

Д.П. Геворкьян

**Становление и развитие законодательства Республики Дагестан
в сфере организации опеки и попечительства**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; artvin2@mail.ru*

Актуальность исследованной темы подтверждается тем, что в ходе конституционной реформы 2020 года закреплен уже действовавший правовой институт делегирования государственных полномочий на уровень местного самоуправления. Среди разнообразных проблем, которые призвано решать местное самоуправление, важнейшее место занимают вопросы социальной защиты граждан, нуждающихся в поддержке и заботе со стороны властей. При этом в большинстве субъектов РФ сложилась практика передачи полномочий в сфере организации опеки и попечительства на уровень местного самоуправления. В юридической литературе высказаны различные точки зрения о ее целесообразности: как в поддержку такой передачи, так и против нее. В связи с этим анализируется становление и дальнейшее совершенствование законодательства Республики Дагестан в данной сфере, в том числе устранение выявленных недостатков и пробелов в правовом регулировании.

Ключевые слова: *переданные государственные полномочия, местное самоуправление, опека и попечительство, организация и осуществление деятельности.*

Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Это означает, что конституционно-правовая реформа закрепила уже действовавший в нашей стране правовой институт делегирования государственных полномочий на уровень местного самоуправления. Данное делегирование предполагает передачу права распоряжения ресурсами «с целью совершенствования экономического, экологического, производственного и иных уровней жизни населения в условиях существующего административно-территориального устройства Российской Федерации» [5].

Среди разнообразных проблем, которые призвано решать местное самоуправление, важнейшее место занимают вопросы социальной защиты граждан, нуждающихся в поддержке и заботе со стороны властей. В сфере опеки и попечительства государство должно выступать в качестве защитника прав и интересов граждан, которые не могут отстоять их самостоятельно [3, с. 115].

Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ «Об опеке и попечительстве» определяет: органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ст. 6). Законодательное регулирование объема этих полномочий, механизма передачи и контроля за их исполнением осуществляется

законодательством субъектов РФ уже более 10 лет. При этом в большинстве субъектов РФ сложилась практика передачи этих государственных полномочий на уровень местного самоуправления [8, с. 152]. В юридической литературе высказаны различные точки зрения о ее целесообразности: как в поддержку такой передачи, так и против нее [2, с. 10; 6, с. 42; 10, с. 11]. Отмечалась неэффективность избирательного подхода к делегированию отдельных полномочий [1, с. 219]. Тем не менее, очевидно, что защита прав и интересов граждан осуществляется органами опеки и попечительства с помощью сочетания частноправовых и административных норм [7; 9, с. 300]. Статус органов опеки и попечительства определяется тем, что они, как органы местного самоуправления, входят в систему публичной власти, но не относятся к органам государственной власти [4, с. 28].

В Республике Дагестан действует Закон от 16 июля 2008 г. № 35 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов Республики Дагестан государственными полномочиями Республики Дагестан по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» в редакции Закона от 11 октября 2011 г. № 72 (далее по тексту – Закон от 16 июля 2008 г. № 35). В преамбуле определяются предмет правового регулирования и круг муниципальных органов, которым адресован данный закон, а также объем передаваемых полномочий. По структуре закон включает девять статей, в том числе:

- перечень передаваемых полномочий (1 статья);
- права и обязанности сторон – органов государственной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов (2 статьи);
- финансовое и материальное обеспечение передаваемых полномочий, порядок представления отчета об осуществлении полномочий (3 статьи);
- порядок контроля за переданными полномочиями (1 статья);
- условия и порядок прекращения осуществления делегированных полномочий.

В статье 9 данного Закона определяется, что он распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 г., а в статье 1 уточняется, что полномочия передаются на неопределенный срок.

Также Закон от 16 июля 2008 г. № 35 содержит Приложение, регулирующее методику расчета финансовых средств на его реализацию.

Первая редакция Закона от 16 июля 2008 г. № 35, исходя из его названия и содержания, ограничивала передаваемые полномочия только в сфере деятельности по опеке и попечительству в отношении лиц, не достигших 18 лет. Однако уже в декабре 2010 г. в текст документа были внесены изменения, расширившие объем передаваемых полномочий – фактически были переданы полномочия по организации деятельности данных органов в отношении как несовершеннолетних, так и совершеннолетних лиц. В связи с этим передаваемые полномочия были дополнены целым рядом пунктов:

- обращение в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности, а также о признании недееспособного лица или ограниченно дееспособного лица полностью дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или был ограничен в дееспособности;
- установление опеки над гражданами, признанными судом недееспособными;
- установление попечительства над гражданами, ограниченными судом в дееспособности;

- подбор опекунов или попечителей для лиц, признанных в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными;
- надзор за деятельностью опекунов и попечителей;
- ведение учета совершеннолетних лиц, в отношении которых установлены опека или попечительство;
- принятие решения о помещении лица, призванного в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным, в медицинские учреждения, учреждения социального обслуживания населения;
- принятие мер для охраны имущественных интересов лиц, временно пребывающих в медицинских учреждениях или учреждениях социального обслуживания населения и др.

