

## КОММЕНТАРИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. А. Теплякова\*

### ПРАВОВОЙ СТАТУС И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА<sup>1</sup>

**Аннотация:** В статье рассмотрены модели формирования органов опеки и попечительства в России:

- 1) государственная — в качестве исполнительных органов субъектов Российской Федерации;
- 2) смешанная — в качестве органов местного самоуправления с переданными государственными полномочиями по опеке и попечительству;
- 3) муниципальная — в качестве органов местного самоуправления с собственными полномочиями по опеке и попечительству.

Исследование показало, что практика правового регулирования в субъектах Российской Федерации тяготеет к смешанной модели формирования органов опеки и попечительства, однако процесс выбора данной модели в настоящее время не завершен. Поднимается вопрос регулятивной и контрольной роли федерального уровня государственной власти в сфере опеки и попечительства в свете русско-американских отношений по международному усыновлению детей. В сфере международного опыта рассмотрена также муниципальная модель органов опеки и попечительства на примере ряда европейских стран, для которой характерно предоставление широких полномочий органам местного самоуправления по опеке и попечительству и недостаточный контроль со стороны государства. Автор выступает с критикой данной модели в силу исключения ответственности государства за обеспечение прав детей. Обосновывается необходимость утверждения государственной природы полномочий по опеке и попечительству, что связано с их значимостью для обеспечения прав человека, особенно такого специального субъекта гуманитарных отношений, как ребенок. Рассмотрены основные функции органов опеки и попечительства, которые выделены в зависимости от субъекта, чьи права требуют защиты: совершеннолетние граждане, признанные судом недееспособными, ограниченно дееспособными; несовершеннолетние: а) воспитывающиеся в семье, б) находящиеся в трудной жизненной ситуации, в) оставшиеся без попечения родителей, г) оставшиеся без попечения родителей и устроенные в семьи. Автор приходит к выводу, что круг полномочий органов опеки и попечительства и механизмы обеспечения прав детей различаются в зависимости от категории несовершеннолетних, поскольку требуются различные меры по обеспечению прав различных категорий детей. Выявлены пределы полномочий органов опеки и попечительства в свете принципа недопустимости произвольного вмешательства в дела семьи.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках НИР по гранту РГНФ «Защита прав ребенка в русско-финской семье: международные стандарты, межкультурные различия, конституционно-правовое регулирование» № 14-03-00524.

© Теплякова О. А., 2016

\* Теплякова Ольга Андреевна, кандидат юридических наук, доцент Тюменского государственного университета

teplyakova.aa@yandex.ru

625000, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

**Ключевые слова:** органы опеки и попечительства, правовой статус, функции, полномочия, модели формирования, опека, попечительство, дети, несовершеннолетние, защита прав детей, семья.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.142-154**

**З**ащита прав детей в России относится к числу важных проблем государственного значения. К решению данной проблемы подключаются различные государственные и общественные структуры. Особое место среди них занимают органы опеки и попечительства в силу того, что их функции связаны с решением проблем каждого конкретного ребенка. Острота конкретных проблем и неоднозначность возможных решений требует определения и уточнения правового статуса органов опеки и попечительства.

Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» были внесены изменения в правовой статус органов опеки и попечительства, которые положили начало формированию двух моделей организации опеки и попечительства в субъектах Российской Федерации. Согласно ст. 6 указанного Закона органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта

Российской Федерации. Органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями по опеке и попечительству. В этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства. Таким образом, возможно формирование двух моделей органов опеки и попечительства: первая модель формируется в структуре органов субъектов Российской Федерации; вторая — в структуре органов местного самоуправления с переданными государственными полномочиями.

Практика правового регулирования в субъектах Российской Федерации пошла по пути наделения органов местного самоуправления полномочиями по опеке и попечительству в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, например, в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Ханты-Мансийском автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе<sup>2</sup> и еще более 70 субъектах Российской

<sup>2</sup> См.: Закон г. Москвы от 26.12.2007 № 51 (в ред. от 25.12.2013) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 72 ; Закон Санкт-Петербурга от 21.11.2007 № 536-109 (в ред. от 24.06.2014) «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой или попечительством, и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 38 ; Закон ХМАО-Югры от 20.07.2007 № 114-оз (в ред. от 30.09.2013) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» // СЗ ХМАО-Югры. 2007. № 7 ; Закон ЯНАО от 14.12.2007 № 127-ЗАО (в ред. от 04.12.2013) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над совершеннолетними гражданами» (вместе с «Методикой расчета нормативов для определения объема субвенций для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий автономного округа по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над совершеннолетними гражданами (за исключением расходов на выплату вознаграждения опекунам совершеннолетних недееспособных граждан, постоянно проживающих на территории автономного округа)» и «Методикой расчета субвенций, необходимых органам местного самоуправления на выплату вознаграждения опекунам совершеннолетних недееспособных граждан, постоянно проживающих на территории автономного округа» // Ведомости Государственной Думы ЯНАО. 2007. № 10/1.

