

## Современные проблемы организации и осуществления опеки и попечительства в Российской Федерации

Лоза Татьяна Валентиновна, преподаватель кафедры Гражданско-правовых дисциплин  
Московский финансово-юридический университет «МФЮА»

**Аннотация.** В статье исследуется проблема организации опеки и попечительства. Рассматривается вопрос делегирования полномочий в разрешении вопросов в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, в рамках действующего законодательства, органам власти субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** опека и попечительство, защита прав несовершеннолетних, законодательное регулирование, исполнительный орган власти.

Законодателем установлено, что вопросы организации и деятельности органов опеки и попечительства по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, определяются Гражданским кодексом Российской Федерации (далее ГК РФ), Семейным кодексом Российской Федерации (далее СК РФ), Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[3], Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[4], иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Правовая природа института опеки и попечительства вызывает не однозначные вопросы. В настоящее время институт опеки и попечительства подвержен различным изменениям на законодательном уровне. Причиной реформ становятся проблемы, с которыми сталкиваются как исполнительные органы государственной власти, так и лица вовлеченные в отношения связанные с опекуном. Жизненная реальность такова, что возникает множество причин, в силу которых дети остаются за пределами родительской заботы и любви (смерть родителей, лишение родителей родительских прав) где без помощи и поддержки государства им не обойтись. На наш взгляд остро стоят проблемы организации деятельности органов опеки и попечительства, которые выражены в дефиците квалифицированных кадров в данной сфере, недостаточности финансирования, проблемности в эффективности управления персоналом, неисполнением государственными гражданскими служащими своих должностных обязанностей и т.д. В своих исследованиях Т. О. Урумова отмечала, что совершенствование существующей системы устройства детей, которые остались без попечения родителей, является одной из актуальных задач реформирования современного законодательства [10].

В соответствии с гражданским законодательством «Опека и попечительство» как одна из форм социальной заботы о гражданах, которые особо в ней нуждаются, устанавливаются для защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а также над несовершеннолетними лицами[1]. В целях совершенствования правового регулирования и регламентации вопросов устройства детей, оставшихся без попечения родителей, принят Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. №48-ФЗ «Об

опеке и попечительстве»[5] (далее Закон об Опеке). Необходимо отметить, что координирование отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами, определяется Семейным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы семейного права [2]. Так в соответствии с семейным законодательством ст. 145 СК РФ определяет, что опека или попечительство устанавливаются над детьми, оставшимися без попечения родителей (пункт 1 статьи 121 Семейного Кодекса), в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов. При этом следует обратить внимание на то, что институт опеки и попечительства в семейном законодательстве содержит более целостную и обстоятельную характеристику, поскольку нормы семейного права регулирует отношения, возникающие между опекунами и попечителями и несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей с целью их содержания, воспитания и образования.

Закон об Опеке определяет, что опека это определенная форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия, а попечительство – это конкретный вид устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, а также охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, ссылаясь в ряде вопросов регулирующие данные отношения на Гражданский кодекс Российской Федерации (ст.ст. 21, 27, 29, 30 ГК РФ).

В рамках действующего законодательства полномочия в разрешении вопросов возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или

не полностью дееспособными гражданами осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 6 Закона об Опеке органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. На основании ч.4 ст. 3 Закона об Опеке структура исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству определяется высшими должностными лицами субъектов РФ[5] (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Контроль за деятельностью органов опеки и попечительства и разработка методических материалов относительно этой деятельности также возложена на федеральный орган исполнительной власти (ч. 5 ст. 6 Закона об Опеке). В рамках действующего законодательства полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств наделяются и органы местного самоуправления. Основным камнем преткновения, как полагают исследователи данной проблемы, является то, что органы опеки и попечительства сейчас находятся в совместном ведении Минтруда, Минздрава и Минпросвещения, что безусловно ведет к несогласованности в действиях и в воспрепятствовании работе, созданию дополнительных трудностей, особенно для семей с детьми, которые остались без родителей. В пресс-релизе газете «Коммерсантъ» вице-премьер Татьяна Голикова, отметила, что на сегодняшний момент законодательство не конкретизирует структуру и полномочия органов опеки и попечительства, и решения по вопросам опеки и попечительства принимаются на региональном уровне и зачастую носят разнонаправленный характер. По оценке чиновников к 2024 году в Минтруде может быть сконцентрировано управление всеми основными институтами в сфере семейной политики[12].

