

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

Рабец Анны Максимовны,
Доктора юридических наук, профессора,
Старшего научного сотрудника лаборатории социально-правовых исследований
федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Национальный исследовательский Томский
государственный университет».

634050, г. Томск, проспект Ленина 36, тел. 8-382-278-35-98

На диссертацию Петуровой Натальи Николаевны на тему:
«ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
В ОТНОШЕНИИ СОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ЛИЦ
В РОССИИ, ФРАНЦИИ И ШВЕЙЦАРИИ»

На соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
12.00.03 - «гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право»,

Представленную на защиту в Диссертационный совет № Д503.001.01, созданный
на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

117218, г. Москва, улица Большая Черёмушкинская, дом 34

Изучение диссертации, автореферата и ряда научных публикаций Н. Н. Петуровой в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК, даёт основания для вывода о наличии в представленной научной разработке всех требуемых внешних и внутренних признаков диссертации. Работа выполнена по типовой схеме, состоит из введения, четырёх глав, заключения и библиографического списка. Во введении обоснована актуальность темы исследования, представлены степень научной разработанности, определены цели, задачи, объект, предмет,

методология исследования, доказаны научная новизна, теоретическая и практическая значимость, представлена информация об апробации результатов исследования, сформулировано 7 положений, вынесенных на защиту.

Актуальность проведённого исследования не только подтверждается объективными данными, но и убедительно обоснована автором в основном тексте работы. Справедливым следует признать вывод диссертанта о фрагментарности правового регулирования отношений в области опеки и попечительства в отношении совершеннолетних лиц (с. 119 дис.). Хотя, в отличие от прошлых лет, институт опеки и попечительства в РФ является в настоящее время институтом гражданского права, однако, как и прежде, нормы, регулирующие данные отношения, преимущественно распространяются на несовершеннолетних лиц. Наличие серьёзных просчётов в правовой защите совершеннолетних недееспособных и не полностью дееспособных лиц убедительно свидетельствует о необходимости углублённого изучения и анализа зарубежного нормотворческого опыта в целях выявления возможностей для его использования в РФ в области защиты прав и интересов указанных лиц, прежде всего, через институты опеки и попечительства.

Не вызывает сомнений наличие в диссертации явно выраженной научной новизны. Она выражается, как усматривается из основного текста диссертации, в том, что подобное сравнение институтов опеки и попечительства проведено впервые, а также в том, что именно сравнение нормотворческого опыта во времени и в пространстве позволило автору впервые выявить современные тенденции и недостатки в нормотворческой и правоприменительной практике в области защиты прав и интересов данной категории лиц, сформулировать основополагающие принципы такой защиты, высказать по исследованной проблеме целый ряд достаточно значимых предложений. Элементы научной новизны содержатся во всех положениях, вынесенных на защиту.

Так, в положениях 1 и 3 впервые в науке гражданского права предлагается закрепить в ГК РФ принципы правового регулирования отношений по опеке и попечительству (уважения, самоопределения и автономии воли лица), а также

принципы применения (осуществления) опеки и попечительства (принципы необходимости, дополнительности, пропорциональности) (с. 58, 103, 106 дис., с. 15, 19 автореф.).

Новым и весьма актуальным для всего мирового сообщества, включая РФ, является предложение о закреплении в законодательстве об опеке и попечительстве договора о «предварительной защите прав» (точнее было бы говорить о договоре о защите прав и интересов на случай невозможности их самостоятельного осуществления или на случай недееспособности) (положение 2, с. 93 – 96 дис., с. 18 автореф.).

Несомненно, новизной отличается положение 4, в котором обоснована необходимость разграничения мер защиты прав и интересов недееспособных и не полностью дееспособных лиц в зависимости от степени их дееспособности, в связи с чем заслуживает поддержки предлагаемый институт «попечительства сотрудничества», т.е. совершения попечителем лишь юридически значимых действий, прямо указанных в решении суда (с. 127 дис., с. 19 автореф.).

