

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

**Опека и попечительство как форма устройства детей, оставшихся без
попечения родителей**

Автореферат дипломной работы

студента 5 курса 591 группы

специальности 40.05.04 «Судебная и прокурорская деятельность»

юридического факультета

Тоскина Виталия Сергеевича

Научный руководитель
доцент кафедры гражданского
права и процесса
к.ю.н., доцент

подпись, дата

И. М. Конобеевская

Зав. кафедрой
гражданского права и процесса
к.ю.н., доцент

подпись, дата

Е.Н. Тогузаева

Саратов

2026

Защита прав несовершеннолетних, лишенных родительского попечения, представляет собой одну из ключевых задач государственной семейной политики. По данным Министерства просвещения Российской Федерации, на начало 2025 года в России насчитывалось около 406 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них свыше 280 тысяч воспитываются в замещающих семьях. Институт опеки и попечительства остается наиболее распространенной формой семейного устройства таких детей, что обуславливает необходимость совершенствования правового регулирования и повышения эффективности деятельности органов опеки.

Актуальность темы исследования определяется несколькими факторами. Во-первых, динамика законодательства последних лет – принятие Федерального закона об опеке и попечительстве, многочисленные изменения Семейного кодекса РФ – порождает новые правоприменительные проблемы, требующие комплексного научного анализа. Во-вторых, правоприменительная практика сталкивается с серьезными затруднениями при разграничении полномочий субъектов ответственности и обеспечении реального приоритета интересов ребенка. Анализ судебной практики последних трех лет показывает дефицит четких материально-правовых критериев при разрешении конфликтов между опекунами и биологическими родителями, при оценке соответствия сделок интересам подопечных, при определении оснований отстранения опекунов. В-третьих, органы опеки и попечительства испытывают системные проблемы организационного, кадрового и финансового характера, что препятствует эффективному исполнению функций по защите прав детей.

Практическая значимость работы состоит в том, что сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности при совершенствовании семейного законодательства, в правоприменительной практике органов опеки и судов общей юрисдикции, а также в учебном процессе при преподавании семейного права.

Целью исследования является проведение комплексного исследования правового регулирования опеки и попечительства как формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, выявление проблем правоприменительной практики и разработка предложений по совершенствованию законодательства.

Для достижения поставленной цели решались следующие **задачи**:

- проанализировать историческое становление правового регулирования опеки и попечительства в России с учетом эволюции института от частноправовой модели к публично-правовой;
- раскрыть юридическую сущность опеки и попечительства в системе форм устройства детей, выявить отличия опеки от усыновления, приемной семьи и институциональных форм воспитания;
- определить правовой статус субъектов правоотношений по опеке и попечительству – подопечного, опекуна и органа опеки;
- исследовать порядок установления и прекращения опеки с анализом судебной практики за период 2021–2024 годов;
- выявить проблемы защиты имущественных и личных неимущественных прав подопечных на основе судебных споров;
- сформулировать направления повышения эффективности деятельности органов опеки и попечительства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере опеки и попечительства над несовершеннолетними.

Предметом исследования являются нормы семейного и гражданского законодательства, регулирующие опеку и попечительство над детьми, оставшимися без попечения родителей, акты судебного толкования, правоприменительная практика органов опеки и судов общей юрисдикции.

Методологическую базу составляют общенаучные методы познания - анализ, синтез, системно-структурный подход, а также специальные юридические методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, метод анализа судебной практики. Формально-юридический метод применялся при толковании норм Семейного и Гражданского кодексов РФ. Сравнительно-правовой метод использовался для сопоставления опеки с иными формами устройства детей. Анализ судебной практики позволил выявить типичные правоприменительные проблемы.

Нормативную основу работы образуют Конституция Российской Федерации, Семейный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», постановления Правительства РФ, региональные нормативные акты субъектов Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили постановления Пленума Верховного Суда РФ, обзоры судебной практики, решения районных и областных судов, размещенные в электронной базе «СудАкт», статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ и Министерства просвещения РФ за 2020-2025 годы, материалы правоприменительной деятельности органов опеки и попечительства.

Теоретическую основу составили труды ведущих российских правоведов: Нечаевой А.М., исследовавшей семейно-правовой статус ребенка; Михеевой Л.Ю., разработавшей концепцию института опеки в гражданском праве; Пчелинцевой Л.М., внесшей вклад в теорию семейного права; Тарусиной Н.Н., изучавшей процессуальные аспекты защиты прав детей; Левушкина А.Н., анализировавшего имущественные права подопечных.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

Основное содержание дипломной работы

Первая глава «Теоретико-правовая характеристика опеки и попечительства над несовершеннолетними» посвящена теоретико-правовой характеристике опеки и попечительства над несовершеннолетними.