Федерации. Е. А. Каюров отмечает, что согласно информации Минфина России по мониторингу местных бюджетов за 2011 г. данное полномочие передавалось в 2011 г. в 77 субъектах Федерации<sup>3</sup>.

Однако практика наделения органов местного самоуправления функциями органов опеки и попечительства нашла применение не во всех субъектах Российской Федерации. Так, в Тюменской области органом опеки и попечительства является Департамент социального развития Тюменской области, который имеет соответствующие структурные подразделения — территориальные отделы по опеке, попечительству и охране прав детства<sup>4</sup>. Аналогичная практика сложилась также в Ивановской, Самарской областях.

Мы провели теоретический анализ выбора предпочтительной модели формирования органов опеки и попечительства, который показал, что мнения ученых по этому вопросу разделились.

Так, ряд ученых полагают, что полномочия по опеке и попечительству должны носить государственный характер. Так, А. Е. Тарасова отмечает: «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...»<sup>5</sup> Значимость органов опеки и попечительства в обеспечении конституционных прав граждан подчеркивает П. В. Крашенинников, указывая, что «на органы опеки и попечительства тради-

ционно возлагались функции по реализации права человека на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), 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)»<sup>6</sup>. Таким образом, ученые положительно оценивают закрепление полномочий по опеке и попечительству в качестве государственных.

При этом в условиях возможной передачи данных полномочий на муниципальный уровень встает вопрос о соотношении полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере опеки и попечительства. Так, М. С. Чакалова подчеркивает, что деятельность по опеке и попечительству относится к государственным полномочиям<sup>7</sup>. Органы местного самоуправления всех типов муниципальных образований также имеют право на «участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству» (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)<sup>8</sup>. При этом она обращает внимание на следующую проблему: «Многими субъектами Российской Федерации приняты законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству. В данной ситуации возникает проблема, связанная с тем, что одно и то же полномочие осуществляется органами местного самоуправления и как делегированное государственное полномочие, и как «во-

<sup>3</sup> Каюров Е. А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6.

<sup>4</sup> 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.admtymen.ru>.

<sup>5</sup> 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. 2013. № 4. С. 19—24.

<sup>6</sup> 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, 2012. 654 с.

<sup>7</sup> Чакалова М. С. О предоставлении органам местного самоуправления прав на осуществление государственных полномочий // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

прос, не отнесенный к вопросам местного значения, который они имеют право решать без наделения законом»<sup>9</sup>. М. С. Чакалова, Н. Миронова, по сути, также выступают за государственную природу полномочий по опеке и попечительству и негативно оценивают практику, которая приводит к размыванию полномочий и «к частичному снятию ответственности федеральной власти за предоставление социальных услуг со стороны Российской Федерации, к ликвидации государственных гарантий граждан на получение таких услуг»<sup>10</sup>.

Противоположное мнение высказывают сторонники децентрализации, которые полагают, что необходимо усилить роль органов местного самоуправления. Е. А. Каюров, например, ставит под сомнение сам принцип наличия переданных государственных полномочий и предлагает «сформировать достаточную финансовую базу муниципальных образований»<sup>11</sup>. Он аргументирует это тем, что «передача полномочий предполагает определенное взаимодействие между уровнями публичной власти, что занимает некоторое время у соответствующих властей, реализующих данные полномочия, которое могло быть направлено на планирование деятельности в ответственной области, анализ существующих проблем. Впоследствии осуществляется дополнительный контроль реализации передаваемых полномочий, об избыточности которого на сегодняшний день говорится практически на всех уровнях власти и общественных институтов».

Констатируя публично-правовую природу полномочий органов опеки и попечительства, Е. В. Тресцова и Т. В. Азарова отмечают, что «орган опеки и попечительства — это орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления муниципальных образований, которые законом субъекта Российской Федерации наделены полномочиями по опеке и попечительству. Другими словами, орган опеки и по-

печительства вступает в правоотношения не от своего собственного имени и в своих интересах, а будучи уполномоченным каким-либо публично-правовым образованием»<sup>12</sup>. Тем самым указанные ученые принимают сложившийся в России статус-кво в отношении возможности формирования органов опеки и попечительства как в качестве государственных, так и в качестве муниципальных.

