несовершеннолетнего, достигшего возраста 16 лет, полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия попечителя занимается предпринимательской деятельнос­тью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспо­собным производится по решению органа опеки и попечи­тельства — с согласия попечителя, либо при отсутствие такого согласия — по решению суда.

Опека (попечительство) могут быть прекращены в ре­зультате освобождения опекунов или попечителей от ис­полнения ими своих обязанностей. Так, освобождение опекунов или попечителей от исполнения ими своих обязанно­стей производится органом опеки и попечительства при возвращении несовершеннолетнего подопечного родителям или передаче его на усыновление. В случае помещения подопечных в соответствующие воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения или другое аналогичное учреждение (организацию) орга­ны опеки и попечительства могут принять такое решение при условии, что это не противоречит интересам подо­печного (п. 1 ст. 39 ГК). При наличии уважительных причин (болезнь, изменение имущественного положения, отсут­ствие взаимопонимания с подопечным и т. п.) опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения ими своих обязанностей по его просьбе (п. 2 ст. 39 ГК).

В случае ненадлежащего выполнения опекуном или попечителем возложенных на него обязанностей, в том чис­ле при использовании им опеки или попечительства в ко­рыстных целях или при оставлении подопечного без над­зора и необходимой помощи, орган опеки и попечитель­ства может отстранить опекуна или попечителя от испол­нения этих обязанностей и принять необходимые меры для привлечения виновного гражданина к установленной зако­ном ответственности (п. 3 ст. 39 ГК).