

## **ПОНЯТИЕ, ФУНКЦИИ, ЗАДАЧИ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИИ**

**Костромина Виктория Александровна**

магистрант, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Московской области «Государственный университет «Дубна», РФ, г. Дубна

Одной из ключевых задач нашего государства является недопущение ущерба, наносимого детям умышленно или вследствие небрежного обращения. Наряду с государством в ее решении участвуют государственные структуры и различные общественные объединения. Особую роль среди них исполняют органы, на которые возложены функции по опеке и попечительству: их сотрудники оказывают помощь и содействие каждому нуждающемуся в этом ребенку.

Юридическое положение органов, на которые возложены функции попечительства и опеки, было изменено Федеральным законом № 48 - ФЗ от 24.04.2008 года «Об опеке и попечительстве» [1]. Это стало началом создания двух порядков осуществления мероприятий по опеке и попечительству в российских регионах.

Как установлено статьей 6 Федерального закона № 48 - ФЗ от 24.04.2008 года, функции опеки и попечительства возлагаются на региональные органы, наделенные государственно – властными полномочиями исполнительно – распорядительного характера. Регион может принять соответствующий нормативный правовой акт и наделить такими функциями органы, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Именно в этом заключается суть наличия двух порядков функционирования органов, наделенных функциями опеки и попечительства: в силу одного порядка, соответствующую деятельность осуществляют структуры регионального уровня, в силу другого – учреждения, обладающие правом самостоятельного решения вопросов местного значения, которым переданы полномочия государства.

Чаще всего регионы идут по пути формирования и реализации порядка второго вида. Но есть и исключения, к примеру, Тюменская область, в структуре Департамента социального развития которой функционируют территориальные отделы, наделенные функциями опеки, попечительства, охраны законных и моральных прав, присущих детям как отдельной категории общества [2]. Также в качестве примеров можно привести Ивановскую и Самарскую области.

Ученые смотрят на использование двух порядков организации деятельности органов, на которые возложены функции по опеке и попечительству, по – разному.

Одни уверены, что у таких полномочий должен быть исключительно государственный статус. Например, А. Е. Тарасова пишет: «Сохранение за органами местного самоуправления функций органов опеки и попечительства не отвечает повышающейся роли государства в защите прав и интересов несовершеннолетних и реализации предоставленных им возможностей. Такая модель органов опеки и попечительства вступает в противоречие с самим механизмом осуществления и защиты прав несовершеннолетних...» [3, с.19].

Указывая на особую важность органов, на которые возложены функции по опеке и попечительству, для обеспечения закрепленных в Конституции РФ и гарантированных государством возможностей, позволяющих каждому гражданину самостоятельно и в

собственных интересах избирать вид и меру своего поведения, П. В. Крашенинников подчеркивает, что «на органы опеки и попечительства традиционно возлагались функции по реализации права человека на жизнь (ст. 20 Конституции РФ [4]), социальных прав человека, а также по реализации принципа государственной защиты детства (ст. 38 Конституции РФ), которые могут быть отнесены к компетенции органов государственной власти, но никак не к вопросам местного значения (ст. 130 Конституции РФ)» [5, с.454].

Приведенные выше точки зрения свидетельствуют о том, что научное сообщество дает положительную оценку признанию законодателем функций по опеке и попечительству государственными.

Часть 5 ст. 6 Федерального закона № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» устанавливает, что Правительство Российской Федерации возлагает на уполномоченные федеральные органы исполнительной власти следующие полномочия:

1) осуществление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства — полномочие возложено на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки [6];

2) утверждение требований к профессиональным знаниям и навыкам работников органов опеки и попечительства — полномочие возложено на Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, во исполнение полномочия утвержден профессиональный стандарт «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» [7];

3) утверждение примерных дополнительных профессиональных программ для работников органов опеки и попечительства, разработка методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству — полномочия возложены на Министерство образования и науки Российской Федерации [8], во исполнение полномочия разработаны соответствующие методические рекомендации [9].

В настоящее время, деятельность всех действующих органов опеки и попечительства на территории государства контролируется на федеральном уровне, в соответствии, с утвержденным законодательством, обеспечивающим проводимую государством политику по защите прав и интересов детей. Можно признать правильной государственную заботу о подрастающем поколении, закреплением публичного правового статуса учреждений опеки и попечительства в РФ, с контролем за их деятельностью федеральными органами исполнительной власти.