Во всех субъектах Российской Федерации установлены законы, направленные на решение вопросов опеки и попечительства, а в каждом муниципальном образовании принимаются нормативные правовые акты по осуществлению работы в отношении опеки и попечительства. Как правило, эти вопросы включаются в свод муниципальных образований, но во многих муниципалитетах они не упорядочены.

В 70,4% регионов исполнение функций органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних поручены органам управления образованием региона, муниципальным органам (отделам) управления образованием. В остальных регионах их выполняют органы опеки и попечительства муниципальных образований.

Так, например, в Московской области на основании закона Московской области «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства в Московской области» в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству структура центральных исполнительных органов государственной власти Московской области определяется Губернатором Московской области.

Для осуществления полномочий по опеке и попечительству на территориях муниципальных образований Московской области в структуре органов опеки и попечительства образуются управления и отделы, действующие на основании положений, утверждаемых руководителем соответствующего органа опеки и попечительства. Численность структурных подразделений органов опеки и попечительства устанавливается руководителем соответствующего органа опеки и попечительства и к примеру в отношении несовершеннолетних лиц устанавливается с требованием не менее одного работника на 2500 человек детского населения (в возрасте до 18 лет), но не менее трех работников в одном структурном подразделении[6].

В Тульской области Органом опеки и попечительства является орган исполнительной власти Тульской области, уполномоченный в сфере опеки и попечительства. В соответствии с принятым законом Субъекта РФ структура органа исполнительной власти Тульской области, уполномоченного в сфере опеки и попечительства, определяется губернатором Тульской области. Деятельность органа Опек и попечительства регламентирована достаточным перечнем определенных полномочий, которыми наделен данный орган и конкретной постановкой задач стоящими перед органом опеки и попечительства с проработкой вопросов финансирования и расходования бюджетных средств, но в нормативно-правовом документе вопрос о численности работников органов опеки затронут не был[7].

В Рязанской области органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти Рязанской области, уполномоченные в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты населения, в зависимости от категории лиц которые попадают в поле зрения Органа опеки и попечительства. В отношении детей -сирот и детей оставшихся без попечения родителей и несовершеннолетних граждан, не имеющих нормальных условий для воспитания в семье, в том числе безнадзорных детей, не имеющих места жительства или места пребывания полномочия осуществляет органа исполнительной власти Рязанской области, в сфере образования. Необходимо отметить, что в Рязанской области вопрос численности структурных подразделений органов опеки и попечительства не регламентирован, несмотря на то, что столь подробно уделено внимание вопросам о передаче детей оставшихся без попечения в приемную семью или на усыновление, а также проблемам трудовых правоотношений которые могут возникнуть в отношении несовершеннолетних лиц[8].

Необходимо отметить, что к основным проблемам в организации деятельности органов опеки и попечительства относятся:

- недостаточное кадровое обеспечение и минимум (иногда отсутствие) методических рекомендаций по организации защиты прав детей - одна из основных проблем в организации деятельности органов опеки и попечительства. Специалистов такого уровня практически не готовит ни один Вуз России, хотя минимальная потребность в них в масштабах страны составляет порядка 6500 человек (исходя из численности детского населения и нормы 1:5000).

Поэтому лицам работающим в органах опеки и попечительства приходится самостоятельно знакомиться с нормативно-правовой базой и вырабатывать профессионализм в процессе практической деятельности, перенимая опыт у тех, кто давно работает в данной сфере.

- отсутствие в муниципалитетах средств на повышение их квалификации; Назначение денежных средств выделяемых органам опеки из региональных бюджетов строго регламентированы и нацелены на содержание подопечных, на вознаграждение, причитающееся приемным родителям. Неиспользованные остатки целевых средств (субвенций), переданных на организацию и осуществление полномочий, возвращаются в бюджет, которым не предусмотрены вопросы повышения квалификации работников органов опеки и попечительства.

- значительный объем работы по различным направлениям (выявление и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защита личных и имущественных прав детей, подбор кандидатов, желающих принять на воспитание ребенка, утратившего родительское попечение, работа с выпускниками сиротских учреждений и пр.), которую, как правило, выполняют один-два специалиста по охране детства;

-недостаточный уровень материально-технического обеспечения;

- отсутствие единой нормативной базы по осуществлению деятельности по опеке и попечительству, порядку межмуниципального и межведомственного взаимодействия, контролю за соблюдением законными представителями детей их прав и интересов.

