

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.92.12.004

Становление и развитие института опеки и попечительства в России

Денисова Ольга

Аспирант,
Волгоградский государственный университет,
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;
e-mail: olgadenis1@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросу необходимости комплексного решения проблем связанных с защитой прав и интересов подопечных на современном этапе общественного развития, так как проблема сиротства, на различных этапах развития государства являлась и является значимой для общества. Проблема защиты прав и интересов подопечных во все времена была очень важна и многогранна в связи, с чем ее нельзя рассматривать без учета исторического развития исследуемых отношений. В России, которая развивалась независимо от влияния римского права, по крайней мере, до реформ Петра I, исторически сложились одни и те же принципы правового регулирования опеки и попечительства: принципы безвозмездности и добровольности. Постепенно общество уходит от модели принудительной опеки, назначаемой независимо от желания опекуна (попечителя) в качестве гражданской повинности. Таким образом, принцип добровольности прочно завоевывает позиции в сообществе. Однако современное общество, постепенно отступает и от принципа безвозмездности осуществления опеки и попечительства, хотя пока еще он формально остается основным принципом правового регулирования отношений по опеке и попечительству. Постепенно семейно-правовой подход к регулированию опеки и попечительства, законодатель распространил на опеку и попечительство не только над детьми, но и над взрослыми гражданами, нуждающимися в опеке или попечительстве. Все нормы об опеке и попечительстве, как над детьми, так и над взрослыми, были помещены в нормативно-правовые акты и расценивая опеку и попечительство как комплексный институт. Рассмотрев развитие опеки и попечительства на разных исторических этапах России можно отметить, что проблема защиты интересов и имущественных прав несовершеннолетних во все времена была очень важна и многогранна в связи с чем нельзя рассматривать проблемы, возникающие по опеки и попечительства в рамках одного права так как для полной защиты прав несовершеннолетних необходимо комплексное рассмотрение проблемы.

Для цитирования в научных исследованиях

Денисова О. Становление и развитие института опеки и попечительства в России // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 12А. С. 22-34. DOI: 10.34670/AR.2020.92.12.004

Ключевые слова

Опека, попечительство, сирота, попечитель. подопечный, родительское попечение, защита имущества, совершеннолетие.

Введение

Одним из самых приоритетных направлений политики государства, в социально-экономической сфере, считается забота о формировании здорового поколения малолетних и несовершеннолетних граждан как полноценных участников общественных отношений. Совершенствование государственности в объективной форме подразумевает необходимость существенных преобразований в механизме права, в части модернизации такого правового института, как опека и попечительство, значимость которого устанавливается потребностью восполнения недостающей либо отсутствующей дееспособности у определенных категорий граждан, защиту их прав и интересов. Необходимость установления опеки в качестве способа замены родительской «власти» известна во все времена, даже в период господства большой патриархальной семьи и у любого народа.

Потребность в опеке существовала на всех этапах общественного развития, и всегда она была связана с заменой родительской власти. Именно этот мотив, это обоснование и это оправдание учреждения опеки проходят через всю историю развития института опеки и проявляются у всех народов. Но не всегда опека возникает из соображений нравственного порядка (позаботиться о сироте), а чаще ради соблюдения интересов его родственников – претендентов на имущество в случае смерти малолетнего [Быкова, Склярова, 2007, 92—109].

Самые ранние формы «института детского сиротства» связаны с формами домашнего рабства, основанного на обычае, при котором захваченные в плен дети входили в одну из семей победителей. Это являлось своеобразным институтом защиты и сохранения жизни ребенку. В дальнейшем институту опеки и попечительства пришлось пройти длинный и сложный исторический путь, чтобы преобразоваться в комплексную науку основой которой служит не только семейное устройство, а защита прав и имущественных интересов подопечных.

Подчеркивает актуальность темы и тот факт, что изучение истории развития различного рода правоотношений, например, договорных отношений, является одним из методологических приемов, востребованных современной цивилистикой [Шаронов, 2011, 138—145].

Объект исследования – исторические изменения в общественных отношениях, возникающие в связи с установлением опеки и попечительства, а так же защиты прав и имущественных интересов несовершеннолетних.

Предмет исследования – российское законодательство, исторические документы, материалы судебной практики, научная и учебная литература.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) изучить историю развития института опеки и попечительства;
- 2) рассмотреть цели опеки и попечительства в разные исторические этапы;
- 3) выявить проблемы в изучаемой области и предложить пути их разрешения.

В процессе исследования использовались обще- и частно-научные, а также специальные *методы* познания. Общими являются методы анализа и синтеза, наблюдения и сравнения. В качестве общенаучных методов, используются метод структурного анализа, системный и исторический методы. В качестве частно-научного метода выступил конкретно - социологический. К специальным методам, которые используются в работе, следует отнести формально-юридический метод, методы правового моделирования, различные способы толкования права. Данные методы помогают наиболее последовательно и полно рассмотреть различные аспекты опеки и попечительства в рамках цели и задач исследования.

