

УДК 347.64

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РАЗВИТИЯ БРАЧНО-СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В 1917–1927 гг.

С. П. Чечкова

старший преподаватель

Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова

В данной статье анализируется брачно-семейное законодательство в сфере опеки и попечительства в 1917–1927 гг.

Ключевые слова: опека, попечительство, несовершеннолетние, опекунские учреждения, назначение опекуна.

Введение

Институт опеки и попечительства исторически развивался как один из традиционных и востребованных способов устройства детей-сирот и защиты их прав. Опека преимущественно была связана с заменой осиротевшему ребенку родителей, и в настоящее время является наиболее распространенной формой семейного устройства детей, утративших родительское попечение.

Опека и попечительство на современном этапе устанавливаются в целях воспитания этих детей, а также для защиты их неимущественных и имущественных прав и законных интересов. Опека и попечительство устанавливаются также для защиты личных неимущественных и имущественных прав и интересов совершеннолетних граждан, которые по решению суда в установленном порядке признаны недееспособными или ограниченно дееспособными (ст. 142 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье – далее КоБС) [1; 2, с. 134].

Поскольку институт опеки и попечительства является одним из традиционных институтов обеспечения гарантированных государством конституционных прав граждан на защиту их законных интересов, остановимся на некоторых аспектах развития брачно-семейного законодательства в сфере опеки и попечительства в 1917–1927 гг.

Основная часть

Победа Октябрьской революции 1917 г. ознаменовала начало реформ института семьи. Большую роль в утверждении нового законодательства о браке и семье сыграли декреты ВЦИК и СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. “О гражданском браке, о детях и о ведении актов гражданского состояния” [3], от 19 декабря 1917 г. “О расторжении брака” [4] и Декрет ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. “Об уничтожении сословий и гражданских чинов”, которым упразднялись все дореволюционные опекунские учреждения [5].

Одним из первых кодексов послеоктябрьского периода был Кодекс РСФСР 1918 г. “Об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве” [6], распространявший свое действие на территорию Беларуси. Он включал в себя специальный раздел IV “Опекунское право”, состоящий из четырех глав, посвященный, главным образом, опеке над несовершеннолетними. В те годы органами опеки являлись опекунские учреждения, находящиеся в ведении отделов социального обеспечения. В обязанности опекунов, согласно ст. 188 Кодекса 1918 г. входила охрана всех личных и имущественных интересов подопечных, которые являлись их законными представителями. Попечители согласно ст. 189 Кодекса 1918 г. назначались для совершения отдельных сделок или уполномочивались на управление имуществом вообще. Опекун назначался Отделом социального обеспечения (ст.ст. 194–197 Кодекса 1918 г.), попечительство назначалось по ходатайству того лица, над которым оно устанавливалось (ст. 198 Кодекса 1918 г.).

Опека устанавливалась над несовершеннолетними (лица мужского пола, не достигшие 18-летнего и лица женского пола, не достигшие 16-летнего возраста); душевнобольными (список лиц, над которыми назначена опека в связи с душевной болезнью, публиковался для всеобщего осведомления Народным Комиссариатом Юстиции). Однако ст. 246 Кодекса 1918 г. допускала возможность назначения опеки по такому основанию, как расточительство или обнаружения таких свойств, которые делают опасным или невозможным оставление данного лица без общественного попечения.

Попечительство согласно ст. 198 Кодекса 1918 г. устанавливалось над совершеннолетним лицом по его ходатайству в случаях, когда это лицо “вследствие старческой дряхлости или других недугов или неопытности не может надлежащим порядком вести свои дела вообще или защитить свои интересы в каком-либо определенном случае” [6].

Функции по опеке и попечительству возлагались на органы опеки и попечительства, а также на опекунов и попечителей. Необходимо отметить, что в ведении органов социального обеспечения дела об опеке и попечительстве находились до 1920 г. В связи с принятием Декрета СНК РСФСР от 2 декабря 1920 г. “Об изъятии опеки из ведения Народного комиссариата социального обеспечения” [7], функции были переданы следующим органам: 1) опека над несовершеннолетними – в ведение Народного комиссариата по просвещению; 2) опека над душевнобольными – в ведение Народного комиссариата по здравоохранению; 3) опека над расточителями или лицами, обнаруживающими такие свойства, которые делают опасным или невозможным оставление их без общественного попечения – в ведение Народного комиссариата внутренних дел.

Как отмечает А.М. Нечаева, предметом особого внимания была административно-правовая сторона опеки, что объяснялось стремлением избавить опеку над несовершеннолетними от влияния семьи, родственников, поскольку главным считалось обеспечение правильной постановки дела общественного воспитания осиротевшего ребенка [8, с. 286].