В первом параграфе «Становление правового регулирования опеки и попечительства в России» исследовано становление правового регулирования опеки и попечительства в России. Проанализированы исторические этапы от Древней Руси, когда забота о сиротах осуществлялась родственниками на основе обычного права, до современного законодательства. Показано, что Псковская судная грамота 1467 года впервые закрепила норму о приказниках – прообразах опекунов. Соборное уложение 1649 года установило обязанность опекунов отчитываться о сохранности имущества. Свод законов Российской империи 1832 года разграничил опеку и попечительство в зависимости от возраста подопечных. Советский период характеризовался усилением роли государства и передачей полномочий органам опеки. Современное законодательство синтезирует частноправовые и публично-правовые элементы, обеспечивая семейное воспитание при сохранении государственного контроля.

Во втором параграфе «Юридическая сущность опеки и попечительства в системе форм устройства детей» раскрыта юридическая сущность опеки и попечительства в системе форм устройства детей. Установлено, что опека занимает промежуточное положение между усыновлением, создающим отношения, приравненные к родительским, и институциональными формами воспитания. Опека не создает родственных отношений, правовая связь прекращается по достижении совершеннолетия. Опека отличается от приемной семьи преимущественно безвозмездным

характером, от патронатного воспитания – передачей всех полномочий опекуну. Сущность опеки состоит в сочетании законного представительства и воспитательной функции, что отражает двойственность правовой природы института.

В третьем параграфе «Правовой статус субъектов правоотношений по опеке и попечительству» раскрывается статус субъектов правоотношений по опеке и попечительству. Подопечный является носителем прав на воспитание, образование, содержание, сохранение имущества, общение с родителями. Опекун выступает законным представителем, осуществляющим функцию замещения родительского попечения, управляющим имуществом подопечного. Орган опеки реализует публичные функции назначения опекунов, контроля за их деятельностью, защиты прав подопечных. Проанализированы требования к личности опекуна, включая отсутствие судимости, заболеваний, прохождение подготовки. Рассмотрены права и обязанности опекуна по воспитанию ребенка и управлению его имуществом.

Вторая глава «Проблемы правоприменения и реализации функций опеки и попечительства в современной России» посвящена проблемам правоприменения и реализации функций опеки и попечительства в современной России.

В первом параграфе «Порядок установления и прекращения опеки: вопросы теории и судебной практики» исследован порядок установления и прекращения опеки. Выявлены проблемы в процедуре: длительность рассмотрения заявлений, превышающая установленные законом сроки; формальный подход при обследовании жилищных условий без оценки личностных качеств кандидата; отсутствие договорного оформления отношений между органом опеки и опекуном. Анализ судебной практики показал случаи необоснованных отказов в назначении опекуном по формальным критериям. Рассмотрены основания досрочного прекращения опеки: освобождение опекуна по его просьбе и отстранение за ненадлежащее

исполнение обязанностей. Установлено отсутствие механизма временного отстранения опекуна на период проверки.

В области совершенствования законодательства предлагается:

- сократить сроки рассмотрения заявлений о назначении опекуном до пяти рабочих дней;

- ввести обязательное заключение договора о передаче ребенка под опеку с конкретизацией прав и обязанностей сторон, что повысит правовую определенность;

- законодательно закрепить критерии оценки соответствия сделок интересам подопечного: равноценность или превышение площади жилья, соответствие санитарным нормам, транспортная доступность образовательных учреждений;

- ввести механизм временного отстранения опекуна на период проверки при подозрении в ненадлежащем исполнении обязанностей;

Во втором параграфе «Защита имущественных и личных неимущественных прав подопечных: анализ судебных споров»

проанализирована защита имущественных и личных неимущественных прав подопечных. Выявлены типичные нарушения со стороны опекунов: растрата денежных средств подопечного, отчуждение жилья с ухудшением жилищных условий, необоснованное препятствование общению с родителями, применение жестокого обращения. Исследованы судебные споры о взыскании ущерба, причиненного ненадлежащим управлением имуществом, об отмене разрешений органов опеки на продажу жилья, об установлении порядка общения, об отстранении опекунов. Установлено, что недостаточный контроль органов опеки за управлением имуществом, формальный подход к проверке ежегодных отчетов создают условия для злоупотреблений.