Следует полностью согласиться с предложениями автора о специализации полномочий опекунов и попечителей в зависимости от индивидуальных особенностей и состояния здоровья подопечных (положение 5), о необходимости совершенствования законодательства о распределении обязанностей¹ между несколькими опекунами (попечителями) и об их ответственности за вред, причинённый личности или имуществу подопечного (положения 6), а также с предложением об установлении в судебном порядке срока ограничения дееспособности лица с возможностью последующего продления с целью установления судебного контроля за деятельностью как опекунов и попечителей, так и органов опеки и попечительства (положение 7) (аргументы на с.с. 123 – 125, 136, 142, 159 дис., с. 19 – 21 автореф.).

При оценке научной новизны диссертации важно подчеркнуть, во-первых, концептуальный характер ряда положений, вынесенных на защиту (к примеру, положений 1, 3, 5, 7); во-вторых, тот факт, что каждое положение базируется на

детальном углублённом изучении, тщательном сравнительном анализе и объективной оценке нормотворческого опыта сравниваемых государств.

Помимо указанных положений, элементы научной новизны содержатся в ряде других предложений, которые диссертант не счёл целесообразным выносить на защиту и которые, однако, не потеряли от этого своей значимости. В частности, следует поддержать предложение об предоставлении возможности лицам, признанным ограниченно дееспособными, в особенности не могущих преодолеть алкогольную, наркотическую или игровую зависимость, самим обращаться в суд с заявлением о восстановлении полной дееспособности (с. 115 дис., с. 19 автореф.).

Следует согласиться с одним из основных выводов диссертанта о том, что отсутствие в законодательстве РФ возможности дифференцировать подопечных с учётом их личности, состояния здоровья, характера заболевания и т.п., не позволяет устанавливать разные степени ограничения их дееспособности и в зависимости от этого диверсифицировать обязанности органов опеки и попечительства, помощь которых состоит не только в защите прав и интересов подопечных, но и в их социальной адаптации. Заслуживает внимания предложение о дальнейшем расширении полномочий органов опеки и попечительства, которые они могли бы делегировать другим организациям (с. 142, 175 – 176 дис., с. 21, 22 автореф.). Диссертант справедливо обращает внимание на отсутствие в российском законодательстве обязанности опекунов и попечителей осуществлять личные права подопечных, а также на недостатки ст. 22 ФЗ «Об опеке и попечительстве», согласно которой лицо, признанное ограниченно дееспособным, должно само обеспечивать охрану своего имущества (с. 169 – 170 дис.). Функции попечителя, таким образом, сводятся лишь к подписанию согласия на совершения имущественных сделок. Справедливой является критика норм, содержащихся в ст. 29 ФЗ «Об опеке и попечительстве», в которых смешиваются основания прекращения опеки и попечительства и основания прекращения прав и обязанностей опекунов и попечителей (с. 122 дис.).

Следует согласиться с выводом о том, что опекуном или попечителем должно быть только физическое лицо (с. 145 дис., с. 21 автореф.), которое в соответствующих случаях может быть освобождено или отстранено от опеки (попечительства). В то же время юридическое лицо, в которое недееспособный или ограниченно дееспособный помещён под надзор, выполняет функции по опеке или попечительству в течение всего периода пребывания подопечного. Поскольку оно не назначается опекуном (попечителем), его невозможно ни освободить, ни отстранить от исполнения этих функций. Таким образом, в законодательстве РФ отсутствует механизм защиты лиц, находящихся под надзором, от злоупотреблений со стороны работников соответствующей организации, в том числе администрации.

Безусловно, заслуживают поддержки предложения автора о введении в законодательство об опеке и попечительстве института медиации (п. 3.1.4 дис.), о возможности признания недействительными не только ничтожных, но и оспоримых сделок, убыточных для подопечного (с. 170 дис.)

