

Бабаева Вероника Евгеньевна

студент магистратуры
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации
Сибирский институт управления
Новосибирск, Россия

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ****Аннотация**

Статья посвящена исследованию правового поля, регулирующего деятельность органов опеки и попечительства несовершеннолетних на субфедеральном и муниципальном уровнях в РФ, с акцентом на специфику реализации делегированных государственных полномочий в муниципальных образованиях Красноярского края. Проводится анализ структуры нормативно-правовых актов, определяющих порядок организации и осуществления опеки и попечительства. Результатом исследования является выявление коллизионных и дискуссионных норм, а также формулирование предложений по оптимизации регионального и муниципального правоприменения с целью повышения эффективности защиты прав и законных интересов несовершеннолетних граждан.

Ключевые слова: опека и попечительство, несовершеннолетние, муниципальные образования, правовое регулирование

Институт опеки и попечительства является одним из механизмов реализации конституционного права ребенка на защиту и полноценное развитие, а также важнейшей составляющей государственной социальной политики в сфере детства. В РФ правовое регулирование опеки и попечительства реализуется на основе федерального, регионального и муниципального законодательства. Особую актуальность приобретает исследование деятельности органов опеки и попечительства (ООиП) в субъектах РФ, обладающих обширной территорией и значительной дифференциацией муниципальных образований, таких как Красноярский край. Эффективность функционирования системы ООиП напрямую зависит от четкости и полноты правового регулирования, а также от механизма делегирования государственных полномочий на уровень местного самоуправления.

Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан в РФ является предметом постоянного научного анализа [6]. Основным актом, регламентирующим основные положения, выступает Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [9], который устанавливает принципы, цели, формы осуществления опеки и попечительства, а также определяет правовой статус и компетенцию ООиП, которые, согласно действующему законодательству, являются государственными органами

исполнительной власти субъекта РФ. Однако в Красноярском крае, полномочия по организации и непосредственному осуществлению деятельности по опеке и попечительству делегированы органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Деятельность ООиП неразрывно связана с исполнением Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» [11] и Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [8]. Указанные законы формируют социальную защиту и правовую поддержку особой категории несовершеннолетних. Более того, ООиП выступают как центральным звеном в системе профилактики безнадзорности, действуя в рамках Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [10], подчеркивая их мультифункциональный характер. Комплексная система, в которую входят ООиП и другие органы, осуществляют защиту прав несовершеннолетних лиц, оставшихся без попечения родителей [7].

Конституция РФ закрепляет приоритет защиты семьи, материнства, отцовства и детства, что является отправной точкой для всего массива нормативных актов в сфере опеки и попечительства. Гражданский кодекс и Семейный кодекс РФ определяют юридическую сущность института опеки и попечительства, устанавливая основания для ее возникновения и прекращения, а также правовой режим имущества подопечных.

Федеральный закон № 48-ФЗ [9] определил ООиП как органы, которым вверяется осуществление функций по установлению, прекращению опеки и попечительства, а также контролю за деятельностью опекунов и попечителей. В Законе установлены принципы осуществления опеки и попечительства по месту жительства подопечных, а также необходимость передачи полномочий на муниципальный уровень.

В соответствии с правовой доктриной, ООиП обладают двойной субъектностью. Как государственные органы выполняют функции, изначально принадлежащие субъекту РФ (публично-правовая функция). Как участники гражданского оборота выступают законными представителями несовершеннолетних в случаях, предусмотренных законом, и как одна из сторон в семейных спорах [1].

В рамках защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Федеральный закон № 159-ФЗ [8] устанавливает ряд дополнительных гарантий, а именно, право на полное государственное обеспечение, жилое помещение, образование и медицинское обслуживание. ООиП выступают звеном, обеспечивающим фактическую реализацию этих гарантий, поскольку именно они принимают решения о статусе ребенка и о форме его устройства.

Деятельность ООиП интегрирована в общую систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая регулируется Федеральным законом № 120-ФЗ [10]. ООиП входят в число субъектов правовой системы и осуществляют следующие функции:

- выявление семейного неблагополучия и признаков угрозы жизни или здоровью ребенка;
- принятие мер по защите ребенка в случае непосредственной угрозы (немедленное отобрание);
- участие в индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними и их семьями, находящимися в социально опасном положении.