Будучи основной и важнейшей опорой общества и государства, семья призвана играть

решающую роль в социальном развитии. Семья несет основную ответственность за воспитание детей и их подготовку к жизни в обществе, а также за привитие им чувства социальной ответственности и принадлежности к обществу. Семья обеспечивает материальную и нематериальную заботу и поддержку своим членам, как детям, так и пожилым или больным людям [Кабанов, 2015, 151].

Зарождение опеки и попечительства на Руси

Изначально на Руси не существовало своих писаных законов, регулирующих вопросы приёмной семьи, опеки и попечительства и устройства детей, оставшихся без родительского попечения вообще. Однако греко-римские законы давали духовной власти весьма значительное влияние на дела опеки и попечительства [Грибков, 2010, 15].

Традиции взаимопомощи в России сложились во времена древних славян. Существенной особенностью того времени являлось мифологическое мышление славян, которое определяло создание и развитие определенной модели действий по защите всего родового коллектива и отдельного индивида. Помощь носила обрядовый характер. Так, издревле существовал обычай княжеских пиров, куда могли приходить все те, кто желал получить милостыню. Основными видами помощи у древних славян являлись общинно - родовые, их объектами становились наименее защищенные члены общности: старики, женщины, дети. В этот период сироты выделяются в отдельную категорию, однако это явление еще не идентифицируется с институтом детства. Сиротство как социальное явление определяли через беспомощность, одиночество, бедность, а сиротой называли человека, не имеющего отца и матери, следовательно, сиротами могли называть и стариков [Боровский, 2000, 8]. В русском языке первоначально возрастные категории обозначали не хронологический возраст человека, а его общественное положение.

Постепенно община формирует другие формы поддержки сирот в пределах рода, основанные, первоначально, на экономической выгоде. Примером тому служит обычай дарообмена при оказании помощи сиротам. Усыновление внутри родовой общины формирует институт «приймачества» у южных славян. «Приимать» в семью сироту, как правило, могли люди пожилые, когда им становилось уже трудно справляться с хозяйством, или когда они не имели наследников.

По Греко-римским законам того времени, которые пришли на Русь, главным образом из Византии, в несовершеннолетии различали два возраста:

Первый от рождения до четырнадцати лет включительно для детей мужского и до двенадцати лет для детей женского пола;

Второй до двадцати пяти лет для детей обоего пола.

В первом возрасте несовершеннолетние назывались не возрастными (*impuberes*), во втором - малолетними (*minores*). Не возрастными, у которых не было отца (*pater*), находились под опекой (*tutela*), малолетние, также не имевшие отца, подлежали попечительству (*сига*).

Опека устанавливалась следующими способами:

1. Завещанием отца;
2. Законом;
3. Назначением от правительства.

В первую очередь к опеке призывались лица, назначенные в завещании отца. Если они по законным причинам отказывались или не могли быть опекунами, то право опеки принадлежало

родственникам не возрастного, они призывались к опеки в том же порядке, в каком имели право наследовать по закону. Матери и бабке принадлежало преимущественное право принять на себя опеку, с условием, что они должны дать обещание не выходить замуж [Грибков 2010, 16].

В Русской Правде имеется следующее упоминание об опеке: «Если после смерти отца в семье остались малые дети, и мать выходила вторично замуж, то опекуном их назначался один из ближайших родственников, им мог быть и отчим». Опекуну при свидетелях передавалось во временное пользование движимое и недвижимое имущество ребенка за вознаграждение из доходов с этого имущества. Если у осиротевшего не было и родственников, которые бы могли и должны были принять на себя опеку, то опекун назначался от правительства. При этом в назначении принимали участие и архиереи.

Что касается существа опекунских отношений, то они были только личностными. Опекун заботился о воспитании и прокормлении сироты, охранял его от обид и несправедливостей. Никаких имущественных обязанностей опекун не имел, ему принадлежали только права, однако имущество принадлежало всему роду, и родичи ребенка - сироты осуществляли за опекуном строгий надзор, их общественное мнение было всесильным.

Существенным правом и обязанностью опекуна было дополнять юридическую личность подопечного, - т.е. давать за него согласие по гражданско-правовым сделкам и утверждать его действия. Не возрастной мог приобретать любое имущество посредством дарения, на это не требовалось одобрение опекуна; но он не мог отчуждать своего имущества (имения), не мог принимать на себя обязательств, без согласия опекуна. Опекун управлял также имуществом не возрастного. Воспитание не возрастного, собственно, не принадлежало к обязанностям опекуна. Оно, если об этом не было прямо указано в завещании отца, принадлежало матери и другим ближайшим родственникам не возрастного. По окончании опеки он должен был возвратить подопечному всё имущество в целости со всеми его приращениями и доходами, а также дать отчет о своих действиях [Грибков 2010, 17].