В работе содержится также ряд других выводов и предложений, достойных внимания и поддержки. Несомненным достоинством диссертации является широкое использование судебной практики различных судебных инстанций, от конкретных дел, рассмотренных судами различных регионов, до Конституционного Суда РФ и практики Европейского суда по правам человека. Это придаёт работе явно выраженную теоретико-прикладную направленность, позволяет проверить практическую применимость отдельных положений законодательства РФ об опеке и попечительстве и в конечном итоге, судить об их эффективности.

Достаточно высокая степень научной достоверности обеспечивается постановкой реальных целей и задач исследования, точным определением его объекта и предмета, правильным подбором методов, использованием теоретической, нормативной и эмпирической базы, большого числа отечественных и зарубежных нормативных документов и литературных

источников. Работа снабжена надёжным научным аппаратом в виде постраничных ссылок и обширного библиографического списка.

Таким образом, сравнительно-правовое исследование проведено автором на достаточно высоком уровне, оказалось высоко результативным, так как позволило сформулировать целый ряд предложений о внедрении в законодательную и в правоприменительную практику РФ полезного нормотворческого опыта Франции и Швейцарии, в чём состоит теоретическая и практическая значимость исследования и существенный личный вклад диссертанта в развитие цивилистической доктрины по проблемам правового регулирования опеки и попечительства.

Тем не менее, работа не лишена недостатков и спорных положений, в основном, теоретического и методологического характера.

1. Прежде всего, заслуживает критики введение. Как отмечено выше, объективные данные свидетельствуют о несомненной актуальности исследования, однако никаких обосновывающих её доводов во введении не приведено. Вывод о том, что диссертация выполнена по высоко актуальным проблемам, можно сделать лишь по её прочтению.

Оставляет желать лучшего анализ состояния научной разработанности проблемы. Представляется, что диссертант недостаточно осознал назначения данного раздела введения. Обычно анализ состояния и степени научной разработанности даёт возможность автору привести убедительные доводы, свидетельствующие о том, что проблема разработана явно недостаточно, и указать, что осталось за рамками проведённых исследований и что предстоит разработать автору. Именно во введении было бы весьма желательно обосновать, почему для сравнения с законодательством РФ выбраны именно Франция и Швейцария, чем руководствовался автор при их выборе.

Вряд ли можно разумно объяснить отступление от продуманной, давно сложившейся на практике, ставшей уже типовой, схемы расположения разделов введения, подсказанной внутренней логикой. В частности, на первое место автор ставит не цели и задачи, не объект и предмет, а прежде всего, методологию

исследования, которая носит по отношению к объекту и предмету вторичный характер, тем более – к его целям и задачам.

2. Вызывает некоторое недоумение проведённая автором в главе 1 историческая периодизация. Пункт 1.1, включающий всего лишь 23 страницы, назван весьма широкомасштабно: «История формирования института опеки и попечительства», что предполагает исторический анализ данного института в масштабе всего мирового нормотворческого опыта, в то время как в действительности описан опыт лишь сравниваемых стран.

В пункте 1.2 рассматривается реформирование законодательства, проведённое в сравниваемых странах «в начале XXI века», в п. 1.3 – реформа современного законодательства в рассматриваемых странах. Неясно, что подразумевается под словами «в начале» применительно к текущему столетию. Представляется, что по общепринятому делению века на половины, трети или четверти «начало» XXI века продолжается и в настоящее время. Более оптимальным представляется обзор действующего законодательства сравниваемых стран, что в действительности имело место и что должно быть отражено в названии данного пункта.

