

комментарий специалиста



А. Н. Борисов

ОБ ОПЕКЕ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВЕ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Опекa и попечительство над детьми и над совершеннолетними
- Органы опеки и попечительства
- Распоряжение имуществом подопечных
- Изменения в гражданском и семейном законодательстве

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Александр Борисов

**Комментарий к Федеральному
закону «Об опеке и
попечительстве» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2009

Борисов А. Н.

Комментарий к Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» (постатейный) / А. Н. Борисов — «Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0939-2

В книге дан постатейный комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Подробно рассмотрены вопросы установления, осуществления и прекращения опеки и попечительства, организация работы и полномочия органов опеки и попечительства, правовой режим имущества подопечных, ответственность опекунов, попечителей и органов опеки и попечительства. Нормы Закона проанализированы в их взаимосвязи с положениями гражданского законодательства и семейного законодательства. Дана оценка изменениям, внесенным в ГК РФ и СК РФ Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 49-ФЗ в связи с принятием комментируемого Закона. Учтены разъяснения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, а также Минобрнауки России. Книга предназначена, прежде всего, для правоприменителей – опекунов и попечителей, лиц, желающих принять обязанности опекуна или попечителя, руководителей и работников органов опеки и попечительства, иных практических работников. Книга также будет полезна всем, кто интересуется вопросами опеки и попечительства в России.

ISBN 978-5-7205-0939-2

© Борисов А. Н., 2009

© Юстицинформ, 2009

Содержание

Введение	5
Глава 1 Общие положения	8
Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона	8
Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	10
Статья 3. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства	17
Конец ознакомительного фрагмента.	21

Александр Николаевич Борисов

Комментарий к Федеральному закону от 24 апреля 2008 г. № 48- ФЗ «Об опеке и попечительстве»

Введение

Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон) принят в целях упорядочения и совершенствования норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства. Как отмечалось в процессе принятия данного Закона (см. заключение Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей от 25 мая 2007 г. № 3.6-13/726¹), практика применения положений гражданского и семейного законодательства об опеке и попечительстве показала, что назрела необходимость проведения комплексной реформы этого института. Действующие нормы Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) и Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) не позволяют разрешить ряд вопросов, связанных с назначением опекунов и попечителей, с выдачей разрешений на отчуждение жилых помещений и иного имущества подопечных, с привлечением опекунов и попечителей к ответственности и др. Положение об органах опеки и попечительства РСФСР, утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 30 апреля 1986 г. № 175 «Об утверждении Положения об органах опеки и попечительства РСФСР»², утратило силу с принятием постановления Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье» (о данном документе см. комментарий к ст. 14 Закона). Каких-либо иных подзаконных актов, определяющих порядок деятельности органов опеки и попечительства по охране прав и интересов подопечных, не существует. Более того, ни одно из министерств и ведомств не наделено актами гражданского и семейного законодательства полномочиями принимать такие подзаконные акты. На практике в некоторых регионах применяются Правила управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества³, утв. Минпросом РСФСР 30 октября 1969 г. по согласованию с Минфином РСФСР. Однако этот документ устарел и в большинстве своих положений противоречит действующему гражданскому законодательству. В законах субъектов РФ, посвященных вопросам организации деятельности органов опеки и попечительства, зачастую содержатся нормы гражданского законодательства, что вступает в противоречие с п. «о» ст. 71 Конституции РФ. Кроме того, на данном этапе коренным образом изменились социальные отношения по устройству граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве. Например, развитие отношений по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, повлекло возникновение в регионах России новых форм опеки и попечительства, которые не получают пока необходимого законодательного оформления. Все это настоятельно требует изменения содержания института опеки и попечительства исходя из его новых задач и принципов.

Предметом регулирования комментируемого Закона являются отношения с участием как несовершеннолетних, так и совершеннолетних граждан, находящихся под опекой (попечительством) или нуждающихся в ее установлении. Наименование Закона, как отмечалось авто-

¹ СПС.

² СП РСФСР. 1986. № 15. Ст. 109.и

³ СПС.