Тот, кому отдавали осиротевшего ребенка, назывался печальником, ему поручалось печаловаться о детях, а печаль – это больше, чем забота. Термин же «опека» русское законодательство заимствовало позже, из литовского права.

Постепенно опека обретала более отчетливые черты, устанавливался круг возможных опекунов: отчим, ближайшие родственники. Осуществлялась и опека по завещанию. Появилась опека по назначению органами, облеченными властными полномочиями, – церковными органами, поскольку в те времена духовенство ведало семейными, наследственными и опекунскими делами. [Быкова, Складорова 2007, 92—109].

Со временем чисто нравственная обязанность опекуна возвратить имущество опекаемого к моменту, когда тот становится самостоятельным, превращается в юридическую. Из безотчетного кому бы то ни было и полномочного распорядителя имуществом опекун превращается в представителя интересов опекаемого. Теперь за его деятельностью наблюдают уже не только родственники, но и органы власти, духовенство, и на первое место выступают не права, а обязанности опекуна. На опекуна возлагалась обязанность по охране имущества подопечного. С.А. Шаронов отмечает правовое содержание «охраны» как совокупность:

- 1) действий, направленных на защиту объектов охраны;
- 2) лиц, осуществляющих эти действия, и лиц, в отношении которых совершаются действия;
- 3) материальных и нематериальных благ, по поводу которых возникают действия;
- 4) специальных способов и приемов осуществления действия;
- 5) законодательного оформления указанных элементов [Шаронов 2015, 44].

В те далекие времена опека продолжалась до тех пор, пока «оны не возмужают» и не «поднимутся». Несмотря на скудость в далеком прошлом информации об опеке, в ней ясно просматривается ее основная задача – сохранение для осиротевшего ребенка семьи.

Опека и попечительство в средние века

Из всех Русских законодательных памятников об опеке над несовершеннолетними до Петра I прямо говорится только в пространной редакции Русской Правды; в других памятниках встречаются только скудные и случайные указания, относящиеся к данному предмету исследования. Недостаток нормативных постановлений заменяется историческими свидетельствами, дающими разные примеры опеки над несовершеннолетними.

Благосостояние сирот, которое до этих пор поручалось попечительству частных лиц, с момента правления Петра I сделалось теперь важным предметом внимания со стороны государства. Об опеке были изданы законы верховной власти, тогда как раньше всё или почти всё относившееся к опеке и попечительству представлялось обычаем. Но так как изданные нормативные акты не охватывали собой всех отношений в этой области, то многое по-прежнему должно было определяться обычаем.

Многочисленные реформы Петра I коснулись и опеки. Он учреждает магистраты и обязывает их (а не Церковь) смотреть, чтобы сироты не оставались без опекунов. Назначение опекунов и наблюдение за ними поручается тем же магистратам. Этот момент можно считать первым установлением опеки как особого государственного учреждения с властью, контролирующей деятельность опекунов. В указе 1714 г. «О единонаследии» на наследника недвижимого имущества возлагается обязанность печься о малолетних братьях и сестрах и охранять их имущество до совершеннолетия. В этом же указе подтверждалось, что опека должна быть только законной, то есть установленной магистратом. Но уже в инструкции о магистратах (1724 г.) родителям разрешалось назначать опекуна в своем завещании. Если родители этим правом не воспользовались, то опекуна назначал магистрат [Грибков 2010, 17].

Таким образом, при Петре I существовали три вида назначения опекунов:

- по завещанию родителей;
- в соответствии с законными правилами;
по распоряжению правительства.

С введением в 1722 году метрических книг, в которых должно было записывать рождение младенцев, с обозначением года и числа.

Законодательство об опеке Петра Великого имело такой же преобразовательный характер, как и его законодательство во многих других сферах жизни государства и народа.

Серьезные перемены в правовом регулировании отношений по опеке над несовершеннолетними детьми связывают с появлением в ноябре 1775 г. указа Екатерины II, который назывался «Учреждения для управления губерний». Опека в глазах императрицы должна была быть не единым учреждением, а агломератом различных учреждений, и обязательно сословным. Отныне опекой ведали разные учреждения в зависимости от сословной принадлежности осиротевшего ребенка и его опекуна [Быкова, Складорова 2007, 92—109].

При всех более или менее значительных различиях в регламентации отношений по опеке речь всегда шла об имущих группах населения, и каждый раз речь шла об опеке над именем (имуществом) и личностью ребенка. Если у ребенка не было имущества, опеку не учреждали.

В 1785 г. было установлено различие между опекой и попечительством. Оно состояло в том,

что до 14 лет ребенок числился под опекой, а с 14 до 21 года над ним устанавливалось попечительство.