Как отмечает К. Р. Такмазян, многие ученые-правоведы, проводя анализ норм Российского законодательства, в отношении института «Опеки и попечительства», и сравнивая эти нормы с их практическим применением, находят множество несоответствий и противоречий. Проблема законодательного регулирования вопроса опеки и попечительства исходит из того, что данный институт включает в себя как нормы

гражданского, так и семейного права являясь при этом комплексным институтом[9].

- очень низкий объем выплат на содержание подопечных.

В функционирующем законодательстве недостает правовых оснований для организации профилактической работы с семьями, где дети находятся в тяжелой жизненной ситуации, из-за этого невозможно раннее вмешательство в такие семьи со стороны органа опеки и попечительства для оказания своевременной помощи и предотвращения изъятия детей и лишения или ограничения родителей родительских прав.

Проводя анализ статистических данных и оценку состояния сиротства в России Университет прокуратуры РФ пришел к следующему: авторы прокурорского исследования выявили, что число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей сократилось практически вдвое - с 87 604 в 2014 году до 44 429 в 2019 году[11]. В последние годы наблюдается положительная тенденция сокращения количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Сократилось на 11,4 % количество детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с 44 823 в 2017 году до 39 694 в 2019 году". По информации министерства просвещения РФ на 31 декабря 2019 года в приемных семьях воспитывались около 164 тысяч несовершеннолетних, 277 детей - в патронатных семьях, около 96 тысяч детей - в семьях усыновителей, более 193 тысяч детей в семьях, в которых обязанности по опеке и попечительству опекуном исполняются безвозмездно[13].

Таким образом, анализируя проблему организации опеки и попечительства, необходимо отметить, что активная позиция законодателя в данном вопросе, как на федеральном, так и региональном уровне позволит совершенствовать систему устройства детей и оказания помощи несовершеннолетним, которые остались без попечения родителей.

#### Литература:

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой 21 октября 1994 года. / Справочно-Правовая Система Консультант Плюс / URL: <http://www.consultant.ru/>
2. Семейный Кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 28.03.2017) / / Справочно-Правовая Система Консультант Плюс / URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" / / Справочно-Правовая Система Консультант Плюс / URL: <http://www.consultant.ru/>
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021) / / Справочно-Правовая Система Консультант Плюс / URL: <http://www.consultant.ru/>
5. Федеральный закон от 24.04.2008 N 48-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "Об опеке и попечительстве" / / Справочно-Правовая Система Консультант Плюс / URL: <http://www.consultant.ru/>
6. Закон Московской области «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства в Московской области» от 29 декабря 2007 года N 240/2007-ОЗ (с изменениями на 28 декабря 2016 года) / / Электронный Фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document>
7. Закон Тульской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Тульской области» от 18 декабря 2008 года N 1185-ЗТО (в ред. Закона Тульской области от 17.12. 2012 N 1868-ЗТО) / / Законодательство РФ. URL: <http://www.lawsrf.ru/region/documents/12823/>
8. Закон Рязанской области «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Рязанской области» от 13 ноября 2010 года № 135-ОЗ (в ред. Законов Рязанской области от 14.09.2011 № 73-

ОЗ, от 22.04.2014 № 21-ОЗ, от 13.11.2015 № 82-ОЗ) // Электронный Фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document>

9. Такмазян К. Р. Некоторые актуальные проблемы опеки и попечительства в Российской Федерации // Молодой ученый. — 2016. — №29. — С. 285-287. URL: <https://moluch.ru/archive>

10. Урумова, Т. О. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми: актуальные проблемы правового регулирования // Автореферат Дисс... к.ю.н. О. Т. Урумовой. М. 2009. / Интернет ресурс: <http://www.dissercat.com>

11. И. Егоров. В России число детей-сирот сократилось вдвое // Российская газета. 26.04.2020. Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2020/04/26/v-rossii-chislo-detej-sirot-sokratilos-vdvoe.html>

12. Министерство каждому по потребностям // Газета "Коммерсантъ" №220 от 01.12.2020, стр. 2 <https://www.kommersant.ru/doc/4593889>

13. В России сократилось число детей-сирот в детских домах // РИА Новости. 29.05.2020. URL: <https://ria.ru/20200529/1572151621.html>