рами его проекта (законопроект внесен депутатами Государственной Думы Е.Ф. Лаховой, П.В. Крашенинниковым, В.В. Пановым, Л.В. Пепеляевой), связано с его предметом. Опека и попечительство являются правоотношениями, которые сами по себе относятся к предмету гражданского законодательства. В этой связи Закон призван урегулировать как отношения по осуществлению опеки (попечительства), так и отношения по ее установлению и прекращению в пределах компетенции федеральной законодательной власти.

Закон содержит задачи и принципы государственного регулирования отношений в области опеки и попечительства, определяет полномочия органов опеки и попечительства, упорядочивает процедуры установления и прекращения опеки и попечительства.

В пояснительной записке к законопроекту также отмечалось, что с учетом современных потребностей в сфере отношений опеки (попечительства), а также положительного зарубежного (Франции, Германии, Канады и ряда других стран) и отечественного законодательного опыта в Законе предложены новые положения, направленные на удовлетворение интересов граждан, нуждающихся в опеке (попечительстве).

Так, предусматривается введение упрощенного порядка назначения опеки в случаях необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя (предварительная опека), временной опеки (например, на срок командировки родителей), назначение опекуна и попечителя над несовершеннолетними по заявлению их родителей (с указанием конкретного лица) на период, когда по уважительным причинам они не могут исполнять свои родительские обязанности, возможность назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу. Закрепляется преимущественное право близких родственников стать опекунами (попечителями).

В отличие от действующих норм, допускающих выплату опекунам (попечителям) вознаграждения только в одном случае (приемная семья), в Законе допускается заключение договоров об осуществлении опеки (попечительства) при необходимости в любых случаях. Таким договором может быть предусмотрена выплата вознаграждения. Эта новелла будет способствовать, в частности, сокращению числа детей, воспитывающихся в учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей.

Законом впервые детально урегулированы важные вопросы охраны, управления и распоряжения имуществом подопечных, определен порядок и сроки выдачи органами опеки и попечительства разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных, а также разрешений на совершение иных действий от имени подопечных. Определен порядок и сроки предоставления отчета опекуна (попечителя) о хранении, использовании и управлении имуществом подопечного.

В Законе также впервые предусматривается введение ответственности опекунов (попечителей) и органов опеки и попечительства за нарушение прав и законных интересов подопечных граждан.

Следует отметить, что одновременно с проектом комментируемого Закона стадии законодательного процесса проходил законопроект, внесенный той же группой депутатов Государственной Думы и принятый в качестве Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон, вносящий изменения в связи с принятием комментируемого Закона). Однако данный Закон внесением в ГК РФ и СК РФ изменений, устанавливающих соотношение их норм с нормами комментируемого Закона, не ограничился.

Закон, вносящий изменения в связи с принятием комментируемого Закона, содержит ряд новелл, которые нацелены на решение проблем, поставленных перед законодателем современной практикой опеки и попечительства. Так, данным Законом существенно изменена глава 21 СК РФ, посвященная такой разновидности опеки (попечительства), как приемная семья. В данный Кодекс введена специальная глава 22 «Устройство детей в учреждения для детей-

сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Длительное время эта форма устройства детей, которая в соответствии с п. 1 ст. 123 СК РФ является самостоятельной, не имела специального законодательного регулирования. Наряду с прочим, в соответствии с Законом, вносящим изменения в связи с принятием комментируемого Закона, полностью изложена в новой редакции статья 41 части первой ГК РФ, посвященная патронажу над совершеннолетними дееспособными гражданами. Названным законом также внесены отдельные изменения в часть вторую ГК РФ и Жилищный кодекс РФ (далее – ЖК РФ).

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами.

2. Положения, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей, применяются к организациям, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане, в том числе к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором.

1. В части 1 комментируемой статьи определен предмет регулирования комментируемого Закона. С общетеоретических позиций определение предмета регулирования законодательного акта представляет собой определение общественных отношений, которые урегулированы нормами этого акта и которые в силу этого становятся правовыми отношениями.