Для определения возраста в 1764 году было решено, чтобы лица, отдающие несовершеннолетних женского пола в воспитательное училище, учреждённое при Воскресенском монастыре, предъявляли свидетельства от священников, которыми те были крещены, а отдающие несовершеннолетних мужского пола в воспитательное училище при Академии художеств, предъявляли такие же свидетельства от священника. Правила об опеке, содержащиеся в учреждении «О губерниях», получили не только дальнейшее развитие, но и были применены к опеке над лицами других сословий, которые прямо не указывались в нём. Чаще всего в семьи передавались для воспитания маленькие дети. Несовершеннолетних старшего возраста брали на воспитание обычно жители с очень небольшим доходом, получавшие за это «пятирублёвое подспорье». При этом размер пособия зависел от возраста ребёнка: чем младше был ребёнок, тем больше была сумма пособия, так как никакой помощи от него ждать не приходилось. Условия и порядок передачи, а также размер пособия определялись губернскими управами и лицами, берущими ребёнка себе на воспитание. Для организации контроля над условиями воспитания и содержания детей организовывался надзор, который осуществлялся, как правило, лицами с медицинским образованием.

Учреждением «О губерниях» была образована опека над лицами дворянского и городского состояний (сословий). По Учреждению «О губерниях» для решения вопросов опеки над малолетними сиротами дворянского сословия при каждом уездном суде должен был создаваться особый орган - Дворянская опека, а для решения вопросов связанных с опекой над малолетними сиротами купеческого и мещанского сословий при каждом городском магистрате - Городовой сиротский суд.

Дворянская опека или городской сиротский суд, узнав о малолетнем сироте, прежде всего, узнают, кого назначили родители опекунами малолетнему. Если же опекуны или опекуны родителями не назначены, то эти органы сами определяют опекунов. В опекуны для малолетнего определяются кто-либо из родственников, свойственников или из посторонних, такие лица, которые по своим качествам, честности и надлежащему поведению лучше всего подходят в качестве опекуна для такого малолетнего.

Говоря о возрасте несовершеннолетнего, можно сказать, что в Учреждении «О губерниях» он не был указан. Прежние правовые акты в отношении возраста так же были неопределёнными и подлежали различным толкованиям. В связи с этим в 1785 году Екатерина II постановила:

1. Малолетний, после 14 лет, имеет право требовать для себя у Дворянской опеки и Сиротского суда попечителя, для помощи и защиты во всех делах;

2. Малолетний, по прошествии 17 лет, вступает в совершеннолетие и в управление своим имуществом, но до достижения двадцати одного года ему запрещается продажа и заклад всякого недвижимого имущества без согласия и подписи попечителя и опекуна;

3. Данное узаконение имеет силу для обоих полов во всём государстве без изъятий.

После смерти Екатерины II Павел I передал опеку в ведение «Юстицким гражданских дел департаментам городского правления». Однако заложенные указом императрицы Екатерины основы опеки остались неизменными до октября 1917 года. Особенно привлекательным оказался принцип сословности, нашедший свое дальнейшее развитие в последующие после 1775-го годы, когда стали возникать все новые и новые виды опек, пока их не образовалось свыше двадцати. Но среди них по-прежнему главное место занимала опека над несовершеннолетними.

В правовой регламентации опеки, в понимании ее сущности и назначения в России наблюдалась определенная последовательность. Однако после анализа положения дел в опеке в конце XIX в. Было отмечено, что наиболее страдающей частью детей-сирот всегда были дети крестьян.

В сельской местности если ребенок оставался сиротой, то собирался сход и начинал искать благонадежное лицо, которое пожелало бы добровольно принять ребенка на воспитание. Не всегда такое лицо находилось, и неимущие сироты предоставлялись на волю Божию. Иными словами, именно крестьянские сироты чаще всего существовали мирским подаянием, а общество пребывало в надежде, что как-нибудь да отыщется хотя и отдаленный родственник или бездельная старушка, которая возьмет сироту к себе. И дети, оставленные без надзора, бродяжничали и побирались Христовым именем до тех пор, пока все-таки не находился добрый человек, который принимал сироту на попечение. Подобная ситуация наблюдалась и в городах.

Одна из причин несовершенства опеки того времени виделась в нечеткости отношений опекунских учреждений и опекуна, неопределенности в обозначении пределов прав опекуна над личностью малолетнего.

В 1869 г. в России предпринимались попытки создания бессловной опеки, но они не получили дальнейшего развития. В Проекте 1874 г. в центр опекунской деятельности были поставлены земские учреждения, но этот проект также не осуществился. Проект 1884 г. был связан с институтом мировых судей, но и он не улучшил ситуацию. Несмотря на безуспешность всех предпринимаемых поисков, они свидетельствуют о стремлении найти наиболее удачные формы опеки на самом высоком – общегосударственном уровне.

