

УДК 347.64

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАРОЖДЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СОВЕТСКОГО ОПЕКУНСКОГО ПРАВА

А. М. Рабец

ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет»,
г. Москва

В работе содержится краткий исторический обзор советского законодательства об опеке и попечительстве и сопоставление его с законодательством дореволюционной и современной России. Автор приходит к выводу о трансформации семейно-правового регулирования опеки и попечительства в межотраслевое, а также о его качественном изменении.

Ключевые слова: право, принцип, институт, регулирование, закон, опека, попечительство, традиции.

Любая значимая дата не только позволяет, но в известной мере и обязывает более пристально взглянуть на связанное с ней событие или иное явление, понять и оценить ту роль, которую оно сыграло в свое время в жизни того или иного общества, государства, социальной группы или отдельного индивида как в тот период, в который данное событие имело место, так и в дальнейшем. Поскольку речь идет о столетии с момента принятия и введения в действие первого не только в России, но, пожалуй, во всем мировом сообществе кодифицированного законодательного семейно-правового акта¹, нам далеко не безразлично как можно более глубокое уяснение той роли, которую он сыграл в зарождении и развитии семейного права как самостоятельной правовой отрасли, а также в развитии тесно связанных с ним правовых институтов. В частности, таким правовым институтом, неразрывно связанным с семейным правом, является институт опеки и попечительства, который в первом семейно-правовом акте был назван «опекунским правом» (раздел IV, ст. 184 – 246). Оценивая роль КЗАГС 1918 года, имеет смысл по возможности более детально рассмотреть характер и степень влияния на его развитие данного семейно-правового акта.

Понятно, что ни брачное, ни семейное, ни опекунское право не возникли исключительно с принятием указанного законодательного акта. Опека (*tutela*) и попечительство (*cura*) как способы восполнения

¹ Кодекс законов РСФСР об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве от 16 сентября 1918 г. (далее – КЗАГС) // Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 76 – 77. Ст. 618.

недостающей дееспособности граждан были известны в течение многих веков еще в римском праве, где для осуществления имущественных прав ребенка отец искал среди добропорядочных квиритов опекуна. Римское право выработало основные принципы осуществления опеки и попечительства: принцип безвозмездности и добровольности². Эти принципы, как и сам институт опеки и попечительства, были реципированы из римских права стран континентальной правовой семьи практически полностью (французский Гражданский кодекс, именуемый «Кодекс Наполеона») или частично (обе редакции германского Гражданского уложения, в том числе ГГУ 1948 г.).

Что касается России, то становление и развитие института опеки и попечительства во многих отношениях проходило в ней самостоятельно. О частичной рецепции римского права можно говорить только после проведения Петром I реформ законодательства. Однако институт опеки и попечительства стал развиваться гораздо раньше.

Г.Ф. Шершеневич отмечал, что постановления об опеке встречаются уже в Русской Правде³. Они являются выражением «отчасти прежнего родового порядка, отчасти заимствованием из византийского права». После смерти отца попечение о детях переходило к матери, которая выполняла свою задачу не в силу опекунской, а в силу родительской власти. При полной автономии семьи в древнем обществе опека составляет только восполнение естественной семьи, и опекунская власть строится по образцу родительской. Только по мере развития гражданственности опека принимает все более публичный характер, и уже родительская власть сокращается в своем объеме применительно к опекунской.

Итак, к моменту установления советской власти в российском обществе уже сложились определенные представления о целях и принципах правового регулирования опеки и попечительства. Но в таком случае возникает вопрос: что же качественно нового принесли с собой первая и последующие кодификации законодательства о так называемом «опекунском праве»? Прежде всего оно было впервые в России систематизировано, причем на самом высоком уровне, т.е. кодифицировано, поскольку в «Своде законов Российской империи», а именно в т. 10, ч. 1, в «Законах гражданских», в разделе «О правах и обязанностях семейственных», законодательство об опеке было представлено далеко не в полном объеме⁴. В связи с тем что

² Новицкий И.Б., Перетерский И.С. Римское право: учебник для вузов. М.: Госюриздат, 1958. С. 57.

³ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1911.

⁴ Свод законов Российской империи. Т. 10, ч. 1. Законы гражданские.

практически все отрасли юриспруденции, прежде всего наука семейного права, воспринимают КЗАГС как первый кодифицированный семейно-правовой акт, известный интерес представляет вопрос: в каком качестве зарождалось и развивалось советское опекуновое право: мыслилось ли оно как институт семейного права и, соответственно, было ли опекуновое законодательство институтом именно семейного законодательства? Ответ на этот вопрос возможен лишь как эклектический: и «да» и «нет».

Дело в том, что, с одной стороны, трудно спорить с тем, что КЗАГС регулировал семейные (в широком смысле этого слова, включая брачные), а также наиболее тесно связанные с ними отношения, поскольку невозможно спорить и с тем, что отношения по поводу государственной регистрации актов гражданского состояния и опекуновские отношения, в особенности последние, были тесно связаны с семейными. Иначе говоря, можно предположить, что законодатель исходил из широкого понимания семейного права. Примерно также определялся предмет семейно-правового регулирования и в последующем семейно-правовом акте – в разделе III КЗоБСО РСФСР 1926 г.⁵. Правда, из названия данного Кодекса уже было исключено упоминание об актах гражданского состояния, хотя фактически данный раздел существовал. Таким образом, КЗоБСО еще сохранял относительную самостоятельность правового регулирования отношений по опеке и попечительству. Такое положение допускало возможность двойственного понимания юридической природы и двойственного определения отраслевой принадлежности норм, регулирующих отношения по опеке и попечительству: их можно было считать либо институтом семейного права, либо правовым институтом, тесно связанным с семейным правом, а потому входящим в систему семейного законодательства.

На последующем этапе развития законодательной деятельности по кодификации семейного законодательства позиция законодателя в отношении норм об актах гражданского состояния и об опеке и попечительстве качественно изменилась, а потому в юридической доктрине, как представляется, вполне обоснованно возник вопрос о правомерности отнесения указанных отношений к предметам семейного права. Думается, что непосредственным поводом для этого послужило не только и не столько само по себе включение в Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье от 27 июня 1968 г.⁶ и в КоБС союзных республик

⁵ Кодекс законов РСФСР о браке, семье и опеке от 19 ноября 1926 г. (здесь и далее – КЗоБСО // Собр. узаконений и распоряжений РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 27. Ст. 241.

1969 – 1970 гг.⁷ норм, регулирующих отношения по опеке и попечительству, – поскольку к моменту принятия указанных законодательных актов это стало уже традицией, – сколько исключение из названия указанных актов указания о регулировании опеки и попечительства. С этого времени с позиций не только формальной логики, но и определения содержания предмета семейно-правового регулирования бесспорным стало положение о том, что нормы об актах гражданского состояния, а также об опеке и попечительстве относятся к числу норм семейного права. Именно в связи с такой категоричной позицией законодателя в науке были поставлены вопросы, во-первых, об отраслевой принадлежности опекунского права как правового института, во-вторых, о правомерности включения норм об актах гражданского состояния и об опеке и попечительстве в состав именно семейного законодательства. Как раз в 70-х гг. прошлого века было высказано особенно много предложений об «очищении» семейного законодательства от «чужеродных» норм.

С другой стороны, возвращаясь к вопросу о зарождении опекунского права, нельзя не отметить, что название и структура КЗАГС свидетельствуют о намерении законодателя урегулировать четыре группы хотя и взаимосвязанных, но относительно самостоятельных общественных отношений: публично-правовые, складывающиеся по поводу государственной регистрации и ведения книг актов гражданского состояния, брачные, выделяемые законодателем в самостоятельные правоотношения, семейные, куда входили лишь детско-родительские и алиментные отношения, и опекунские, распространяющиеся как на семейную, так и на любую другую опеку (в широком смысле слова, включая попечительство). Таким образом, анализ содержания раздела IV КЗАГС РСФСР 1918 г. позволяет сделать вывод, что законодатель никогда не исходил из того, что опекунами и попечителями могут (или должны) быть только члены семьи лица, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства. Об этом свидетельствует, к примеру, положение о праве лица, над которым устанавливается опека, выбрать кандидатуру опекуна или попечителя, если это лицо не является душевно больным и достигло возраста 14 лет. Только в случае, если такая кандидатура не выбрана, предпочтение при назначении опекуна или попечителя оказывается матери или отцу, ближайшим родственникам или супругу (ст. 209 КЗАГС). Нельзя не обратить внимания на то, что большинство норм, содержащихся в гл. 1–3 КЗАГС, являются публично-правовыми и