Определяя предмет комментируемого Закона, рассматриваемая норма называет отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами. Разумеется, о том, что данные отношения урегулированы именно с принятием данного Закона, вести речь не приходится. Непосредственно в ч. 1 и 2 его ст. 3 указано, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются ГК РФ, а опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами – также СК РФ. Как говорилось выше (см. введение), целью комментируемого Закона является лишь упорядочение и совершенствование норм, регулирующих названные отношения.

Следует отметить, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением патронажа над совершеннолетними дееспособными гражданами, в предмет регулирования комментируемого Закона не вошли, хотя это предусматривалось первоначальной редакцией его проекта.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет особенности действия норм комментируемого Закона в отношении организаций, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: положения данного Закона, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей, применяются к указанным организациям, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором.

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с ч. 5 ст. 11 комментируемого Закона (данная норма воспроизводит положения п. 4 ст. 35 части первой ГК РФ в ред. Закона, вносящего изменения в связи с принятием комментируемого Закона) опекуны или попечители не назначаются недееспособным или не полностью дееспособным лицам, помещенным 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; исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на указанные организации.

В отношении несовершеннолетних эти правила закреплены в п. 2 ст. 155² СК РФ. Указанная статья входит в состав гл. 22 «Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», включенной в СК РФ в соответствии с Законом, вносящим изменения в связи с принятием комментируемого Закона. Статьей 155¹ данной главы в отношении устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотрено следующее:

под устройством детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, понимается помещение таких детей под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или в некоммерческие организации, если указанная деятельность не противоречит целям, ради которых они созданы. Организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обязаны обеспечить условия пребывания в них детей, отвечающие требованиям, установленным Правительством РФ (п. 1; в соответствии с заключительным положением ч. 4 ст. 6 Закона, вносящего изменения в связи с принятием комментируемого Закона, организации, осуществляющие на день вступления в силу данного Закона (т. е. на 1 сентября 2008 г., см. комментарий к ст. 32 Закона) деятельность по надзору за детьми, оставшимися без попечения родителей, сохраняют право заниматься указанной деятельностью впредь до установления Правительством РФ указанных требований);

временное пребывание ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях получения им медицинских, социальных, образовательных или иных услуг либо в целях обеспечения временного проживания ребенка в течение периода, когда родители, усыновители либо опекуны или попечители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, не прекращает прав и обязанностей родителей, усыновителей либо опекунов или попечителей в отношении этого ребенка (п. 2);

органы опеки и попечительства осуществляют контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (п. 3);

по завершении пребывания ребенка в образовательной организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения им возраста 18 лет исполнение обязанностей опекуна или попечителя этого ребенка возлагается на органы опеки и попечительства (п. 4).

Новая глава СК РФ также содержит ст. 155², регламентирующую деятельность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по воспитанию, образованию детей, защите и представительству их прав и законных интересов (см. комментарий к ст. 11 Закона), и ст. 155³, посвященную правам детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (см. комментарий к ст. 15 Закона).

Следует также отметить, что согласно ч. 4 ст. 6 комментируемого Закона образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ, могут осуществлять полномочия органов опеки и попечительства по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) опека – форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, 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;

2) попечительство – форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации;

3) подопечный – гражданин, в отношении которого установлены опека или попечительство;

4) недееспособный гражданин – гражданин, признанный судом недееспособным по основаниям, предусмотренным статьей 29 Гражданского кодекса Российской Федерации;