Остановившись на проблемах действия принципа добровольности при назначении опекунов и попечителей в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, А.М. Нечаева отмечает, что случаи уклонения от опеки в XIX веке были довольно частым явлением, хотя нормы российского законодательства XIX века и начала XX века не позволяют точно определить, могло ли лицо отказаться от принятия на себя опеки и попечительства. Так Г.Ф. Шершеневич указывал на отсутствие отрицательных последствий такого отказа и отмечал: «Практикой высказан взгляд, что опекунство не признается обязательною общественною повинностью». В.И. Синайский также подчеркивал, что всякий вправе отказаться от опеки, не подвергаясь штрафу за беспричинный отказ [Магдесян, 2009, 57].

Опека и попечительство в Советский период

В советский период нормы об опеке и попечительстве традиционно закреплялись семейным законодательством, хотя закон никогда не настаивал на том, чтобы опекунами и попечителями были только члены семьи подопечных. Так, нормы об опеке и попечительстве содержались в разделе IV Кодекса законов РСФСР «Об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве» (КЗАТС) 1918 г., в разделе III Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР (КЗоБСО РСФСР) 1926 г., в ст. 26 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, в главе 13 Кодекса о браке и семье РСФСР (КоБС РСФСР 1969 г.) [Урумова, 2009, 26].

В первые годы после победы революции советское государство четко устанавливало обязательность принятия гражданином на себя обязанностей по опеке (попечительству). В КЗАГС 1918 г. рассматривает назначение опеки в качестве почетной обязанности граждан, Опекунство считалось должностью, на которую гражданина назначал орган опеки и

попечительств. Отказ от исполнения этой обязанности мог быть принят при наличии у гражданина физических недостатков, при наличии четырех собственных детей или иных обстоятельств, указанных в законе. Назначение опекуна сопровождалось отправкой ему извещения и опубликованием в печати кандидатуры предполагаемого опекуна, который в недельный срок мог заявить о своем отказе от опеки, подтвердив наличие обстоятельств для такого отказа соответствующими документами [Магдесян, 2009, 57].

В КЗоБСО РСФСР 1926г. принудительный порядок назначения опекунов и попечителей был сохранен, однако в ст. 78 был расширен перечень оснований для отказа от исполнения этих обязанностей. Вплоть до 1955 г. отказаться от их исполнения могли лишь граждане, достигшие возраста 60 лет, в силу болезни или физических недостатков, по роду занятий, а также матери, воспитывающие детей до восьмилетнего возраста, и лица, уже назначенные опекунами или попечителями. Однако верность такого утверждения в правовой литературе подвергалась сомнению. Хотя правило о принудительном назначении опеки существовало долго, на практике уже в тот период оно широко не применялось, а в период Великой Отечественной войны вовсе перестало применяться, что было прямо закреплено в п. 27 Инструкции Наркомпроса СССР от 8 апреля 1943 г.. Наконец, в КоБС РСФСР 1969 г. было прямо закреплено, что опекуны и попечители назначаются по решению Исполкома Совета Депутатов Трудящихся только с их согласия. С этого времени в России неукоснительно действует принцип добровольности при осуществлении опеки и попечительства, который реализуется не только при их установлении, но и при прекращении [Магдесян, 2009, 57].

Таким образом, в советский период развития России отношения опеки и попечительства традиционно регулировались семейным и лишь отчасти - гражданским законодательством. Как отмечает Л.Ю. Михеева, Этому имеется только одно рациональное объяснение: в юридической литературе опека и попечительство традиционно рассматриваются как система правоотношений [Михеева, 2006, 37]. Первая группа правоотношений – это правоотношения внутренние. Традиционный подход к природе этих правоотношений представлен в позиции Е.М. Ворожейкина, который считал, что субъектами правоотношения по поводу опеки и попечительства являются опекун (попечитель) и подопечный ребенок, а само правоотношение представляет собой «внутрисемейное правовое отношение». Он полагал также, что у опекуна (попечителя) с органом опеки и попечительства возникают административно-правовые отношения, «они служат юридической основой для внутрисемейного правоотношения между опекуном (попечителем) и подопечным» [Ворожейкин, 1972, 93.]. Их субъектами являются опекун (попечитель) и публичный субъект (в лице органа опеки и попечительства) - как стороны гражданско-правового договора, а также подопечный гражданин - как третье лицо.

Прежде чем произошли изменения в правовом регулировании опеки и попечительства, было необходимо изменить подходы к пониманию опеки и попечительства во всей многогранности этого термина. Начало этому было положено с принятием части 1 ПС РФ, в которой - нормы об опеке и попечительстве впервые стали институтом гражданского, а не семейного права.

После Октябрьской Революции 1917 года опека утратила сословный характер и приняла общественный характер. Такие изменения показателей в законодательстве произошли с момента принятия в 1918 г. Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, в котором предусмотрен раздел «Опекунское право». Теперь опеке подлежало всякое несовершеннолетнее лицо, не находящееся на попечении родителей».