⁷ Кодекс РСФСР о браке и семье от 30 июля 1969 г. Гл. 13 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1969. № 32. Ст. 1367.

посвящены установлению структуры и компетенции органов опеки и попечительства, каковыми являлись губернские, а также Московский и Петроградский городские отделы социального обеспечения и Народный комиссариат социального обеспечения; регламентации оснований и порядка установления и прекращения («снятия») опеки и попечительства; назначению граждан «на должность и увольнению с должности» опекунов и попечителей. Интересно также отметить весьма характерное употребление самого термина «опека» в его обобщающем (или собирательном) значении. Так, в ст. 199 говорится, что опека осуществляется опекунскими учреждениями (т.е. отделами социального обеспечения) или специально назначенными для этого опекунами. В ст. 229 употребляется следующая обобщающая формулировка: «Опека выполняет возложенные на нее обязанности по попечению личности несовершеннолетнего безвозмездно, но имеет право на возмещение из имущества подопечного всех затрат на воспитание, образование и лечение подопечного». В ст. 230 предусмотрено, что «опека управляет имуществом подопечного, как заботливый трудовой хозяин». И далее, в ст. 232: «Опека, являясь представителем подопечного, вправе совершать все сделки и иные действия, которые мог бы совершать сам подопечный, если бы обладал полной дееспособностью». Такое употребление термина «опека» встречается и в других статьях КЗАГС (233 – 238).

При такой характеристике структуры и содержания норм об опекунском праве нельзя или во всяком случае весьма затруднительно категорически утверждать, что КЗАГС во всем его объеме действительно является именно семейно-правовым актом. Практически то же можно сказать и о КЗоБСО РСФСР 1926 г. По указанным причинам ни в советской, ни в современной науке гражданского и семейного права институт опеки и попечительства как правовой институт никогда не рассматривался в качестве института только гражданского или только семейного права, а всегда расценивался как комплексный правовой институт. Как отмечает Л.Ю. Михеева, этому имеется только одно рациональное объяснение: в юридической литературе опека и попечительство традиционно рассматриваются как система правоотношений⁸. Первая группа правоотношений – это правоотношения внутренние⁹. Традиционный подход к природе этих правоотношений представлен в позиции Е.М. Ворожейкина, который

⁸ Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства: Библиотека юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета // Интернет-агентство «Lawportal.ru». 2006. С. 37.

⁹ Ворожейкин Е.М. Система гражданско-правовых отношений. Екатеринбург: Университет, 1996. С. 88 – 91.

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»¹⁰. 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.

В так называемых внешних правоотношениях, возникающих из установления опеки (попечительства), участвует опекун или попечитель. На другой стороне внешнего правоотношения может оказаться не только физическое или юридическое лицо (например, контрагенты по сделке, совершаемой от имени подопечного), но и иные субъекты права, в том числе субъекты различных публично-правовых отношений, в которые опекун (попечитель) вступает, исполняя возложенные на него обязанности.

В современной России имеется гораздо больше оснований, чем это было прежде, для утверждения о том, что правовое регулирование опеки и попечительства является комплексным и не относится, так сказать «в чистом виде» ни к числу институтов гражданского, ни к числу институтов семейного права. Казалось бы, с принятием ч. 1 ГК РФ оно безоговорочно стало исключительно отраслевым, и соответственно институт опеки и попечительства является институтом только гражданского законодательства. Действительно, в ч. 1 ГК РФ предусматриваются общие правила о правовом регулировании опеки и попечительства (ст. 31 – 40)¹¹. Однако дело в том, что немало норм об опеке и попечительстве над детьми до принятия комплексного законодательного акта (ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве»)¹² содержалось и в настоящее время содержится в гл. 20 – 22 СК РФ¹³.