5) не полностью дееспособный гражданин – несовершеннолетний гражданин (за исключением лиц, приобретших гражданскую дееспособность в полном объеме до достижения ими совершеннолетия в случаях, установленных статьями 21 и 27 Гражданского кодекса Российской Федерации) или гражданин, ограниченный судом в дееспособности по основаниям, предусмотренным статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Комментируемая статья определяет понятийный аппарат, который используется комментируемым Законом и, соответственно, должен использоваться в нормативных правовых актах, издаваемых в соответствии с данным Законом (см. комментарий к ст. 3 Закона). Следует отметить, что по общему правилу юридической техники определения понятий (предписания-дефиниции) включаются в законодательные акты в следующих случаях: когда юридический (правовой) термин сформирован с использованием специальных слов – редких либо малоупотребительных иностранных слов, а также переосмысленных общеупотребительных слов; когда правовое понятие формируется из слов, позволяющих неоднозначно истолковывать его смысл, порождающих разнообразные смысловые ассоциации. Однако в положениях комментируемой статьи видится несколько иное предназначение. Как представляется, в этих положениях в юридико-технических целях сконцентрированы положения гражданского законодательства, относящиеся к институту опеки и попечительства. В результате нет необходимости каждый раз при обращении к положениям комментируемого Закона обращаться еще и к соответствующим статьям части первой ГК РФ. В отношении же данных в комментируемой статье определений необходимо отметить следующее.

Опека (п. 1). Попечительство (п. 2).

В определение понятия «опека», данное в п. 1 комментируемой статьи, вошли положения ст. 32 части первой ГК РФ, согласно которым: опека устанавливается над малолетними, а также над гражданами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства (п. 1); опекуны являются представителями подопечных в силу закона и совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки (п. 2). Юридино-техническое сокращение «малолетние» введено в п. 1 ст. 28 данного Кодекса для обозначения несовершеннолетних граждан, не достигших 14 лет. Вслед за данной нормой это сокращение введено и в п. 1 комментируемой статьи, но в других нормах комментируемого Закона в виду отсутствия необходимости не используется.

В определение понятия «попечительство», данное в п. 2 комментируемой статьи, вошли положения ст. 33 ГК РФ, в соответствии с которыми: попечительство устанавливается 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); попечители дают согласие на совершение тех сделок, которые граждане, находящиеся под попечительством, не вправе совершать самостоятельно; попечители несовершеннолетних граждан оказывают подопечным содействие в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охраняют их от злоупотреблений со стороны третьих лиц (п. 2 в ред. Закона, вносящего изменения в связи с принятием комментируемого Закона; до вступления в силу данного Закона говорилось в общем о попечителях, а не только о попечителях несовершеннолетних граждан).

То, что опека устанавливается над детьми, не достигшими возраста 14 лет, и что попечительство устанавливается над детьми в возрасте от 14 до 18 лет, закреплено также в п. 2 ст. 145 СК РФ. При этом, согласно п. 1 данной статьи, опека или попечительство устанавливаются над детьми, оставшимися без попечения родителей (п. 1 ст. 121 Кодекса), в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов (в соответствии с п. 3 ст. 31 ГК РФ опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишения судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов).

Определение понятия «дети, оставшиеся без попечения родителей» следует из п. 1 ст. 121 СК РФ (к нему и отсылает пункт 1 ст. 145 Кодекса), согласно которому (в ред. Закона, вносящего изменения в связи с принятием комментируемого Закона) защита прав и интересов детей в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства.

В СК РФ предусмотрен еще один случай установления опеки. Согласно п. 1 ст. 62 СК РФ несовершеннолетние родители, не состоящие в браке, в случае рождения у них ребенка и при установлении их материнства и (или) отцовства вправе самостоятельно осуществлять родительские права по достижении ими возраста 16 лет; до достижения несовершеннолетними родителями возраста 16 лет ребенку может быть назначен опекун, который будет осуществлять его воспитание совместно с несовершеннолетними родителями ребенка; разногласия, возни-

кающие между опекуном ребенка и несовершеннолетними родителями, разрешаются органом опеки и попечительства.

Следует отметить, что со вступлением в силу Закона, вносящего изменения в связи с принятием комментируемого Закона, в качестве форм опеки или попечительства прямо названы приемная семья и патронатная семья. Ранее в отношении приемной семьи это лишь подразумевалось, а в отношении патронатной семьи, к использованию модели которой приступили отдельные регионы, в СК РФ вообще ничего не говорилось. Как предусмотрено в п. 6 ст. 145 данного Кодекса в новой редакции, устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в соответствии с комментируемым Законом по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании). В пункте 1 ст. 152 СК РФ (также в новой редакции) определено, что приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре.