Особенность опеки того времени состояла в том что критерии утраты родительского

попечения были весьма специфическими. Кодекс давал право Отделу Социального Обеспечения назначать опеку над детьми, и тогда, когда родители, с обывательской точки зрения, хорошо обращающиеся с детьми, дают им воспитание, противоречащее началам нового строя, внушают детям вражду и ненависть к советскому строю и к коммунизму, развивают в детях контрреволюционные идеи [Макеева, 2013, 71]. Так общеполитические и сугубо идеологические установки влияли на судьбу детей.

Принятый Кодекс законов о браке, семье и опеке РСФСР в 1927 г. много средств уделял опеке и попечительству над несовершеннолетними как одному из способов защиты их личных и имущественных прав. В соответствии со ст. 86 и 87, попечитель не имел права отчуждения имущества, его средств залога, сдачи имущества в долгосрочную аренду (на срок свыше года). Разрешая отчуждение имущества или его залог, орган опеки и попечительства может указать опекуну, на какие надобности должны быть обращены полученные суммы [Макеева, 2014, 45]. Однако предусматривался определенный механизм вознаграждения за свою деятельность за счет имущества подопечного. Опекун назначался по-прежнему независимо от его согласия, но круг лиц значительно сузился, например, нельзя было стать опекуном лицу, лишенному избирательных прав. Расширился круг лиц, которые могли отказаться быть опекуном, например, лица, воспитывающие двух или более детей, матери, кормящие грудью или имеющие при себе ребенка в возрасте до восьми лет.

В Кодексе законов о браке, семье и опеке 1926 года впервые были разграничены опека и попечительство. Кроме этого, опекун (попечитель), как и раньше, назначался без учета его желания. Применительно к личности опекуна (попечителя) вводились дополнительные ограничения, например, опекуном (попечителем) не мог стать гражданин, лишенный избирательных прав. Защита имущественных прав подопечных детей осуществлялась на безвозмездных началах, о чем имелась специальная оговорка в Кодексе, однако опекуну в отдельных случаях позволялось получать вознаграждение за свою деятельность за счет имущества подопечного. Одновременно в Кодексе перечислялись возможные источники существования подопечного [Шахова, 2012, 234].

18 июня 1928 г. было утверждено Положение об органах опеки и попечительства, которое возлагало на отделы народного образования непосредственное выполнение всех функций по опеке и попечительству, а именно: учреждение и прекращение опеки, назначение и освобождение опекунов, надзор за их действиями, необходимые мероприятия по охране имущества подопечного, усыновление и отмена усыновления, разрешение споров между родителями по вопросам воспитания детей, отобрание детей у родителей и других лиц, представление в суды заключений по делам, связанным с воспитанием детей.

Следует отметить, что появление попечительства в отечественной правовой системе было обусловлено в свое время наметившейся дифференциацией объема дееспособности граждан и необходимостью законодательно установить средства правовой охраны личности, соответствующие ее дееспособности.

В дальнейшем в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье 1968 г. Понятия «опека» и «попечительство» не были разграничены, что дало союзным республикам основание по своему усмотрению выбирать для той или иной категории граждан способ их устройства или охраны интересов,

В Кодексе о браке и семье РСФСР 1969 г. четко обозначались цели опеки (попечительства) над несовершеннолетними, компетенция органов опеки и попечительства, их обязанности по

временному устройству детей, подлежащих опеке (попечительству). Так, в данном кодексе определялось, что опека и попечительство устанавливаются для воспитания несовершеннолетних детей, которые вследствие смерти родителей, лишения родителей родительских прав, болезни родителей или по другим причинам остались без родительского попечения, а также для защиты личных и имущественных прав и интересов этих детей. Опека и попечительство устанавливаются также для защиты личных и имущественных прав и интересов совершеннолетних лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять свои права и выполнять свои обязанности [Прохорова 2012, 94].

Согласно Кодексу о браке и семье РСФСР 1969 года опека устанавливается над детьми» не достигшими пятнадцати лет, а также над лицами, признанными судом недееспособными вследствие душевной болезни или слабоумия (статья 15 Гражданского кодекса РСФСР). Попечительство устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от пятнадцати до средств восемнадцати лет.

Кодекс имел значительные нововведения, так, например, опекун или попечитель теперь назначался только с его согласия. Особое внимание уделялось опеке и попечительству над детьми, находящимися на воспитании или попечении в государственных учреждениях или общественных организациях. Теперь уже предусматривалась возможность получения подопечным, не имеющим достаточных средств, к существованию, государственного пособия на его содержание. Регламентировались права на сделки, которые не вправе совершать опекун и попечитель, и сделки, для совершения которых требовалось предварительное разрешение органов опеки и попечительства, в том числе имущественные. На сегодняшний день опека и попечительство регламентируются нормативно-правовыми актами государства, в том числе Семейным кодексом Российской Федерации, законом «Об опеке и попечительстве». Таким образом, опека (попечительство), оставаясь по своей сути одинаковой во все времена, на каждом этапе исторического развития России имела свои особенности, продиктованные потребностями общества.