Данная функция требует от ООиП не только правовой, но и социально-педагогической, а также психологической компетентности, и необходима для предотвращения социального сиротства. Эффективность их работы здесь зависит от слаженности межведомственного взаимодействия с органами внутренних дел, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также органами социальной защиты.

Правовое регулирование деятельности ООиП на территории Красноярского края исторически формировалось с учетом региональной специфики. Изначальным актом, определившим организационные основы, был Закон Красноярского края от 22 октября 1997 г. N 15-590 «Об организации работы по опеке и попечительству в Красноярском крае» [4], который заложил основы краевой системы, определив ее цели, задачи и общие принципы взаимодействия.

Механизмом, обеспечивающим приближение государственной функции к населению, стало делегирование государственных полномочий на уровень муниципалитетов. В Красноярском крае этот процесс закреплен специальными законами, в частности, Законом края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями

по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении...» (в редакции Закона Красноярского края от 19.11.2020 N 10-4447) [3]. Данный закон выполняет несколько важных юридических функций:

- определение объема делегируемых полномочий (перечисление конкретных функций ООиП, передаваемых от регионального уровня муниципальным органам);

- установление порядка финансирования, закрепление методики расчета субвенций, выделяемых из краевого бюджета на осуществление делегированных полномочий (т.н. финансовое обеспечение).

- закрепление прав и обязанностей краевых органов (регулирование права органов государственной власти Красноярского края на контроль за исполнением переданных полномочий, а также обязанностей по предоставлению методической помощи).

Закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. N 10-4699 [2] внес изменения в Закон края «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», так как региональная правовая система постоянно адаптируется под требования федеральных норм [10], уточняя компетенции ООиП в профилактической работе на местном уровне.

Передача полномочий на муниципальный уровень влечет за собой ряд юридических особенностей, которые необходимо учитывать при правоприменении:

1. Исполнительный статус. ООиП в муниципальных образованиях, несмотря на свою структурную принадлежность к органам местного самоуправления (структурные подразделения администраций), действуют как государственные органы при реализации делегированных функций.

2. Двойная подотчетность. ООиП подотчетны как главе муниципального образования по вопросам организации работы, так и уполномоченному краевому органу по вопросам надлежащего и эффективного исполнения переданных государственных функций.

3. Коллизии регулирования. В случае возникновения коллизий между нормативными актами муниципального образования (например, регламентами) и нормативными актами Красноярского края или Федерации, приоритет имеют последние.

Отдельная проблема, которая часто поднимается в научной литературе, касается правового регулирования деятельности ООиП как стороны в судебных

разбирательствах. ООиП выступают основной стороной в семейных спорах (например, об определении места жительства ребенка, порядка общения) [1]. Их заключения, основанные на актах обследования жилищных условий и общих условиях жизни несовершеннолетнего, имеют юридическую силу доказательств и играют решающую роль в принятии судебных решений, и требуют безукоризненной правовой грамотности и соблюдения процедур.

Деятельность ООиП в муниципальных образованиях Красноярского края имеет не только социальный, но и выраженный правоохранительный характер, поскольку они обязаны незамедлительно реагировать на угрозу жизни и здоровью несовершеннолетних (ст. 37 ФЗ № 48-ФЗ [9]). Ведь, ООиП являются важным в системе защиты прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей [7]. Их деятельность должна быть направлена на восстановление нарушенных прав и создание благоприятных условий для развития ребенка.

Несмотря на наличие детальной федеральной и региональной правовой базы, в деятельности ООиП сохраняются проблемы, вызванные неоднозначностью норм. Хотя ст. 77 Семейного кодекса и ФЗ № 48-ФЗ [9] регламентируют порядок немедленного отобрания ребенка при непосредственной угрозе, правоприменительная практика показывает сложность быстрого документального подтверждения «непосредственной угрозы», и имеет риски судебного оспаривания, а также требует дополнительной детализации региональных регламентов.