Закон, вносящий изменения в связи с принятием комментируемого Закона, также устранил терминологическую неточность, которая содержалась в ст. 41 ГК РФ, посвященной патронажу над совершеннолетними дееспособными гражданами. Так, в п. 1 указанной статьи предусматривалось, что по просьбе совершеннолетнего дееспособного гражданина, который по состоянию здоровья не может самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, над ним может быть установлено попечительство в форме патронажа. При этом в положениях данной статьи помощник такого совершеннолетнего дееспособного гражданина обозначался как «попечитель (помощник)». В соответствии с Законом, вносящим изменения в связи с принятием комментируемого Закона, статья 41 Кодекса изложена полностью в новой редакции, в которой ни понятие «попечительство», ни понятие «попечитель» не используются.

Подопечный (п. 3). Недееспособный гражданин (п. 4). Не полностью дееспособный гражданин (п. 5).

Понятие «подопечный» определено в п. 3 комментируемой статьи как гражданин, в отношении которого установлены опека или попечительство. Такими гражданами с учетом вышесказанного являются несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, граждане, признанные судом недееспособными вследствие психического расстройства, а также граждане, ограниченные судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами.

Определение понятия дееспособности гражданина следует из п. 1 ст. 21 ГК РФ, устанавливающего, что способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность) возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, т. е. по достижении 18-летнего возраста.

В пункте 2 указанной статьи, к которой отсылает п. 5 комментируемой статьи, предусмотрено, что в случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак; приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения 18 лет; при признании брака недействительным суд может принять решение об утрате несовершеннолетним супругом полной дееспособности с момента, определяемого судом.

В соответствии со ст. 13 СК РФ брачный возраст устанавливается в 18 лет. В пункте 2 данной статьи (в ред. Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 140-ФЗ⁴) предусмотрено, что при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе данных лиц разрешить вступить в брак лицам, достигшим возраста 16 лет. Там же предусмотрено, что порядок и условия, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств может быть разрешено до достижения возраста 16 лет, могут быть установлены законами субъектов РФ.

Еще один случай приобретения дееспособности в полном объеме предусмотрен в ст. 27 данного Кодекса, к которой также отсылает п. 5 комментируемой статьи. Согласно п. 1 указанной статьи несовершеннолетний, достигший 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Там же установлено, что объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства – с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия – по решению суда. В соответствии с п. 2 данной статьи родители, усыновители и попечитель не несут ответственности по обязательствам эмансипированного несовершеннолетнего, в частности по обязательствам, возникшим вследствие причинения им вреда.

Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) по решению суда регламентировано нормами гл. 32 Гражданско-процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ):

в части 1 ст. 287 данного Кодекса предусмотрено, что несовершеннолетний, достигший возраста 16 лет, может обратиться в суд по месту своего жительства с заявлением об объявлении его полностью дееспособным в случае, предусмотренном пунктом 1 ст. 27 ГК РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи заявление об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным принимается судом при отсутствии согласия родителей (одного из родителей), усыновителей или попечителя объявить несовершеннолетнего полностью дееспособным;

в соответствии со ст. 288 ГПК РФ заявление об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным рассматривается судом с участием заявителя, родителей (одного из родителей), усыновителей (усыновителя), попечителя, а также представителя органа опеки и попечительства, прокурора;

как предусмотрено в ч. 1 ст. 289 данного Кодекса, суд, рассмотрев по существу заявление об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным, принимает решение, которым удовлетворяет или отклоняет просьбу заявителя. Согласно ч. 2 указанной статьи при удовлетворении заявленной просьбы несовершеннолетний, достигший возраста 16 лет, объявляется полностью дееспособным (эмансипированным) со дня вступления в законную силу решения суда об эмансипации.

Дееспособности несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет посвящена статья 26 ГК РФ, согласно п. 1 которой такие несовершеннолетние совершают сделки, за исключением названных в п. 2 данной статьи, с письменного согласия своих законных представителей – родителей, усыновителей или попечителя; сделка, совершенная таким несовершеннолетним, действительна также при ее последующем письменном одобрении его родителями, усыновителями или попечителем.