Правовую основу деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в современный период составляет ряд законодательных актов Российской Федерации. Таким образом, институт опеки и попечительства несет в себе нормы не только частных (гражданского и семейного), но и результатов публичного (административного) права, что обусловлено необходимостью обеспечения нуждающихся в этом граждан всеми видами охраны их прав и законных интересов (в первую очередь их личных и имущественных прав). Принятие Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» вызвало необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство. Как справедливо отмечено в юридической литературе, принятие данного Закона может быть отнесено «к наиболее деятельности 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 гражданских законов и содержание которого пронизывалось стремлением законодателя «призреть» несовершеннолетних детей и лиц, страдающих психическими или иными недугами, обеспечив полноценное и эффективное осуществление, охраны и защиты их прав и интересов» [Крупейников, 2012, 79].

Заключение

В заключение представляется возможным сделать следующие выводы:

1. В России, которая развивалась независимо от влияния римского права, по крайней мере, до реформ Петра I, исторически сложились одни и те же принципы правового регулирования опеки и попечительства: принципы безвозмездности и добровольности. Постепенно общество уходит от модели принудительной опеки, назначаемой независимо от желания опекуна (попечителя) в качестве гражданской повинности. Таким образом, принцип добровольности прочно завоевывает позиции в сообществе.

2. Однако современное общество, постепенно отступает и от принципа безвозмездности осуществления опеки и попечительства, хотя пока еще он формально остается основным принципом правового регулирования отношений по опеке и попечительству.

3. Постепенно семейно-правовой подход к регулированию опеки и попечительства, законодатель распространил на опеку и попечительство не только над детьми, но и над взрослыми гражданами, нуждающимися в опеке или попечительстве. Все нормы об опеке и попечительстве, как над детьми, так и над взрослыми, были помещены в нормативно-правовые акты и расценивая опеку и попечительство как комплексный институт.

Рассмотрев развитие опеки и попечительства на разных исторических этапах России можно отметить, что проблема защиты интересов и имущественных прав несовершеннолетних во все времена была очень важна и многогранна в связи с чем нельзя рассматривать проблемы, возникающие по опеке и попечительства в рамках одного права так как для полной защиты прав несовершеннолетних необходимо комплексное рассмотрение проблемы.

Библиография

1. Боровский Я.Е. Мифологический мир древних славян/ Я.Е. Боровский // История государства и права. 2000. № 5. С. 104.
2. Быкова О.Н. и Склярова Т.В. Призрение детей в России: патронат, опека, усыновление. // Вестник ПСТГУ IV: Педагогика. Психология 2007. № 3 (6). С. 92—109.
3. Ворожейкин Е.М. Семейные правоотношения в СССР. // М.: Юридическая литература, 1972. С. 336.
4. Грибков А. М. Договорное регулирование отношений по устройству детей, оставшихся без попечения родителей: дисс.... канд. юрид. наук Москва 2010. С 207.
5. Кабанов В. Л. Защита семьи на повестки дня международного сообщества // Вестник Волгоградского государственного университета. 2015. № 1 (26). С. 150-157.
6. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве [Электронный ресурс]: принят ВЦИК 16.09.1918 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Кодекс о браке и семье РСФСР [Электронный ресурс]: утв. ВС РСФСР 30.07.1969 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Крупейников К.В. История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве // Вестник Московского государственного областного гуманитарного института. // История, философия, политология, право. 2012. № 2. С. 79-83.
9. Магдесян Г.А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации: дисс.... канд. юрид. наук Москва 2010. С. 201.
10. Макеева О.С. Опека и попечительство: сравнительный анализ семейного законодательства 1918 и 1926 гг. // Вестник Екатеринбургского института. 2013. № 3. С. 71-76.
11. Макеева О.С. Формирование опекунского права в России в первой половине XX века // Социальное и пенсионное право. 2014. N 2. С. 45-50.
12. О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке [Электронный ресурс]: постановление ВЦИК от 19.11.1926 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Прохорова Л.В. Основные этапы развития правового регулирования опеки и попечительства над несовершеннолетними в России и за рубежом // Юристы - Правоведь. 2012. № 6 (55). С. 93-98.
14. Урумова Т.О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования: дисс.... канд. юрид. наук Москва, 2009 С. 145.
15. Шаронов С. А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: дисс. ...

д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. С 445.

16. Шаронов С. А. Динамика договорного регулирования услуг частной охранной деятельности // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 1. С. 138—145.
17. Шахова Е.С. Опекa, попечительство, патронаж как основные направления государственной политики в области борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью в 1920-е годы // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2012. № 2-1. С. 234.