В области совершенствования законодательства предлагается:

- установить административную ответственность опекунов за непредставление ежегодного отчета;

– закрепить обязанность образовательных, медицинских организаций, органов внутренних дел незамедлительно информировать органы опеки о фактах нарушения прав подопечных.

В третьем параграфе «Направления повышения эффективности деятельности органов опеки и попечительства» сформулированы направления повышения эффективности деятельности органов опеки. Выявлены системные проблемы: кадровый дефицит, низкая заработная плата специалистов, недостаточное финансирование, отсутствие единых стандартов организации работы, незавершенность внедрения единой информационной системы учета. Предложены организационные меры: увеличение численности специалистов, повышение заработной платы, создание единой федеральной службы по опеке, усиление контроля через ежеквартальные проверки, совершенствование подготовки кандидатов, создание служб сопровождения замещающих семей, повышение размера выплат на содержание подопечных.

В области организационных мер предлагается:

- увеличить численность специалистов органов опеки до норматива не более тридцати подопечных на одного специалиста;
- повысить заработную плату специалистов до уровня средней по субъекту Федерации;
- установить обязанность органов опеки проводить ежеквартальные проверки правильности расходования средств подопечного с выездом по месту жительства;
- создать единую федеральную службу по опеке и попечительству с территориальными органами в субъектах Федерации, что обеспечит единство правоприменительной практики;
- завершить внедрение единой информационной системы учета детей и кандидатов в опекуны во всех субъектах Федерации;

– совершенствовать подготовку кандидатов в опекуны с увеличением длительности обучения до ста двадцати часов и включением обязательных практических занятий;

– создать службы сопровождения замещающих семей для оказания психолого-педагогической помощи опекунам;

– повысить размер выплат на содержание подопечных до прожиточного минимума ребенка и вознаграждение опекунам до уровня не ниже минимального размера оплаты труда.

По результатам исследования сформулированы следующие выводы.

1. Историческая эволюция института опеки отражает переход от частноправовой модели, основанной на родственных обязанностях, к публично-правовой, где государство выступает гарантом защиты прав детей-сирот. Современное законодательство синтезирует оба подхода, обеспечивая семейное воспитание при сохранении государственного контроля.

2. Юридическая сущность опеки состоит в сочетании законного представительства и воспитательной функции. Опека занимает промежуточное положение в системе форм устройства детей, обеспечивая баланс между интересами ребенка в семейном воспитании и необходимостью защиты его прав.

3. Правовой статус субъектов правоотношений характеризуется четким распределением прав и обязанностей. Подопечный является носителем прав на воспитание, образование и содержание. Опекун реализует функцию замещения родительского попечения под контролем органов опеки. Орган опеки обеспечивает публичный надзор и защиту прав подопечных.

4. Правоприменительная практика выявила системные проблемы в процедуре установления и прекращения опеки: длительные сроки рассмотрения заявлений, формальный подход при обследовании условий, необоснованные отказы в назначении опекуном. Судебная практика показывает стремление судов защитить интересы ребенка, учитывая

фактические условия воспитания, а не ограничиваясь формальными критериями.

5. Защита имущественных прав подопечных осложнена распространенностью нарушений: растрата денежных средств, отчуждение жилья с ухудшением условий, использование имущества в корыстных целях. Недостаточный контроль органов опеки, формальная проверка отчетов создают условия для злоупотреблений. Личные неимущественные права нарушаются через препятствование общению с родителями и применение жестокого обращения.

6. Эффективность деятельности органов опеки снижена вследствие кадрового дефицита, низкой оплаты труда специалистов, недостаточного финансирования. Нагрузка на одного специалиста в сельских районах достигает восьмидесяти подопечных, что делает невозможным надлежащий контроль.

7. Реализация предложенных мер требует политической воли, увеличения бюджетного финансирования, совершенствования законодательства и консолидации усилий органов государственной власти. Только комплексный подход обеспечит реализацию конституционного права ребенка на защиту и семейное воспитание.

8. Приоритет семейного воспитания детей, закрепленный в Семейном кодексе Российской Федерации, может быть обеспечен только при создании благоприятных условий для граждан, принимающих детей под опеку, и профессиональной работе органов опеки по защите прав подопечных.

В **заключении** работы представлены основные результаты проведенного исследования, а также предложены рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и организации деятельности органов опеки и попечительства.