Согласно п. 2 указанной статьи несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителя: 1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами; 2) осуществлять права автора произведения

⁴ СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5243.

пауки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности;

3) в соответствии с законом вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими; 4) совершать мелкие бытовые сделки и иные сделки, предусмотренные пунктом 2 ст. 28 данного Кодекса. По достижении 16 лет несовершеннолетние также вправе быть членами кооперативов в соответствии с законами о кооперативах.

В пункте 3 ст. 26 ГК РФ установлено, что несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет самостоятельно несут имущественную ответственность по сделкам, совершенным ими в соответствии с п. 1 и 2 этой статьи; за причиненный ими вред такие несовершеннолетние несут ответственность в соответствии с данным Кодексом.

Как предусмотрено в п. 4 этой же статьи, при наличии достаточных оснований суд по ходатайству родителей, усыновителей или попечителя либо органа опеки и попечительства может ограничить или лишить несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими заработком, стипендией или иными доходами, за исключением случаев, когда такой несовершеннолетний приобрел дееспособность в полном объеме в соответствии с п. 2 ст. 21 или со ст. 27 ГК РФ.

Дееспособность малолетних регламентирована статьей 28 ГК РФ, в соответствии с п. 1 которой за несовершеннолетних, не достигших 14 лет (малолетних), сделки, за исключением указанных в п. 2 этой статьи, могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны; к сделкам законных представителей несовершеннолетнего с его имуществом применяются правила, предусмотренные п. 2 и 3 ст. 37 данного Кодекса.

Согласно п. 2 ст. 28 ГК РФ малолетние в возрасте от 6 до 14 лет вправе самостоятельно совершать: 1) мелкие бытовые сделки;

2) сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации; 3) сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с согласия последнего третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения.

В пункте 3 данной статьи установлено, что имущественную ответственность по сделкам малолетнего, в том числе по сделкам, совершенным им самостоятельно, несут его родители, усыновители или опекуны, если не докажут, что обязательство было нарушено не по их вине; эти лица в соответствии с законом также отвечают за вред, причиненный малолетними.

Признание гражданина недееспособным предусмотрено в ст. 29 ГК РФ: гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством; над ним устанавливается опека (п. 1); от имени гражданина, признанного недееспособным, сделки совершает его опекун (п. 2); если основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным, отпали, суд признает его дееспособным. На основании решения суда отменяется установленная над ним опека (п. 3).

Ограничение дееспособности гражданина предусмотрено в ст. 30 данного Кодекса: гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством; над ним устанавливается попечительство; он вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки; совершать другие сделки, а также получать заработок, пенсию и иные доходы и распоряжаться ими он может лишь с согласия попечителя; однако такой гражданин самостоятельно несет имущественную ответственность по совершенным им сделкам и за причиненный им вред (п. 1); если основания, в силу которых гражданин был ограничен в дееспособности, отпали, суд отменяет ограничение его дееспособности. На основании решения суда отменяется установленное над гражданином попечительство (п. 2).

Ограничение дееспособности гражданина, признание гражданина недееспособным, ограничение или лишение несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами осуществляются судом по правилам гл. 31 ГПК РФ.

Так, в отношении подачи заявления об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами статьей 281 данного Кодекса предусмотрено следующее:

дело об ограничении гражданина в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами может быть возбуждено на основании заявления членов его семьи, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения (ч. 1);

дело о признании гражданина недееспособным вследствие психического расстройства может быть возбуждено в суде на основании заявления членов его семьи, близких родственников (родителей, детей, братьев, сестер) независимо от совместного с ним проживания, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения (ч. 2);

дело об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами может быть возбуждено на основании заявления родителей, усыновителей или попечителя либо органа опеки и попечительства (ч. 3);

заявление об ограничении гражданина в дееспособности, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами подается в суд по месту жительства данного гражданина, а если гражданин помещен в психиатрическое или психоневрологическое учреждение, по месту нахождения этого учреждения (ч. 4).