Таким образом, приведенные выше аргументы представителей науки как гражданского, так и семейного права в пользу комплексного

¹⁰ Ворожейкин Е.М. Семейные правоотношения в СССР. М.: Юр. лит., 1972. С. 93.

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (здесь и далее – ГК РФ) (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹² Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

¹³ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 1 мая 2017 г.) // СЗ РФ. 1996. №1. Ст. 16.

характера института опеки и попечительства как правового института не утратили своей значимости. Более того, с принятием ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве» данная позиция приобрела еще более устойчивый характер. Такой вывод следует не просто из смысла, а прямо-таки из буквального текста данного закона. В ч. 2 ст. 3 констатируется, что 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. Особое значение для уяснения отраслевой принадлежности норм данного института имеет ч. 3 данной статьи, в соответствии с которой «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». Как известно, гражданское законодательство является федеральным законодательством; соответственно и правовое регулирование отношений, составляющих предмет гражданского права, находится в исключительной компетенции РФ, а следовательно, положения, содержащиеся в законах субъектов РФ, не относятся к гражданскому законодательству. К сказанному выше можно добавить, что в ФЗ РФ «Об опеке и попечительстве», так же как и в предыдущих законодательных актах, регулирующих данные отношения, мы найдем немало норм исключительно публично-правового характера, что приводит к выводу о межотраслевом правовом регулировании отношений по опеке и попечительству. Итак, можно констатировать, что законодательство об опеке и попечительстве из чисто семейного преобразовалось в разноотраслевое, комплексное, а следовательно, и само правовое регулирование этих отношений стало межотраслевым.

Список литературы

1. Свод законов Российской империи. Т. 10, ч. 1.
2. Кодекс законов РСФСР об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве от 16 сентября 1918 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 76 – 77. Ст. 618.
3. Кодекс законов РСФСР о браке, семье и опеке от 19 ноября 1926 г. // Собр. узаконений и распоряжений РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

4. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье от 27 июня 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. №27. Ст. 241.

5. Кодекс РСФСР о браке и семье от 30 июля 1969 г. Гл. 13 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1969. № 32. Ст. 1367.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

7. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 1 мая 2017 г.) // СЗ РФ. 1996. №1. Ст. 16.

8. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

9. Ворожейкин Е.М. Семейные правоотношения в СССР. М.: Юр. лит., 1972. С. 336.

10. Ворожейкин Е.М. Система гражданско-правовых отношений. Екатеринбург: Университет, 1996. С. 516.

11. Михеева Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства: Библиотека юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета // Интернет-агентство «Lawportal.ru. 2006.

12. Новицкий И.Б., Перетерский И.С. Римское право: учебник для вузов. М.: Госюриздат, 1958.

13. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1911. С. 858.

THEORETICAL PROBLEMS OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE SOVIET GUARDIANSHIP RIGHTS

A. M. RABETS

Russian Social University, Moscow

The work contains a brief historical review of the Soviet legislation on guardianship and guardianship and its comparison with the laws of prerevolutionary and modern Russia. The author comes to the conclusion that the family-legal regulation of guardianship and trusteeship is interdisciplinary, and also about its qualitative change.

Keywords: *law, principle, institution, regulation, law, custody, guardianship, tradition.*

Об авторе

РАБЕЦ Анна Максимовна – доктор юридических наук, профессор кафедры трудового, социального и семейного права Российского социального университета (Ул.Стромынка, 18 , Москва , 107076, Россия), E-mail: rabecjur@mail.ru

RABETS Anna M. - Doctor of Law, Professor of labor, social and family law of the Russian Social University (Stromynka St., 18, Moscow, 107076, Russia), E-mail: rabecjur@mail.ru

Рабец А.М. Теоретические проблемы зарождения и развитие советского опекунского права // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 1. С. 41 – 49.