Рассмотрим функции и полномочия органов опеки и попечительства, степень их детализации и пределы распространения.

Многими отечественными специалистами, отмечается о большом числе «полномочий, которыми наделены органы опеки и попечительства в РФ, которые помещены в нормы и положения федерального законодательства, конкретизированы в регламентах законодательства субъектов РФ, установлены в муниципальных нормативных актах» [10, с.137]. Вместе с тем, единого правового акта закрепляющего полномочия органов опеки и попечительства не создано законодателем. В действующем Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» определено, только, 13 полномочий и отсутствует полный перечень, на том основании, что в каждом регионе, сообразно, его развитию, дополнительные полномочия органов опеки и попечительства закрепляются соответствующим образом местными властями. Также, полномочия органов опеки и попечительства, частично присутствуют в Гражданском, Семейном, Трудовом законодательстве РФ. Совершенствование законодательства, закрепляющего полномочия органов опеки и попечительства, предполагает проведение их классификации для создания полного перечня полномочий данных органов, с целью устранения затруднения право применения, действующих норм. Вначале, стоит разграничить понятия функций и полномочий органов опеки и попечительства. «Функция органа государственной власти, по мнению правоведа. А.В. Федотова, представляет собой, определенным образом ориентированную деятельность» [11, с.12]. Государственный орган организуется и действует в соответствии с поставленными перед ними социально-значимыми задачами. В работах правоведа Н. В. Пластининой, обозначены следующие функции органов опеки и попечительства: защита прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения

родителей; обеспечение интересов детей, воспитываемых в семье; защиты прав совершеннолетних, частично дееспособных и недееспособных граждан. В свою очередь, можно предложить классификацию функций органов опеки и попечительства, выделив два основных направления обеспечение защиты прав несовершеннолетних, и совершеннолетних граждан, признанных решением суда частично и полностью не дееспособными, дополнительно определив в подпунктах к каждому, деятельность, исполняемую соответствующим образом, с учетом специфики субъектов защиты права.

Для достижения целей защиты прав ребенка, предлагается применить четыре различные категории детей и соответствующие подфункции органов опеки и попечительства, как это описано в профессиональном стандарте «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних»:

Защита прав и законных интересов несовершеннолетних, воспитывающихся в семье. Эта функция направлена на обеспечение соблюдения их законных прав.

Поддержка несовершеннолетних в сложных жизненных ситуациях, которым необходима помощь государства.

Обеспечение прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения.

Гарантирование прав и законных интересов детей-сирот и детей без родительского попечения, которые устроены в семьи граждан Российской Федерации.

Каждый пункт специфицирует определённые обязанности органов опеки, соответствующие каждой из этих категорий.

Возможно применение профессионального стандарта для классификации функций органов опеки и попечительства, несмотря на то, что их полномочия урегулированы федеральным законом. Профессиональный стандарт предоставляет обширный перечень трудовых функций и действий, предназначенных для защиты прав несовершеннолетних, включающий четыре обобщённые функции и более сотни соответствующих действий. Эти функции направлены на определение ключевых аспектов деятельности органов, а трудовые действия уточняют их полномочия при реализации данных функций.

Классифицируя функции органов опеки и попечительства по субъекту защиты, мы выделяем две основные функции 1) защита прав совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными (ограниченно дееспособными), 2) защиты прав несовершеннолетних. Вторая функция включает четыре подфункции по защите следующих несовершеннолетних: а) несовершеннолетние, проживающие в семье; б) дети, нуждающиеся в помощи государства, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации; в) дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей; г) дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, устроенные в семьи граждан Российской Федерации, семьи, принявшие на воспитание детей.