Таким образом, по вопросу модели органов опеки и попечительства ученые разделились следующим образом:

- 1) сторонники государственной модели органов опеки и попечительства на уровне субъектов Российской Федерации;
- 2) сторонники муниципальной модели, которая с принятием Федерального закона № 48-ФЗ ушла в прошлое;
- 3) сторонники смешанной модели органов опеки и попечительства, которая предполагает возможность осуществления функций опеки и попечительства как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на уровне муниципальных образований, которая в настоящее время предусмотрена законодательством.

Мы полагаем, что процесс выбора модели органов опеки и попечительства в качестве государственных органов субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в настоящий момент не завершен. Об этом свидетельствуют некоторые факты, отмеченные А. З. Дзугаевой, которая пишет, что в Москве «67 органов местного самоуправления осуществляют переданные им городом полномочия в сфере опеки и попечительства», однако «в ближайшее время планируется возвращение полномочий по опеке и попечительству органов местного самоуправления в Департамент социальной защиты населения г. Москвы»<sup>13</sup>.

Мы полагаем, что наиболее предпочтительная модель органов опеки и попечительства — это формирование их в качестве органов ис-

<sup>9</sup> Чакалова М. С. Указ. соч.

<sup>10</sup> Миронова Н. Размытая компетенция // Вопросы местного самоуправления. 2007. № 3. С. 10 ; Чакалова М. С. Указ. соч.

<sup>11</sup> Каюров Е. А. Указ. соч.

<sup>12</sup> Тресцова Е. В., Азарова Т. В. Роль органа опеки и попечительства в механизме охраны и защиты жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 1. С. 18—22.

<sup>13</sup> Дзугаева А. З. Организация работы по профилактике социального сиротства и разрешению споров, связанных с воспитанием детей, в г. Москве // Семейное и жилищное право. 2014. № 2. С. 23—27.



полнительной власти субъектов Российской Федерации исходя из значимости сферы защиты прав детей.

О повышающейся роли государства в защите прав детей свидетельствует еще ряд новаций российского законодательства в сфере правового статуса органов опеки и попечительства. Так, впервые в законодательстве прямо предусматривается, что деятельность органов опеки и попечительства как органов исполнительной власти субъектов Федерации будет вестись под контролем и с методическим сопровождением со стороны федеральной исполнительной власти<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>;
- 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»<sup>16</sup>;

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<sup>17</sup>, во исполнение полномочия разработаны соответствующие методические рекомендации<sup>18</sup>.

Несмотря на то что вопросы в сфере опеки и попечительства отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации, в России четко выстроена вертикаль власти и имеется контролирующий орган в лице Рособнадзора. К слову, отсутствие подобной системы в Соединенных Штатах Америки привело к непониманию и конфликтам на дипломатическом уровне между Россией и Америкой. В частности, подписанное 13 июля 2011 года Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей прекратило действие 1 января 2014 г.<sup>19</sup> Данное Соглашение предусматривало обязательство государств по контролю за соблюдением прав усыновленных детей и по обмену соответствующей информацией. В силу ст. 14 Соглашения «исполнительный орган принимающего государства осуществляет надлежащие меры с целью обеспечения того, чтобы региональные органы принимающего государства и/или ком-

<sup>14</sup> Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2012.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» (в ред. от 28.03.2015) // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3971.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2014) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923.

<sup>18</sup> Рекомендации по совершенствованию деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях создания в них условий воспитания, приближенных к семейным, а также привлечению этих организаций к профилактике социального сиротства, семейному устройству и постинтернатной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утв. письмом 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.

<sup>19</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (Вашингтон, 13 июля 2011 г.) (не действует) // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/2571375/#friends#ixzz40pS9e33U>.

петентные органы, осуществляющие контроль за условиями жизни и воспитания усыновленного ребенка, сообщали региональному органу государства происхождения и исполнительным органам государства происхождения и принимающего государства» установленную соглашением информацию.

Отсутствие единого федерального механизма обеспечения прав детей и послужило причиной прекращения действия Соглашения. Следует отметить, что сфера усыновления в США относится к юрисдикции штатов; «до настоящего времени на территории США отсутствует единый национальный подход к вопросу усыновления. Каждый штат решает этот вопрос самостоятельно либо на законодательном уровне, либо через прецедентную судебную практику»<sup>20</sup>; усыновление представляет собой «юридически оформленный социальный институт во всех пятидесяти штатах, имеющих разную юрисдикцию»<sup>21</sup>. Так, по мнению П. Астахова, Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ, «в Соединенных Штатах Америки нет реального механизма взаимодействия федеральной власти с властями штатов»<sup>22</sup> в условиях, когда полномочия по опеке, попечительству, усыновлению — это исключительная юрисдикция штатов. П. Астахов в своем интервью отметил, что «после подписания соглашения американская сторона не спешила выполнять взятые обязательства оперативно предоставлять информацию. 17 запросов направила Россия... Сколько ответов получили? Семь. Из которых только один был удовлетворителен по содержанию и информации»<sup>23</sup>. «Федеральная власть в виде Государственного департамента... не может повлиять на офис шерифа штата Монтана или

штата Техас, чтобы он предоставил ту или иную информацию. Они взяли на себя чрезмерные обязательства, поэтому закон не заработал, соглашение между нашими странами не заработало, и сейчас проблема сохраняется»<sup>24</sup>.