Также отметим, несовершенство методики расчета субвенций, передаваемых муниципальным образованиям Красноярского края [3], которые могут приводить к недостаточному финансированию функций, особенно в отдаленных и труднодоступных районах края. О. Я. Холмова, А. А. Широкова отмечают, что правовое регулирование деятельности ООиП в РФ постоянно нуждается в совершенствовании, особенно в части унификации требований к специалистам и процедурам контроля [12].

Правовое регулирование деятельности ООиП не может быть полноценно рассмотрено без учета механизмов государственного контроля и надзора. Прокурорский надзор, осуществляемый в соответствии с федеральным законодательством, необходим для обеспечения законности при реализации социальной политики несовершеннолетних в сфере опеки и попечительства. С.С. Силаева указывает на перспективы совершенствования правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в сфере опеки

и попечительства [5]. Усиление надзорных функций требует от ООиП строжайшего соблюдения процедурных норм и оформления документации.

В целях совершенствования правового регулирования на уровне Красноярского края рекомендуется:

1. Разработка типовых административных регламентов для муниципальных ООиП, обязательных к применению, чтобы снизить риск правовых коллизий и разночтений в разных муниципальных образованиях.

2. Внедрение систематических программ повышения квалификации для муниципальных служащих, реализующих функции ООиП, с акцентом на новейшие изменения в федеральном и краевом законодательстве.

Проведенный анализ подтверждает, что правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства несовершеннолетних в муниципальных образованиях Красноярского края основано на вертикальной иерархии от федеральных законов до региональных актов. Основными проблемами, требующими дальнейшего правового регулирования и уточнения, являются вопросы финансового обеспечения делегированных полномочий, недостаточная стандартизация процедур межведомственного взаимодействия и необходимость повышения правовой компетентности муниципальных кадров. Совершенствование прокурорского надзора и унификация регионального правоприменения, являются направлениями для повышения эффективности государственной социальной политики в сфере детства на территории Красноярского края. Предложенные рекомендации, направленные на унификацию и детализацию региональных подзаконных актов, помогут минимизировать правовые риски и смогут обеспечить надежную защиту прав, и законных интересов несовершеннолетних граждан.

Список использованных источников

1. Беглецов Г. М. Органы опеки и попечительства как одна из сторон семейных споров / Г. М. Беглецов, В. В. Прошин // Тенденции развития науки и образования. – 2023. – № 94-4. – С. 55-57. – DOI: 10.18411/trnio-02-2023-192. – EDN: BDKUEQ.

2. Закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. N 10-4699 «О внесении изменений в Закон края «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

3. Закон Красноярского края от 19.11.2020 N 10-4447 «О внесении изменений в Закон края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении».

4. Закон Красноярского края от 22 октября 1997 г. N 15-590 (ред. от 29.01.2009) «Об организации работы по опеке и попечительству в Красноярском крае»

5. Силаева С.С. Перспективы совершенствования правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов о совершеннолетних и молодежи / С. С. Силаева // Научный аспект. – 2023. – Т. 10, № 5. – С. 1216-1221. – EDN: DAGZWW.

6. Софян Р. А. Правовое регулирование опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан в РФ // Вопросы права. – 2025. – №. 2. – С. 61-64.

7. Ташматов М. Органы опеки и попечительства в системе органов, осуществляющих защиту прав несовершеннолетних лиц, оставшихся без попечения родителей / М. Ташматов, А. В. Пономаренко // Актуальные проблемы науки и практики. – 2022. – № 4(29). – С. 70-80. – EDN: SPNYVP.

8. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

9. Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

10. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

11. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ».

12. Холмова О. Я. Правовое регулирование деятельности органов опеки и попечительства над несовершеннолетними в РФ / О. Я. Холмова, А. А. Широкова // Правовые и социально-экономические проблемы современной России: теория и практика: Сборник статей XI Международной научно-практической конференции, Пенза, 15–16 ноября 2023 года. – Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2023. – С. 343-347. – EDN: WXURZE.