Поэтому в центре внимания находились личные, а не имущественные права подопечного. Опекун же назначался из числа лиц, способных выполнять эту задачу. Опека представляла собой обязанность, отказаться от исполнения которой гражданин мог только в случаях, установленных ст. 214 Кодекса 1918 года: 1) достижение возраста 60 лет; 2) наличие телесного недостатка у опекуна; 3) осуществление родительских прав в отношении более чем четырех детей; 4) исполнение обязанностей опекуна в отношении одного подопечного или группы подопечных.

Опекунами и попечителями согласно ст.ст. 207–208 Кодекса 1918 г. могли быть совершеннолетние лица, за исключением лиц: 1) лично состоящих под опекой; 2) лишенных в судебном порядке гражданских прав; 3) интересы которых находятся в противоречии с интересами подопечного.

Преимущественным правом быть назначенным опекуном обладали те лица, которых выбрал сам подопечный, достигший 14 лет, либо его мать или отец. Если же такое лицо не было выбрано, то преимущественным правом обладали близкие родственники подопечного либо супруг подопечного. Кроме того, принимались во внимание личные взаимоотношения между кандидатом в опекуны и нуждающимся в опеке лицом, их местожительства.

Закреплялась норма, в соответствии с содержанием которой обязанности по опеке исполнялись безвозмездно, однако опекун имел право на возмещение из имущества подопечного всех затрат на воспитание, образование и лечение подопечного, поскольку затраты эти не превышают доходов подопечного. Кроме того, ст. 238 Кодекса 1918 г. предусматривала, что за управление имуществом подопечного отдел социального обеспечения мог назначить опекуну вознаграждение, принимая во внимание: 1) чистый доход от имущества подопечного; 2) степень имущественной обеспеченности опекуна; 3) труд, затрачиваемый опекуном на управление имуществом подопечного, т. е. мог применяться оценочный подход при определении размера вознаграждения.

Как видно, Кодекс 1918 г. закрепил весьма прогрессивную новеллу, так как дореволюционному законодательству не был знаком оценочный подход при определении качества труда опекуна. Таким образом, можно сделать вывод, что такой подход при определении размера вознаграждения опекуна является более справедливым.

В соответствии со ст. 239 Кодекса 1918 г. подопечный был вправе требовать возмещения вреда и убытков, причиненных недобросовестным или небрежным управлением имуществом, от бывшего опекуна.

Опекун обязан был представлять общий отчет по окончании опеки, а также ежегодный письменный отчет об управлении имуществом подопечного не позже 15 января нового года (ст. 237 Кодекса 1918 г.) в случае, если доходы с этого имущества превышали прожиточный минимум, установленный для данной местности.

Таким образом, законодательством раннего советского периода был закреплен принцип общественного воспитания детей. Однако практика применения норм об опеке и попечительстве, сложные процессы в обществе, обусловленные гражданской войной, и наличие других неразрешенных проблем, повлекли сокращение сети имевшихся детских домов к 1921–1922 гг. и увеличение числа детей, нуждавшихся в опеке. В это время результатом работы органов опеки и попечительства стало установление наличия как детской беспризорности, так и значительного числа граждан, желавших взять детей на воспитание в свои семьи.

Изменения социально-экономических условий, в которых принимался Кодекс 1918 г., а также необходимость совершенствования семейного законодательства и практики применения его норм послужили основаниями для разработки и принятия Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР 1926 г., установившего общесоюзные начала в области семейных отношений. Положения данного кодекса были положены в основу Кодекса законов о браке, семье и опеке БССР 1927 г. [9]. Кодекс законов о браке, семье и опеке БССР был принят сессией ЦИК БССР 27 января 1927 г. и введен в действие на территории республики с 1 марта 1927 г. [10, с. 36].

Последующее развитие законодательства о браке и семье характеризуется смещением вектора в сторону усиления ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей субъектами семейных правоотношений.

Органами опеки и попечительства являлись местные исполнительные и распорядительные органы, возлагающие функции по опеке в отношении: 1) несовершеннолетних – на отделы народного образования; 2) слабоумных и душевнобольных – на отделы здравоохранения; 3) остальных категорий опекаемых – на отделы социального обеспечения.

Кодекс БССР 1927 г. определил цели установления опеки и попечительства, а именно: 1) защита (личности недееспособного, его законных прав и интересов); 2) охрана (имущества). Опека по Кодексу БССР 1927 г. устанавливалась над: 1) несовершеннолетними до 14 лет; 2) над лицами, признанными слабоумными или душевнобольными; 3) над имуществом безвестно отсутствующих или умерших.