В России деятельность органов опеки и попечительства находится под пристальным вниманием и контролем государства, формируется единая политика в области обеспечения прав детей с регулятивными и контрольными полномочиями федерального центра.

Если обратиться к международному опыту, то концепция государственной природы полномочий органов опеки и попечительства воспринята далеко не всеми государствами. Во многих государствах функции органов опеки и попечительства осуществляют органы местного самоуправления. Например, в Швеции, согласно Закону Швеции о социальных службах (*Socialtjänstlagen* 1980:620), ответственность за содействие правильному воспитанию детей и молодежи лежит в первую очередь на муниципальных властях. Для этого в каждом муниципалитете действует окружной совет по социальному обеспечению, в который входят представители общественности и при котором имеется штат социальных работников<sup>25</sup>. В Финляндии очень развиты различные социальные сервисы, согласно Закону о социальном обеспечении к ним относятся: социальная работа; социальный контроль; социальная реабилитация; работа с семьей; уход на дому; учебно-семейное консультирование; охрана психического здоровья; работа с лицами, злоупотребляющими психоактивными веществами и др.<sup>26</sup> Компетенция по организации данных сервисов возложена на муниципалитеты, в том числе функции, связанные с защитой прав ребенка, — работа с семьей, функции по

<sup>20</sup> Бородич К. Ю. Усыновление детей граждан России иностранными гражданами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 183.

<sup>21</sup> Буянова Е. В. Процедура усыновления по законодательству зарубежных стран. Оренбург, 2013. С. 33.

<sup>22</sup> Павел Астахов: США не могут выполнить свои правовые обязательства : интервью // Око планеты: новости, аналитика, информация: сайт. 2013. 3 марта. URL: <http://oko-planet.su/politik/newsday/169571-pavel-astahov-ssha-ne-mogut-vypolnit-svoi-pravovye-obyazatelstva.html>.

<sup>23</sup> Брынцева Г. Зачем Астахов ездит в Америку : интервью с Павлом Астаховым // Российская газета: Федеральный выпуск. 2013. 12 августа. URL: <http://www.rg.ru/2013/08/12/astahov.html>.

<sup>24</sup> Павел Астахов: США не могут выполнить свои правовые обязательства.

<sup>25</sup> Доклад о случаях изъятия детей из семей в Швеции и соседних Скандинавских странах // Семейная политика.рф. Аналитический центр. URL: <http://www.familypolicy.ru/read/1403>.

<sup>26</sup> *Sosiaalihuoltolaki* 1301/2014 (Закон Финляндии о социальном обеспечении от 30.12.2014 № 1301/2014, вступил в силу с 01.04.2015, отменяет Закон о социальном обеспечении от 17.09.1982 № 710/1982) // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141301>.

передаче опеки над детьми. Таким образом, функции органов опеки и попечительства в Финляндии осуществляют социальные службы, формируемые органами местного самоуправления. Примечательно, что в России указанные функции разделены между органами социальной защиты, которые организуют предоставление различных видов социальной помощи, и органами опеки и попечительства, которые обеспечивают защиту лиц, оставшихся без попечения, — детей и недееспособных взрослых.

Однако практика предоставления широких прав муниципалитетам в сфере опеки и попечительства вызывает много вопросов. Об этом свидетельствует Доклад о случаях изъятия детей из семей в Швеции и соседних Скандинавских странах, подготовленный международной неправительственной неполитической организацией «Комитет по правам человека в Скандинавских странах — КПЧСС — за права семьи в Скандинавских странах» (Nordiska Kommittén för Mänskliga Rättigheter — NKMR — För skydd av Familjers rättigheter i de nordiska länderna)<sup>27</sup>. В частности, в Докладе отмечены случаи, когда деятельность муниципалитетов привела к следующим негативным последствиям в обеспечении прав детей: «Передача прав над детьми замещающим родителям происходит не очень часто, но по сути своей эта практика равноценна принудительному усыновлению. Передача прав опеки — это ложное усыновление, псевдоусыновление. Дети испытывают на себе все негативные последствия усыновления, но не получают ни одного преимущества. К примеру, они не становятся наследниками замещающих родителей. <...> Замещающие родители получают все преимущества усыновления и не испытывают на себе никаких негативных его сторон и к тому же могут рассчитывать на постоянный доход в виде выплат со стороны муниципалитета замещающим семьям». В Докладе констатируется тот факт, что причины, по которым муниципалитеты принимают решения, противоречащие интересам детей, кроются в коррупционном поведении местных чиновников и их прямой финансовой заинтересованности. Исходя из этого мы полагаем, что закрепление полномочий по опеке

и попечительству в качестве государственных, обеспечение повышенного государственного контроля за обеспечением прав ребенка — наилучшая модель из возможных.