В статье 282 ГПК РФ установлены требования к содержанию заявления об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами:

в заявлении об ограничении дееспособности гражданина должны быть изложены обстоятельства, свидетельствующие о том, что гражданин, злоупотребляющий спиртными напитками или наркотическими средствами, ставит свою семью в тяжелое материальное положение (ч. 1);

в заявлении о признании гражданина недееспособным должны быть изложены обстоятельства, свидетельствующие о наличии у гражданина психического расстройства, вследствие чего он не может понимать значение своих действий или руководить ими (ч. 2);

в заявлении об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами должны быть изложены обстоятельства, свидетельствующие о явно неразумном распоряжении несовершеннолетним своим заработком, стипендией или иными доходами (ч. 3).

Как предусмотрено в ст. 283 ГПК РФ, судья в порядке подготовки к судебному разбирательству дела о признании гражданина недееспособным при наличии достаточных данных о психическом расстройстве гражданина назначает для определения его психического состояния судебно-психиатрическую экспертизу. При явном уклонении гражданина, в отношении которого возбуждено дело, от прохождения экспертизы суд в судебном заседании с участием прокурора и психиатра может вынести определение о принудительном направлении гражданина на судебно-психиатрическую экспертизу.

В отношении рассмотрения заявления об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами в ст. 284 ГПК РФ установлено следующее:

заявление об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами суд рассматривает с участием самого гражданина, заявителя, прокурора, представителя органа опеки и попечительства. Гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, должен быть вызван в судебное заседание, если это возможно по состоянию здоровья гражданина (ч. 1);

заявитель освобождается от уплаты издержек, связанных с рассмотрением заявления об ограничении гражданина в дееспособности, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами. Суд, установив, что лицо, подавшее заявление, действовало недобросовестно в целях заведомо необоснованного ограничения или лишения дееспособности гражданина, взыскивает с такого лица все издержки, связанные с рассмотрением дела (ч. 2).

Решение суда, которым гражданин ограничен в дееспособности, согласно ч. 1 ст. 285 ГПК РФ является основанием для назначения ему попечителя органом опеки и попечительства. Решение суда, которым гражданин признан недееспособным, в соответствии с ч. 2 данной статьи является основанием для назначения ему опекуна органом опеки и попечительства.

Отмена ограничения гражданина в дееспособности и признание гражданина дееспособным регламентирована в ст. 286 ГПК РФ:

в случае, предусмотренном пунктом 2 ст. 30 ГК РФ, суд на основании заявления самого гражданина, его представителя, члена его семьи, попечителя, органа опеки и попечительства, психиатрического или психоневрологического учреждения принимает решение об отмене ограничения гражданина в дееспособности. На основании решения суда отменяется установленное над ним попечительство (ч. 1);

в случае, предусмотренном пунктом 3 ст. 29 ГК РФ, суд по заявлению опекуна, члена семьи, психиатрического или психоневрологического учреждения, органа опеки и попечительства на основании соответствующего заключения судебно-психиатрической экспертизы принимает решение о признании гражданина дееспособным. На основании решения суда отменяется установленная над ним опека (ч. 2).

Статья 3. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства

1. Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Особенности установления, осуществления и прекращения опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами определяются Семейным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы семейного права.

3. Отношения, указанные в части 1 настоящей статьи, регулируются законами субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению настоящим Федеральным законом. Отношения, указанные в части 2 настоящей статьи, регулируются законами субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению настоящим Федеральным законом, и по вопросам, не урегулированным непосредственно настоящим Федеральным законом. Нормы, которые регулируют отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, и содержатся в законах субъектов Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону.

4. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

5. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

1. Положения ч. 1–3 комментируемой статьи определяют систему актов, в соответствии с которыми осуществляется правовое регулирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства (следует обратить внимание на то, что при этом данная система актов не названа в качестве самостоятельной отрасли законодательства, например, «законодательство об опеке и попечительстве»).