3. Весьма серьёзные возражения вызывает оценка автором реформы законодательства об опеке и попечительстве, проведённой в РФ. Пункт 1.2.3 работы назван: «Законодательное регулирование форм защиты совершеннолетних лиц в России на пороге реформы». Не вдаваясь в оценку качества данного заголовка, обратим внимание на то, что «порогом» реформы законодательства РФ об опеке и попечительстве автор считает ФЗ «О внесении изменений в части 1, 2, 3 и 4 ГК РФ» от 30.12. 2012 года № 302-ФЗ, которым были внесены изменения в ст. 30 ГК РФ. Непонятно, о каком «пороге» реформы идёт речь. Если это «порог» «входа» в реформу, т.е. её начало, то возникает закономерный вопрос: является ли реформой принятие ФЗ от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ и № 49-ФЗ? Если считать указанный автором закон «порогом» «выхода» из реформы, т.е. её окончанием, то это не соответствует действительности, так как реформа

гражданского законодательства, включая институт опеки и попечительства, являющийся ныне институтом гражданского права, продолжается.

Представляется, что в 2008 – 2010 годах в РФ имела место полноценная (несмотря на целый ряд недостатков) реформа законодательства об опеке и попечительстве. Данный институт претерпел качественные изменения: он стал институтом гражданского права; был разграничен предмет регулирования отношений по опеке и попечительству между гражданским и семейным законодательством; были определены цели, принципы и задачи правового регулирования опеки и попечительства в РФ; органы опеки и попечительства получили статус органов исполнительной власти; был введён институт возмездной опеки и попечительства, определены виды и формы опеки и попечительства, урегулированы основания и порядок установления и прекращения опеки и попечительства, особенности их осуществления, права подопечных, права и обязанности опекунов и попечителей, полномочия органов опеки и попечительства и т.д. – иными словами, принят закон, вполне соответствующий всем требованиям законодательной техники. Были внесены также соответствующие изменения в ГК РФ и СК РФ. Можно и нужно согласиться с автором в том, что правовое регулирование опеки и попечительства в отношении совершеннолетних лиц нуждается в дальнейшем совершенствовании, в том числе с учётом нормотворческого опыта других стран. Однако это вовсе не свидетельствует о том, что «порогом» реформы являются изменения, внесённые в ГК РФ в 2012 году.

4. Не совсем корректным представляется выбор предмета сравнения; речь идёт о законодательстве РФ. Следовало сравнивать или хотя бы кратко прокомментировать все основные законодательные акты, регулирующие отношения по опеке и попечительству совершеннолетних лиц, так как под словом «законодательство» понимается вся его система, а не только основной законодательный акт. В частности, не упомянуто Постановление Правительства РФ от 17.11. 2010 года № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не

полностью дееспособных граждан», которым утверждён ряд Правил, конкретизирующих обязанности опекунов (попечителей) и полномочия органов опеки и попечительства.

5. Пункт 4.1.2 назван: «Права и обязанности подопечного». В действительности в тексте пункта сравнительному анализу подвергаются лишь права подопечного, поскольку законодательство РФ не предусматривает в отношении него никаких обязанностей. Вряд ли и в сравниваемых странах такие обязанности закреплены законодательно.

6. В положении 5, вынесенном на защиту, предлагается ввести в систему органов опеки и попечительства контролирующего опекуна и опекуна «ad hoc» (с. 175 дис., с. 22 автореф.). При этом не предлагается конкретной модели правового статуса данных лиц: являются ли они физическими или юридическими лицами и, должностными лицами в системе органов опеки и попечительства или самостоятельными органами; если органами, должны ли они быть в системе федеральных органов государственной власти, какой именно, либо в системе органов государственной власти субъектов РФ? Вряд ли было целесообразно выносить данное положение на защиту, поскольку оно плохо аргументировано, никак не конкретизировано, а следовательно, сам автор плохо представляет себе статус указанных институтов.

7. Заслуживает серьёзного упрека содержание п. 4.2.3. В частности, автор предлагает привлекать к работе органов опеки и попечительства педагогов, психологов, юристов, бухгалтеров, а также расширить сферу содействия опекунам и попечителям на всех стадиях «осуществления формы защиты»; При этом в данном пункте не приводится никаких фактических данных о деятельности указанных органов в конкретных регионах: ни положительный, ни негативный опыт. Таким образом, суждения, которые сами по себе, несомненно, являются разумными, не имеют научной ценности, так как не следуют из конкретных фактических данных.