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

А. И. Загоровский, русский правовед XIX в., отмечает: «Забота о малолетнем, лишившемся родителей, столь естественна и необходима, что потребность в ней создается в самые ранние периоды человеческой общественности. Но не во все времена и у всех народов одинакова мера этой заботы и средства ее. В древнюю эпоху основной принципиальный взгляд на опеку был иной, нежели теперь. На первый план выдвинута была забота не о лице, а об имуществе сироты»<sup>28</sup>. В настоящее время органы опеки и попечительства объединяют в себе функции обеспечения как имущественных, так и неимущественных прав подопечных.

Ученые отмечают, что круг полномочий органов опеки и попечительства весьма обширен<sup>29</sup>. Полномочия органов опеки и попечительства определены в значительном количестве федеральных законов, предусматривающих комплекс полномочий органов опеки и попечительства, которые раскрываются и конкретизируются в законодательстве субъектов РФ и муниципальных нормативных актах, в случае их наделения соответствующими полномочиями.

В настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, определяющий полномочия органов опеки и попечительства. Так, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» устанавливает 13 полномочий данных органов, однако не закрепляет весь их перечень, указывая, что иные полномочия могут быть установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Статьи, регулирующие полномочия органов опеки и попечительства, содержатся в кодексах — Гражданском, Семейном, Трудовом. Таким образом, с научной точки зрения возникает необходимость дать классификацию функций и полномочий органов опеки и попечительства, а с практической — обобщить перечень полномочий данных органов.

<sup>27</sup> Доклад о случаях изъятия детей из семей в Швеции и соседних Скандинавских странах // Семейная политика. рф. Аналитический центр. URL: <http://www.familypolicy.ru/read/1403>.

<sup>28</sup> Загоровский А. И. Курс семейного права. М., 2003. С. 399.

<sup>29</sup> Защита прав ребенка в межкультурном браке / под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень, 2015. С. 137.

Необходимо сделать определенные пояснения, в чем состоит отличие функции от полномочия. Как отмечает А. В. Федотов, «функцией любого государственного органа являются социально значимые направления деятельности данного органа»<sup>30</sup>, то есть такие направления деятельности данного органа, которые характеризуют, для чего он создан, какую значимую функцию в обществе он выполняет. Н. В. Пластинина, например, называет три основные функции органов опеки и попечительства:

- 1) защита прав детей, оставшихся без попечения родителей;
- 2) защита прав детей, воспитываемых в семьях;
- 3) защита прав совершеннолетних граждан, признанных судом недееспособными (ограниченно дееспособными)<sup>31</sup>.

Мы предлагаем классифицировать функции органов опеки и попечительства по субъекту защиты:

- 1) защита прав совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными (ограниченно дееспособными);
- 2) защита прав несовершеннолетних граждан.

В свою очередь, функции органов опеки и попечительства по защите прав несовершеннолетних (детей) можно также подразделить на подфункции в зависимости от категории детей, чьи права требуют защиты. Для этой цели мы предлагаем использовать четыре категории детей и соответственно четыре подфункции органов опеки и попечительства, указанные в профессиональном стандарте «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних»<sup>32</sup>:

1. Обеспечение и защита прав и законных интересов несовершеннолетних (речь идет о детях, воспитывающихся в семье. — *Прим. автора*).
2. Защита прав и законных интересов несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, находящихся в трудной жизненной ситуации.
3. Защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.

4. Защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных на воспитание в семьи граждан Российской Федерации.

Каждой подфункции соответствует определенный круг полномочий, поскольку меры обеспечения прав детей каждой категории различны. Однако вышеуказанный профессиональный стандарт, как подзаконный нормативный акт, не может регулировать собственно полномочия органов опеки и попечительства, которые уже установлены федеральными законами, но он внес значительный вклад в обобщение полномочий органов опеки и попечительства в сфере защиты прав детей. Стандарт оперирует следующими терминами: «обобщенные трудовые функции», «трудовые функции», «трудовые действия» и имеет следующую структуру: в рамках 4 обобщенных трудовых функций закреплено 14 трудовых функций, в рамках каждой из которых закреплены определенные трудовые действия. Всего в Стандарте закреплено 136 трудовых действий. Мы полагаем, что в рамках «обобщенных трудовых функций», «трудовых функций» объединены функции, или основные направления деятельности, органов опеки и попечительства, а в рамках «трудовых действий» объединены детализированные полномочия органов опеки и попечительства, которые осуществляются при реализации соответствующих функций.