Прежде всего, в ч. 1 данной статьи установлено, что отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются: 1) ГК РФ; 2) комментируемым Законом; 3) иными нормативными правовыми актами РФ, принимаемыми в соответствии с ГК РФ и комментируемым Законом. Регулирование ГК РФ данных отношений предопределено общей нормой п. 1 ст. 2 данного Кодекса, в соответствии с

которой (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ⁵) гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

На то, что к отношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства и не урегулированным ГК РФ, применяются положения комментируемого Закона и иные принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты РФ, прямо указано в п. 4 ст. 31 данного Кодекса (пункт 4 включен в ст. 31 Законом, вносящим изменения в связи с принятием комментируемого Закона). Также следует отметить, что непосредственная отсылка к комментируемому Закону содержится также в п. 1 ст. 34 ГК РФ в отношении определения порядка возложения при перемене места жительства подопечного полномочий органа опеки и попечительства возлагаются на орган опеки и попечительства по новому месту жительства и в п. 2 ст. 37 ГК РФ в отношении порядка управления имуществом подопечного (обе нормы Кодекса, разумеется, в ред. Закона, вносящего изменения в связи с принятием комментируемого Закона).

Регулирование в соответствии с ч. 1 комментируемой статьи отношений в сфере установления, осуществления и прекращения опеки и попечительства актами только федерального уровня предопределено положением п. «о» ст. 71 Конституции РФ, относящим гражданское законодательство к вопросам исключительного ведения России (на то, что в соответствии с Конституцией РФ гражданское законодательство находится в ведении России, указано в п. 1 ст. 3 ГК РФ). В то же время ч. 3 комментируемой статьи допускает регулирование названных отношений законами субъектов РФ, но только по вопросам, отнесенным к их ведению комментируемым Законом (см. ниже).

Иными нормативными правовыми актами федерального уровня, нежели федеральные законы, являются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (это следует в том числе и из положений ст. 3 ГК РФ, посвященных гражданскому законодательству и иным актам, содержащим нормы гражданского права).

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено частью 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. Частью 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Нормативными правовыми актами являются только те указы Президента РФ, которые имеют нормативный характер.

Правительство РФ, как установлено в ч. 1 ст. 115 Конституции РФ, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 указанной статьи установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 данной статьи могут быть отменены Президентом РФ. Статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ)⁶ установлено, что акты,

⁵ СЗ РФ. 2006. № 52. Ч. 1. Ст. 5497.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Издание Правительством РФ постановлений по предмету регулирования комментируемого Закона прямо предусмотрено рядом норм комментируемого Закона. В частности, Правительством РФ: устанавливаются случаи и порядок осуществления образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, полномочий органов опеки и попечительства по выявлению лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, а также по подбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах (ч. 4 ст. 6); определяется уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль за деятельностью органов опеки и попечительства и разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству (ч. 5 ст. 6); определяется порядок подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах (п. 10 ч. 1 ст. 8); определяются перечень документов, предоставляемых гражданином, подавшим заявление о назначении его опекуном или попечителем, сроки предоставления таких документов (ч. 2 ст. 10); определяются порядок и сроки заключения договора об осуществлении опеки или попечительства (ч. 1 ст. 14); устанавливается предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки или попечительства за счет доходов от имущества подопечного (ч. 2 ст. 16); определяются порядок и сроки осуществления органами опеки и попечительства 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 (ч. 2 ст. 24); устанавливаются правила ведения личных дел подопечных, форма отчета опекуна или попечителя (ч. 5 ст. 25).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в соответствии с п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (вред, постановления Правительства РФ от 7 июля 2006 г. № 418)⁷, издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Согласно п. 2 названных Правил нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается; структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. В соответствии с п. 10 Правил нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации. Государственная

⁷ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2006. № 29. Ст. 3251.

регистрация нормативных правовых актов, согласно п. 11 Правил, осуществляется Минюстом России, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88⁸

⁸ РГ. 24 мая 2007. № 108.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.