Formation and development of the institution of guardianship and guardianship in Russia

Ol'ga Denisova

Graduate student,
Volgograd State University,
400062, 100 Universitetskiy av., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: olgadenis1@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the need for a comprehensive solution of problems related to the protection of the rights and interests of wards at the present stage of social development, since the problem of orphanhood, at various stages of the development of the state, was and is significant for society. The problem of protecting the rights and interests of wards has always been very important and multifaceted, so it can not be considered without taking into account the historical development of the studied relations. In Russia, which developed independently of the influence of Roman law, at least until the reforms of Peter I, the same principles of legal regulation of guardianship and guardianship have historically developed: the principles of gratuitousness and voluntariness. Gradually, the society is moving away from the model of compulsory guardianship, which is appointed regardless of the desire of the guardian (Trustee) as a civil service. Thus, the principle of voluntariness is firmly gaining ground in the community. However, modern society is gradually retreating from the principle of gratuitous guardianship and guardianship, although it still formally remains the main principle of legal regulation of relations on guardianship and guardianship. Gradually, the family-legal approach to the regulation of guardianship and guardianship, the legislator extended to guardianship and guardianship not only over children, but also over adult citizens who need guardianship or guardianship. All the rules on custody and guardianship, both for children and adults, were placed in legal acts and regarded custody and guardianship as a complex institution. Having considered the development of guardianship and curatorship at different historical stages of Russia it can be noted that the problem of protecting the interests and property rights of minors at all times was very important and multifaceted therefore it is impossible to consider the problems arising from guardianship under one law so as to fully protect the rights of minors must be comprehensive review of the problem.

For citation

Denisova O. (2019) Stanovlenie i razvitie instituta opeki i popechitel'stva v Rossii [Formation and development of the Institute of guardianship and guardianship in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (12A), pp. 22-34. DOI: 10.34670/AR.2020.92.12.004

Keywords

Guardianship, guardianship, orphan, Trustee. ward, parental care, protection of property, majority.

References

1. Borovsky, J. E. the Mythological world of ancient Slavs/ by J. E. Borovsky // History of state and law. 2000. No. 5. Pp. 104.
2. Bykova O. N. and Sklyarova T. V. children's Care in Russia: patronage, guardianship, adoption. // Bulletin of psts IV: Pedagogy. Psychology 2007. No. 3 (6). Pp. 92-109.
3. Vorozhejkin E. M. family of legal relationship in the USSR. // Moscow: Legal literature, 1972. Pp. 336.
4. Fungi A. M. Contractual regulation of relations on the placement of children left without parental care: Diss.... Cand. the faculty of law. of Sciences, Moscow 2010. With 207.
5. Kabanov V. L. protection of the family on the agenda of the international community // Bulletin of the Volgograd state. University's. 2015. No. 1 (26). Pp. 150-157.
6. The code of laws on acts of civil status, marriage, family and guardianship law [Electronic resource]: adopted by the VTSIK 16.09.1918 (lost force). Access from the Internet.- legal system "ConsultantPlus".
7. Code of marriage and family of the RSFSR [Electronic resource]: UTV. Armed forces of the RSFSR 30.07.1969 (expired). Access from the Internet.- legal system "ConsultantPlus".
8. Krupeynikov K. V. History of the development of the Institute of guardianship and guardianship in the domestic civil law // Bulletin of the Moscow state regional humanitarian Institute. // History, philosophy, political science, law. 2012. No. 2. Pp. 79-83.
9. Magdesyan G. A. Theoretical aspects of civil legal regulation of guardianship and guardianship in the Russian Federation: Diss.... Cand. the faculty of law. of Sciences, Moscow 2010. Pp. 201.
10. Makeeva O. S. Guardianship and guardianship: comparative analysis of family legislation in 1918 and 1926. // Bulletin of the Catherine Institute. 2013. No. 3. Pp. 71-76.
11. Makeeva O. S. Formation of guardianship law in Russia in the first half of the XX century. Social and pension law. 2014. N 2. Pp. 45-50.
12. About introduction of the Code of laws on marriage, a family and guardianship [Electronic resource]: the resolution of VTSIK of 19.11.1926 (lost force). Access from the Internet.- legal system "ConsultantPlus".
13. Prokhorova L. V. Basic stages of development of legal regulation of guardianship and guardianship over minors in Russia and abroad. Yurist-Pravoved. 2012. No. 6 (55). Pp. 93-98.
14. Urumova T. O. Guardianship and guardianship over minor children: actual problems of legal regulation: Diss.... Cand. the faculty of law. of Sciences, Moscow, Russia, 2009 p. 145.
15. Sharonov S. A. Civil and legal regulation of security activity in the Russian Federation: Diss. ... d-RA jurid. sciences'. Volgograd, 2015. With 445.
16. Sharonov S. A. Dynamics of contractual regulation of private security services // Business, management and law. 2011. No. 1. Pp. 138-145.
17. Shakhova E. S. Guardianship, guardianship, patronage as the main directions of the state policy in the field of struggle with child homelessness and neglect in the 1920s. Izvestiya Yugo-ZAPADNOGO gosudarstvennogo universiteta. Series: History and law. 2012. No. 2-1. Pp. 234.