Таким образом, полномочия органов опеки и попечительства можно классифицировать по функции, в рамках которой они закреплены и осуществляются.

Л. М. Пчелинцева предлагает классификацию полномочий органов опеки и попечительства по формам защиты семейных прав. Так, выделяют «...три основные формы защиты семейных прав органами опеки и попечительства:

- а) самостоятельное принятие решений в пределах своей компетенции, включая дачу согласия (разрешения) на какие-либо действия;
- б) направление соответствующих требований в суд в порядке искового производства;

<sup>30</sup> Федотов А. В. Функция государственного органа: к вопросу интерпретации // История государства и права. 2009. № 5.

<sup>31</sup> Пластинина Н. В. Участие органов опеки и попечительства в семейных спорах // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> 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.



в) участие в судебном разбирательстве»<sup>33</sup>. Существуют и другие классификации по данному основанию<sup>34</sup>, однако приведенная выше нам представляется достаточно обоснованной и понятной.

Обобщая вышесказанное, механизмы обеспечения прав детей органами опеки и попечительства различаются в зависимости от категории несовершеннолетних и в зависимости от формы защиты их прав. В части защиты прав несовершеннолетних, проживающих в семье, основной механизм обеспечения их прав органами опеки и попечительства — дача согласия на совершение юридически значимых действий в интересах несовершеннолетних. В части защиты прав несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации или нуждающихся в помощи государства, основной механизм обеспечения прав детей органами опеки и попечительства — выявление таких детей, принятие срочных мер по обеспечению их безопасности, восстановлению нарушенных прав, включая лишение родительских прав, ограничение родительских прав, отобрание ребенка у родителей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью, установление социального патроната. В части защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, основной механизм обеспечения их прав — организация устройства данных детей в семью (приоритетная форма устройства) либо в учреждение для детей-сирот. В части защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, но устроенных в семье, основной механизм защиты их прав заключается в контроле органами опеки и попечительства за условиями содержания ребенка в принимающей семье.

В условиях повышающейся роли государства в сфере защиты прав детей и повышающейся роли органов опеки и попечительства важно определить пределы государственного

вмешательства в жизнь семьи и пределы полномочий органов опеки и попечительства.

Семейный кодекс закрепляет принцип недопустимости вмешательства в дела семьи (п. 1 ст. 1), однако «в ряде случаев закон не только разрешает, но и обязывает отдельные государственные органы и их должностные лица вмешиваться в дела семьи. К числу таких органов относятся органы опеки и попечительства»<sup>35</sup>, а также суд, прокурор. Этот принцип закреплен и в международном праве в ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни», «не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом...»<sup>36</sup>. Указанный принцип недопустимости произвольного вмешательства в дела семьи определяет и вектор развития законодательства в данной сфере. Государство в лице органов опеки и попечительства участвует в обеспечении прав ребенка в семье в ограниченных пределах, которые прямо определены в законодательстве. Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «нарушение суверенитета семьи может спровоцировать недоверие и разлад между родителями и детьми и даже прямую коррупцию, паразитирование некоторых недобросовестных чиновников на этих проблемах», «ювенальная юстиция... представляет из себя угрозу вмешательства в дела семьи. Это очень опасная вещь. Во многих странах себя не оправдала практика»<sup>37</sup>.

В коллективной монографии под редакцией Г. Н. Чеботарева авторы анализируют полномочия органов опеки и попечительства в отношении защиты прав детей, проживающих в семьях, на предмет пределов данных полномочий и соблюдения принципа невмешательства. Авторы приходят к выводу, что

<sup>33</sup> Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (учебно-практический) (постатейный) / под ред. С. А. Степанова. М., 2015.

<sup>34</sup> См., например: *Блохина О. Ю.* Сочетание частного и публичного в деятельности органов опеки по обеспечению интересов детей // *Право и политика.* 2004. № 8.

<sup>35</sup> *Гришаев С. П.* Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 // *Бюллетень международных договоров.* 2001. № 3. 142.

<sup>37</sup> Выступление Владимира Путина на Съезде родителей России // RG.RU. Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/09/putin-site.html>.