8. Слишком вольным представляется обращение с терминологическим аппаратом. В некоторых случаях это мешает чётко определить позицию автора.

Прежде всего, так обстоит дело с соотношением терминов «меры защиты», «формы защиты». Практически во всей работе, но в основном, - в названии и в тексте глав 2 и 3, автор ставит знак равенства между терминами «опека» и «попечительство», с одной стороны, и «меры защиты», - с другой, как представляется, без достаточного теоретического обоснования. Следовало либо доказать идентичность этих понятий, что вряд ли удалось бы автору, либо оговориться, что в законодательстве Франции и (или) Швейцарии опека и попечительство – это и есть защита (или меры защиты) лиц, нуждающихся в помощи. По законодательству РФ защита прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных лиц – это не сами институты опеки и попечительства, а цель их установления. Наряду с термином «меры защиты» автор в ходе работы употребляет в том же значении термины «средства защиты» и «защита» без обращения к этим понятиям в цивилистической доктрине РФ. Иногда этот термин употребляется для обозначения степени ограничения самостоятельных действий подопечного, т.е. в философском смысле, как слово «мера». В некоторых случаях между понятиями «меры защиты» и «формы защиты» ставится знак равенства, т.е. один термин заключается в скобки. В то же время в названии пункта 2.5 употребляется выражение «меры и формы защиты».

Путаница имеет место также с терминами «предпосылки» и «основания», которые автор считает равнозначными: «Предпосылки (основания) и условия применения опеки и попечительства» (название пункта 2.4). В то же время разница в этих понятиях очевидна, если обратиться к теории юридических фактов. Можно привести также выражение «судебная и правоприменительная практика».

Столь свободное обращение с терминологическим аппаратом в диссертационном исследовании вряд ли можно считать оправданным. Очевидно, это обусловлено не тем, что автор не знает значения соответствующих терминов, а желанием донести до специалистов не только общий смысл зарубежного законодательства, но и его стиль. Однако в некоторых случаях это может привести к качественному изменению соответствующих понятий и категорий. К

примеру, название пункта 2.3 «Современные модели защиты прав и интересов совершеннолетних лиц, нуждающихся в помощи» понимается с позиций законодательства РФ не только как опека и попечительство или вообще как только гражданско-правовая защита, но и как социальное законодательство, что выходит за рамки заявленной специальности.

Однако отмеченные недостатки и спорные положения, во-первых, обусловлены сложностью поставленных перед исследователем задач, многоплановость сравнения (одновременно во времени и в пространстве); во-вторых, они могут быть объяснены или оспорены в ходе защиты и позиция диссертанта по спорным вопросам может быть уточнена или скорректирована; в-третьих, они не снижают достигнутых автором результатов исследования и степени творческого потенциала диссертанта.

ВЫВОДЫ

1. Диссертация Н. Н. Петуровой является логически завершённым научно-квалификационным сравнительно-правовым исследованием и соответствует всем требованиям, изложенным в п.п. 8, 9 Положения о присуждении учёных степеней: выполнена по актуальным проблемам, содержит элементы научной новизны, представляет теоретическую и практическую значимость. Диссертантом внесён личный вклад в развитие науки гражданского права по проблемам правового регулирования опеки и попечительства.

2. Диссертационное исследование выполнено по гражданскому праву и соответствует заявленной специальности 12. 00. 03.

3. Диссертация прошла необходимую апробацию. Её основные положения отражены в опубликованных работах и в автореферате, полностью передающем содержание диссертации.

4. Высказанные замечания не оказывают принципиального влияния на положительную оценку диссертационного исследования.

5. Диссертант Н. Н. Петурова заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12. 00. 03: «гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право».

Официальный оппонент:

Рабец Анна Максимовна, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, старший научный сотрудник лаборатории социально-правовых исследований Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет», rabecjur@mail.ru

«10» октября 2019 г. *А. Рабец*