Попечительство устанавливалось в отношении: 1) несовершеннолетних от 14 до 18 лет; 2) лиц, которые по своему физическому состоянию не могли самостоятельно защищать свои права.

При выборе опекуна и попечителя учитывались личные свойства кандидата, способность к выполнению опекунских обязанностей, желание лица, подлежащего опеке и отношения между ним и кандидатом.

Обязанности по опеке и попечительству возлагались: 1) на лиц из числа близких подопечного; 2) лиц, выделенных для этого общественной организацией; 3) иных лиц, при отсутствии близких, а также лиц, выделенных общественной организацией.

Опекунами не могли быть назначены: 1) монахи и духовные служители религиозных культов; 2) служащие и агенты бывшей полиции; 3) душевнобольные или умалишенные; 4) осужденные за корыстные и порочащие преступления; 5) лишённые родительских прав; 6) лица, находящиеся во вражде с подопечным; 7) несовершеннолетние; 8) должники и кредиторы подопечного.

Ранним советским законодательством предусматривалась уголовная ответственность в отношении опекуна или попечителя, использовавших опеку или попечительство в корыстных целях.

Отказ от назначения гражданина опекуном или попечителем по общему правилу не допускался. Однако в силу исключительных оснований от назначения опеки могли отказаться граждане: 1) достигшие возраста 60 лет; 2) не способные к осуществлению функций по опеке и попечительству в силу болезни, имущественного положения или занимаемой должности; 3) имеющие на воспитании двух и более детей; 4) матери, кормящие грудью или имеющие при себе ребенка в возрасте до 8 лет; 5) уже исполняющие функции по опеке и попечительству.

Вместе с тем, по ходу принятия мер, направленных на ликвидацию детской беспризорности, и достижению некоторого улучшения в этом направлении, практика стала исходить из добровольного волеизъявления опекуна и согласия выполнять возложенные на него обязанности.

Согласно Кодексу БССР 1927 г. исполнение опекуном и попечителем своих функций осуществлялось на безвозмездной основе. Однако при наличии имущества, приносящего доход и состоящего в ведении органов опеки и попечительства, опекуну или попечителю могло быть назначено вознаграждение в размере не выше 10% от извлекаемого из имущества дохода. Кроме того, при отсутствии имущества подопечного орган социального обеспечения ходатайствовал об отпуске опекуну средств на содержание подопечного.

Следует отметить, что Кодексом БССР 1927 г. отдельно рассматривалась категория “имущество подопечного” и категория “доход из имущества подопечного”. Это разграничение, например, обнаруживает себя в ст. 82 Кодекса БССР 1927 года, в соответствии с которой “полезные” расходы на содержание подопечного производятся из доходов от его имущества, а при недостаточности или полном их отсутствии – из самого имущества, разрешение на отчуждение которого необходимо было получать у органа опеки и попечительства.

Существенными и прогрессивными можно назвать изменения, произошедшие в процедуре назначения опекуна и попечителя. Так, процедура установления опеки в соответствии с нормами Кодекса БССР 1927 г. приняла более структурированную форму. Была обозначена компетенция органов опеки и попечительства, указан трехдневный срок сообщения о необходимости установления опеки, круг лиц, которые могут сообщать о такой необходимости.

В компетенцию органов опеки и попечительства входили следующие функции: 1) установление опеки или попечительства; 2) прекращение опеки и попечительства; 3) назначение и увольнение опекунов и попечителей; 4) разрешение отчуждения имущества подопечного, залога имущества подопечного; 5) отказ от прав; 6) рассмотрение жалоб, отчетов и вопросов, связанных с воспитанием ребенка.

В соответствии с Кодексом БССР 1927 г. опекун мог совершать все сделки, которые мог бы совершить подопечный, если бы обладал дееспособностью, или владелец того имущества, над которым установлена опека, кроме действий, для совершения которых требовалось разрешение органа опеки и попечительства: 1) отчуждения имущества; 2) залога имущества; 3) выдачи векселей и иных долговых обязательств; 4) отказа от наследства по закону или по завещанию; 5) сдачи имущества в долгосрочную аренду (на срок свыше года); 6) прекращения деятельности принадлежащего подопечному предприятия; 7) договоров товарищества.

Положительным и направленным на защиту прав ребенка, оставшегося без попечения родителей, было закрепление в ст. 90 Кодекса БССР 1927 г. нормы о том, что родителям предоставлялось право выразить в завещании свою волю по вопросу о назначении опекуна или попечителя. Необходимо отметить, что в Кодексе законов о браке, семье и опеке РСФСР 1926 г. такой нормы не было. Но она присутствовала в Кодексе 1918 г. РСФСР и была перенята из дореволюционного законодательства.