деятельность органов опеки и попечительства строго регламентирована, в законодательстве прямо указаны случаи участия органов опеки и попечительства в судебном разбирательстве, случаи, когда органы опеки и попечительства обязаны осуществлять контроль за условиями содержания ребенка в семье и др. Авторы приходят к выводу, что орган опеки и попечительства при обеспечении права ребенка жить и воспитываться в семье осуществляет свои полномочия, как правило, при возникновении спора между родителями, в том числе в рамках судебного процесса. Например, судебная психологическая экспертиза детско-родительских отношений может быть назначена в случае, если родители проживают раздельно и не могут договориться, с кем будет проживать ребенок. Привлечение органа опеки и попечительства к проведению обследования условий жизни ребенка может быть в том случае, если возник спор между лицами, претендующими на его воспитание. В случае если не возник какой-либо спор, семья как социальный институт не подвергается неоправданному вмешательству в ее жизнь<sup>38</sup>. Таким образом, государство высказывает свое доверие к семье как социальному институту, видит необходимость в сохранении традиционных семейных ценностей. Законодательство не допускает произвольного вмешательства государственных органов в дела семьи.

Таким образом:

1. Органы опеки и попечительства — это органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, либо органы местного самоуправления, если им переданы указанные полномочия. Передача полномочий органов опеки и попечительства на уровень субъектов Федерации вызвана необходимостью обеспечивать права детей, что является государственно важной задачей. До 2008 г. органами опеки и попечительства были органы местного самоуправления.

2. Нами выделены следующие возможные модели формирования органов опеки и попечительства: 1) государственная модель, которая предполагает, что в качестве органов опеки и попечительства выступают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочия по опеке и попечительству не передаются на уровень местного

самоуправления; 2) смешанная модель, которая предполагает, что в качестве органов опеки и попечительства выступают органы местного самоуправления с переданными государственными полномочиями при осуществлении контроля со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанные модели предусмотрены действующим законодательством; 3) муниципальная модель существовала до принятия Федерального закона № 48-ФЗ и предполагала закрепление полномочий по опеке и попечительству в качестве собственных полномочий органов местного самоуправления, данная модель применяется также в зарубежных странах.

3. Проведенное исследование позволяет утверждать, что в России должна сложиться государственная модель формирования органов опеки попечительства в качестве исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Контрольные функции должны быть возложены на федеральный центр, что обусловлено значимостью защиты и обеспечения прав детей и требованиями Конституции Российской Федерации. Статья 72 Конституции относит защиту прав и свобод человека и гражданина к государственным полномочиям (совместным полномочиям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

4. 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.

5. Документом, обобщающим функции и полномочия органов опеки и попечительства, можно считать профессиональный стандарт «Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних». Значение данного документа заключается в том, что

<sup>38</sup> Защита прав ребенка в межкультурном браке / под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень, 2015. С. 145, 146.

в нем объединены все трудовые функции специалиста органа опеки и попечительства, что дает представление о пределах полномочий органов опеки и попечительства. Мы полагаем, что аналогичный профессиональный стандарт необходимо принять для органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних граждан, признанных недееспособными. Принятие данного документа позволит детализировать и обобщить все полномочия органов опеки и попечительства.

б. В целом можно констатировать, что пределы участия органов опеки и попечительства в вопросах защиты прав детей строго регламентированы, применяется принцип недопустимости произвольного вмешательства в дела семьи. Семья как социальный институт не подвергается неоправданному вмешательству в ее жизнь. В государственной политике провозглашен приоритет традиционных семейных ценностей и доверие к семье как социальному институту.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Блохина О. Ю.* Сочетание частного и публичного в деятельности органов опеки по обеспечению интересов детей // *Право и политика.* — 2004. — № 8.
2. *Буянова Е. В.* Процедура усыновления по законодательству зарубежных стран : монография. Оренбург : Университет. — 2013. — 247 с.
3. *Гришаев С. П.* Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Дзугаева А. З.* Организация работы по профилактике социального сиротства и разрешению споров, связанных с воспитанием детей, в г. Москве // *Семейное и жилищное право.* — 2014. — № 2.
5. *Защита прав ребенка в межкультурном браке* / под ред. Г. Н. Чеботарева. — Тюмень, 2015.
6. *Каюров Е. А.* Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // *Законодательство и экономика.* — 2013. — № 6.
7. *Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (учебно-практический) (постатейный)* / под ред. С. А. Степанова. — М., 2015.
8. *Миронова Н.* Размытая компетенция // *Вопросы местного самоуправления.* — 2007. — № 3.
9. *Пластинина Н. В.* Участие органов опеки и попечительства в семейных спорах // СПС «КонсультантПлюс».
10. *Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния»* / под ред. П. В. Крашенинникова. — М., 2012.
11. *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.* — 2013. — № 4.
12. *Тресцова Е. В., Азарова Т. В.* Роль органа опеки и попечительства в механизме охраны и защиты жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей // *Вопросы ювенальной юстиции.* — 2014. — № 1.
13. *Федотов А. В.* Функция государственного органа: к вопросу интерпретации // *История государства и права.* — 2009. — № 5.
14. *Чакалова М. С.* О предоставлении органам местного самоуправления прав на осуществление государственных полномочий // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* — 2009. — № 1.