Функции и полномочия органов опеки и попечительства, помимо многочисленных нормативно-правовых актов их закрепляющих, наиболее полно, определены в профессиональном стандарте «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних». Обобщение трудовых функций и их конкретизация в деятельности сотрудников органов опеки и попечительства особо значима в определении пределов их вмешательства во личную и семейную жизнь, при обеспечении защиты прав несовершеннолетних граждан. В перспективе, необходимым является закрепление, подобным образом, стандартов деятельности органов опеки и попечительства, реализующих свои полномочия по защите интересов совершеннолетних граждан, признанных судом частично и полностью недееспособными. Утверждение документа, позволить конкретизировать исполнение функций органами опеки и попечительства, обобщить полномочия, данные им государством. Сегодня, семья, как социально-значимый институт, находится под охраной государства, что закреплено положениями конституции, определяющими недопустимость неправомерного вмешательства в дела семьи. В определяемой государством социальной политике указывается приоритетным направлением сохранение традиционных семейных ценностей. Несмотря, на большой комплекс правовых механизмов, обеспечивающих защиту интересов несовершеннолетних,

проживающих и воспитывающихся вне семьи, законодателем не конкретизируется помощь, оказываемая им органами опеки и попечительства. Совершенствование действующего законодательства, регламентирующего деятельность органов опеки и попечительства, должно производиться с установлением конкретных мер, направленных на оказание медико-социальной, психолого-педагогической, методической и правовой помощи, что предполагает законодательное закрепление данных полномочий.

Детальное определение и закрепление, обозначенных выше, полномочий по оказанию всесторонней помощи несовершеннолетним и частично или полностью недееспособным совершеннолетним, позволит дополнить значимой функцией органы опеки и попечительства, по оказанию поддержки, нуждающихся в социальной реабилитации. Основными целями функционирования отечественных органов опеки и попечительства определяются: реализация государственной политики по обеспечении прав и интересов несовершеннолетних; предотвращение социального сиротства; содействие сохранности семейных ценностей; защита имущественных прав несовершеннолетних; поддержание условий содержания, воспитания образования детей. Включение в данный перечень цели по оказанию помощи в социальной реабилитации нуждающимся в ней, позволит устранить излишний элемент административности в ее функционировании.

Действующее законодательство основано на принципе добровольности осуществления обязанностей по опеке (попечительству), что установлено ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

В то же время при назначении опекуна (попечителя) по заявлению родителей либо самих несовершеннолетних граждан акт об отказе в назначении может быть принят только в случае, если такое назначение противоречит гражданскому или семейному законодательству либо интересам ребенка (ч. 5 ст. 13). Это означает, что в данной ситуации согласие опекуна (попечителя) не имеет значения.

Такой подход законодателя нельзя признать правильным, поскольку принудительное назначение опекуна (попечителя) однозначно будет противоречить интересам подопечного ребенка.

В связи с этим, для восполнения данного пробела, целесообразным представляется внести в часть 5 статьи 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» следующие изменения и изложить статью в следующей редакции:

*«5. Орган опеки и попечительства принимает акт об отказе в назначении опекуном или попечителем лица, указанного родителем или родителями несовершеннолетнего гражданина либо самим достигшим возраста четырнадцати лет несовершеннолетним гражданином, только в случае, если такое назначение противоречит гражданскому законодательству или семейному законодательству либо интересам ребенка и отсутствует письменное согласие опекуна или попечителя на такое назначение.»*

### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Об опеке и попечительстве" // Собрание законодательства РФ, 28.04.2008, N 17, ст. 1755.
2. Постановление правительства Тюменской области от 28.12.2010 № 385-п (в ред. от 24.02.2014) «Об утверждении Положения о Департаменте социального развития Тюменской области» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtyumen.ru>.
3. Тарасова А. Е. Новая система опеки и попечительства над несовершеннолетними как элемент современного механизма обеспечения и защиты их прав и законных интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 4. С. 19.

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
5. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / О. Г. Алексеева, В. В. Андропов, А. А. Бухарбаева [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. М. : Статут, 2018. С. 454.
6. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // Собрание Законодательства РФ. 2013. № 29. Ст. 3971.
7. Приказ Минтруда России от 18.11.2013 № 680н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних» // Российская газета. 2014. 17 янв.
8. Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2013. № 23. Ст. 2923.
9. Письмо Минобрнауки России от 18.06.2013 № ИР-590/07 «О совершенствовании деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вестник образования. 2013. № 18.
10. Защита прав ребенка в межкультурном браке / под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень, 2019. С. 137.
11. Федотов А. В. Функция государственного органа: к вопросу интерпретации // История государства и права. 2019. № 5. С. 12.