Как отмечает М.В. Андрияшко, исторически административный порядок назначения опекунов и попечителей для несовершеннолетних появился позже. Ему предшествовал порядок, в соответствии с которым опекуна определяли родители ребенка. Такой выбор мог быть выражен двумя способами. 1) указанием в завещании родителей, что предусматривалось в римском частном праве; в Статутах ВКЛ; в ст. 90 Кодекса БССР 1927 г.; 2) учетом мнения родителей при назначении опекуна или попечителя компетентным органом, что предусматривалось Кодексом законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г. [11, с. 211].

Действующий КоБС 1999 г. не предусматривает право дееспособных родителей, не лишенных родительских прав, определять опекуна или попечителя для своих несовершеннолетних детей.

В Российской Федерации 1 сентября 2008 г. вступил в силу Федеральный закон № 48-ФЗ “Об опеке и попечительстве” [12]. Одним из нововведений рассматриваемого закона является законодательное закрепление возможности назначения опекуна или попечителя по заявлению единственного родителя, сделанного им на случай своей смерти. В соответствии с п. 2 ст. 13 Закона единственный родитель несовершеннолетнего ребенка на случай своей смерти либо оба родителя на случай своей одновременной смерти (то есть смерти в один и тот же день) вправе определить опекуна или попечителя ребенку. Такое заявление в письменной форме подается в орган опеки и попечительства по месту жительства ребенка, подпись родителя подлежит удосто-

верению. В любое время родитель может изменить содержание заявления с соблюдением требований, предъявляемых к его форме. Для реализации такого механизма назначения опекунов или попечителей требуются заявление единственного родителя, согласие опекуна или попечителя, решение органа опеки и попечительства о назначении гражданина опекуном или попечителем. Органы опеки и попечительства обязаны проверить, соответствует ли кандидатура, указанная в заявлении, требованиям, предъявляемым к опекунам в административном порядке.

Как отмечалось ранее, данный вид опеки был известен еще римскому праву и именовался завещательной опекой (духовным завещанием). Как отмечает О.В. Фетисова, основное его назначение состояло в исполнении последней воли патерфамилиас (лат. *paterfamilias* – в Древнем Риме отец семейства, домовладыка, глава семьи), заключавшейся в просьбе о воспитании его наследника и оказании всяческой помощи новому главе семьи [13, с. 65].

В современном законодательстве ряда государств также закрепляется право родителей, в том числе единственного родителя, предлагать кандидатуру опекуна на случай своей смерти. Так, например, в венгерском Законе о браке, семье и опеке предусмотрено, что родитель, осуществляющий родительскую власть, вправе в своем завещании или официальном документе указать лицо, которое в будущем должно стать опекуном его ребенка. В Италии действует схожее предписание: родитель, осуществляющий родительскую власть последним, вправе, оформив завещание путем составления заверенного документа или заверенной записи, указать в нем лицо, которое родитель хотел бы видеть в качестве опекуна своего ребенка после своей смерти. Согласно Гражданскому уложению Германии в качестве опекуна несовершеннолетнего признается лицо, которое предложили родители, осуществляющие заботу о ребенке и его имуществе, к моменту их смерти. При этом если отец и мать предложили разные кандидатуры, то силу имеет указание родителя, умершего последним. Опекун указывается в завещательном распоряжении [13, с. 65].

В соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь родитель не вправе определить опекуна или попечителя для несовершеннолетних детей в завещании на случай своей смерти, как это предусматривалось нормами статутного права и законодательством последующих периодов. Указанное объясняется тем, что в соответствии со ст. 1040 ГК Республики Беларусь завещанием признается волеизъявление гражданина по распоряжению принадлежащим ему имуществом на случай смерти. Таким образом, позиция законодателя представляется достаточно обоснованной.

Однако нельзя не согласиться с мнением М.В. Андрияшко, что учитывая нормы о преимуществе родителей перед другими субъектами в отношении детей, а также руководствуясь содержанием исторической ретроспективы, положительным опытом действующего и прежнего законодательства сопредельных государств, небесперспективной видится норма об определении опекуна или попечителя в завещании родителя. М.В. Андрияшко отмечает, что такая норма соответствует принципу защиты прав ребенка и исторически знакома отечественному законодательству, так как применялось со времен статутного права вплоть до вступления в силу КоБС БССР 1969 г., но противоречит действующему законодательству [11, с. 216].