*Материал поступил в редакцию 2 февраля 2016 г.*

## THE LEGAL STATUS AND FUNCTIONS OF CUSTODY AND GUARDIANSHIP AUTHORITIES<sup>39</sup>

TEPLYAKOVA Olga Andreevna — PhD in Law, Associate Professor Tyumen State University

teplyakova.aa@yandex.ru

625000, Russia, Tyumen, Lenina Str., 38

**Review.** This article considers models of developing custody and guardianship authorities in Russia: 1) state model — as executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation, 2) mixed model — as local government with delegated public powers of guardianship, 3) municipal — as local government with their own powers of guardianship. The study found that the practice of legal regulation in the constituent entities of the Russian Federation gravitates towards a mixed model of developing custody and guardianship authorities, but the process of choosing a model has not been completed so far. The author raises a question of the regulatory and control role at the federal level of child protection in the light of the Russian-American relations on the international adoption of children. At an international level the author also considers a municipal model of the guardianship authorities in several European countries, characterized by giving broad powers to local governments on guardianship, and lack of state control. The author criticizes this model by virtue of the exclusion of the state's responsibility for ensuring children's rights. The author proves the necessity for the approval of the public nature of guardianship authorities, which is connected with their importance for the promotion of human rights, particularly of such a special subject of humanitarian relations as a child. The main functions of the child protection services allocated depending on the entity whose rights require protection are considered. They include: adult citizens, adjudged incapable or limited in legal capacity; minors: a) being brought up in a family, b) being in a difficult situation, c) deprived of parental care, d) deprived of parental care and arranged in families. The author concludes that the scope of powers of custody and guardianship authorities and mechanisms for ensuring children's rights vary depending on the category of minors, as various groups of children require various measures for ensuring their rights. The limits of authority of the custody and guardianship authorities are revealed in the light of the principle of the inadmissibility of arbitrary interference in family matters.

**Keywords:** custody and guardianship authorities, legal status, functions, powers, models of development, custody, guardianship, children, minors, the protection of rights of children, family.

### BIBLIOGRAPHY

1. Blokhina, O. Yu. The Combination of Private and Public in the Activities of Custody and Guardianship Authorities on Securing the Interests of Children // Law and Politics. 2004. No. 8.
2. Buyanova, E. V. The Adoption Procedure According to the Laws of Foreign Countries: Monograph. Orenburg: OOO PKI "Universitet", 2013. 247 p.
3. Grishaev, S. P. Article-by-article Commentary on the Family Code of the Russian Federation // Legal Reference System «ConsultantPlus».
4. Dzugaeva, A. Z. Organization of Work on the Prevention of Social Orphanhood and Settlement of Disputes Relating to the Upbringing of Children in Moscow // Family and Housing Law. 2014. No2.
5. Protection of the Rights of Children in Intercultural Marriage / Chebotarev G.N. (ed.). Tyumen, 2015.
6. Kayurov, E. A. Some Aspects of Improving the System of Delimitation of Jurisdiction and Authority between the Levels of Public Authority in Russia // Legislation and Economics. 2013. No.6.
7. Commentary to the Family Code of the Russian Federation (Tutorial) (Article-by-article) / Stepanov S.A. (ed.). Moscow, 2015.
8. Mironova, N. Diluted Competence // Issues of Local Self-Government. 2007. No3.
9. Platinina, N. V. The Participation of Custody and Guardianship Authorities in Family Disputes // Legal Reference System «ConsultantPlus».
10. Article-by-Article Commentary to the Family Code of the Russian Federation, Federal Law "On Custody and Guardianship" and Federal law "On Acts of Civil Status" / Krashenninikov, P.V. (ed.). Moscow, 2012.

<sup>39</sup> The article was prepared within the framework of scientific research work under the grant of RHSF "Protection of the rights of a child in a Russian-Finnish family: international standards, intercultural differences, constitutional and legal regulation" No. 14-03-00524.



12. *Tarasova, A. E.* The New System of Custody and Guardianship over Minors as an Element of Modern Mechanism for Securing and Protecting their Rights and Legitimate Interests // *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice.* 2013. No.4.
13. *Trestsova, E. V., Azarova, T. V.* The role of Custody and Guardianship Authorities in the Mechanism of the Protection and Defence of the Housing Rights of Children Deprived of Parental Care // *Issues of Juvenile Justice.* 2014. No 1.
14. *Fedotov, A. V.* State Agency Function: to the question of interpretation // *History of State and Law.* 2009. No 5.
15. *Chakalova, M.S.* On Granting Local Government Public Authority Rights // *Municipal Service: Legal Issues.* 2009. No1.