Вместе с тем законодательное закрепление нормы о праве единственного родителя на случай своей смерти определить несовершеннолетнему ребенку опекуна или попечителя в заявлении, поданном в местный исполнительный и распорядительный орган по месту жительства, может быть реализовано.

Заключение

Одним из первых кодексов послеоктябрьского периода был Кодекс 1918 г. “Об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве”. Он включал в себя специальный раздел, именуемый “Опекунское право”, посвященный, главным образом, опеке над несовершеннолетними. Данный кодекс не позволял четко отграничивать опеку от попечительства. В центре внимания находились личные, а не имущественные права подопечного.

Разграничение опеки и попечительства по основаниям возникновения и правовым последствиям было установлено лишь в Кодексе законов о браке, семье и опеке БССР 1927 г. Особое место Кодекс законов о браке, семье и опеке БССР 1927 г. уделял имущественным правам и обязанностям опекунов и попечителей. Как и прежде деятельность опекуна и попечителя осуществлялась на безвозмездной основе.

Необходимо отметить, что КоБС 1999 г., в отличие от Кодексов 1918. г и 1927 г. уделяет внимание в равной степени как личным неимущественным (забота и воспитание ребенка), так и имущественным (управление имуществом подопечных) правам и обязанностям опекунов и попечителей.

Подводя общий итог, отметим, что институт опеки и попечительства, претерпевал существенную эволюцию, адаптируясь к конкретной социально-экономической и политической обстановке. Свое значение опека сохраняла и в советский период, по праву занимая лидирующее место среди форм устройства детей, и теперь, на современном этапе, она имеет огромное значение. В настоящее время вопросы законодательного урегулирования отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства хотя и имеют достаточную законодательную основу, нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Кодекс Республики Беларусь о браке и семье [Электронный ресурс] : 9 июля 1999 г., № 278-З : принят Палатой представителей 3 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.10.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
2. **Пенкрат, В. И.** Семейное право Беларуси : учеб. пособие / В. И. Пенкрат ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2012. – 235 с.
3. О гражданском браке, о детях и о ведении актов гражданского состояния : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР, 18 дек. 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. Правительства РСФСР. – 1917. – № 17. – Ст. 160.
4. О расторжении брака : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР, 19 дек. 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. Правительства РСФСР. – 1917. – № 10. – Ст. 152.
5. Об уничтожении сословий и гражданских чинов : 10 нояб. 1917 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://rusarchives.ru/projects/statehood/08-14-dekret-unichtogenie-soslovij-1917.shtml>. – Дата доступа: 09.05.2018.
6. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, 22 окт. 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьян. Правительства РСФСР. – 1918. – № 76–77. – Ст. 818.
7. Об изъятии опеки из ведения Народного комиссариата социального обеспечения : Декрет СНК РСФСР, 2 дек. 1920 г. // Собр. узаконений и распоряжений . – 1920. – № 93. – Ст. 506.
8. **Нечаева, А. М.** Семейное право. Курс лекций / А. М. Нечаева. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.
9. Кодекс законов о браке, семье и опеке : Кодекс Белорус. ССР, 27 янв. 1927 г. // Збор законаў і загадаў Рабоча-Сялян. Ураду Беларус. ССР. – 1927. – Отд. I. – № – 7. – Ст. 26.
10. Советское семейное право : учеб. пособие / К. М. Борзова, В. Н. Годунов, В. В. Левый и др. / под ред. В. Ф. Чигира. – Минск : Университетское, 1989. – 240 с.
11. **Андрияшко, М. В.** Опека и попечительство над несовершеннолетними в Республике Беларусь [Текст] : моногр. / М. В. Андрияшко. – Барановичи : РИО БарГУ, 2014. – 329 с.
12. Об опеке и попечительстве [Электронный ресурс] : Федер. закон, 24 апр. 2008 г., № 48-ФЗ в ред. Федер. закона от 31.12.2017 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.
13. **Фетисова, О. В.** К вопросу о назначении опекуна (попечителя) по заявлению единственного родителя / О. В. Фетисова // Современное право. – 2010. – № 7. – С. 64–68.

Поступила в редакцию 02.05.2018 г.

Контактъ: +375 29 677 04 64 (Чечкова Светлана Петровна)

Chechkova S. ON SOME ASPECTS OF MARITAL AND FAMILY LAW IN THE FIELD OF GUARDIANSHIP AND TRUSTEESHIP IN 1917–1927.

The article focuses on marital and family law in the field of guardianship and trusteeship in 1917–1927.

Keywords: guardianship, trusteeship, minors, adoption agency, guardian appointment.