Измененная редакция статьи 1 Закона Республики Дагестан от 16 июля 2008 г. № 35 в редакции Закона Республики Дагестан от 16 декабря 2010 г. № 73 определяет, что перечень не является исчерпывающим, органам местного самоуправления были переданы и другие полномочия органов опеки и попечительства, установленные на федеральном уровне и на уровне законодательства Республики Дагестан. Исключение составили полномочия по надзору за деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане.

Также Законом Республики Дагестан от 16 декабря 2010 г. № 73 были установлены правила определения количества дополнительных штатных единиц специалистов органа опеки и попечительства от численности совершеннолетних граждан, проживающих в муниципальном образовании. Для муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан была установлена норма, согласно которой, если в них число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляет от 100 до 500 человек, дополнительно вводится должность специалиста, свыше этой численности – две должности.

Законом Республики Дагестан от 20 июня 2016 г. № 52 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских районов некоторыми государственными полномочиями Республики Дагестан и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Дагестан» было установлено, что делегирование государственных полномочий, регулируемое Законом Республики Дагестан от 16 июля 2008 г. № 35, распространяется также на внутригородские районы. Это решение законодателя касалось только одного муниципального образования республики, где, собственно, и имеются внутригородские районы, – городского округа с внутригородским делением «города Махачкалы». А в пункте 2 ст. 1 Закона Республики Дагестан от 20 июня 2016 г. № 52 говорится о прекращении наделения органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением «город Махачкалы» государственными полномочиями, указанными в части 1. Среди полномочий, указанных в части 1 данной статьи, – полномочия по организации работы по опеке и попечительству. Это свидетельствует о том, что была законодательно оформлена передача государственных полномочий муниципальным внутригородским районам, минуя городской округ, что узаконило самостоятельную деятельность органов опеки и попечительства в районах столицы Республики Дагестан – города Махачкалы.

Статьей 3 Закона от 16 июля 2008 г. № 35 муниципальные органы наделяются правом издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления ими государственных полномочий. Примером такого правотворчества могут служить административные регламенты предоставления услуг в сфере опеки и попечительства. Как показывает практика, данные регламенты принимаются в форме постановлений админи-

стации муниципального образования как регламенты муниципальных услуг⁷, однако представляется неправомерным считать такие услуги муниципальными, так как они оказываются гражданам при исполнении государственных полномочий, которыми наделены муниципальные органы.

Важное значение имеет и законодательное регулирование правового института контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий. Так, в статье 7 Закона от 16 июля 2008 г. № 35 установлено, что исполнительная власть субъекта РФ осуществляет контроль через уполномоченные ею органы. Законом Республики Дагестан от 10 октября 2020 г. в Закон от 16 июля 2008 г. № 35 было внесено дополнение, регулирующее новый вид плановых и внеплановых проверок – проверки соблюдения муниципальными органами требований законодательства при исполнении ими переданных полномочий, а также сроки плановых и основания проведения внеплановых проверок. Решение о внеплановой проверке принимает руководитель органа государственной власти, основанием для принятия этого решения являются обращения граждан, организаций, а также информация, полученная от других государственных органов, в которых содержатся факты нарушения законодательства.

В развитие статьи 7 Закона от 16 июля 2008 г. № 35 было принято Постановление Правительства Республики Дагестан от 7 августа 2012 года № 263, согласно которому установлены органы, уполномоченные на осуществление контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Республики Дагестан по организации деятельности по опеке и попечительству: в отношении лиц до 18 лет – Министерство образования и науки Республики Дагестан; в отношении совершеннолетних, признанных судом недееспособными, – Министерство труда и социального развития Республики Дагестан; в отношении граждан, ограниченных судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, – Министерство здравоохранения Республики Дагестан. Уполномоченным органом по осуществлению контроля за целевым использованием средств республиканского бюджета, выделенных на осуществление государственных полномочий по организации деятельности по опеке и попечительству, является Министерство финансов Республики Дагестан.

Таким образом, за время действия законодательства Дагестана о наделении государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству выявились недостатки в таком регулировании, связанные с неэффективностью избирательного подхода к делегированию отдельных полномочий и нечеткостью в определении уполномоченных органов контроля за их осуществлением и порядка такого контроля. Их устранение и явилось целью совершенствования регионального законодательства в этой сфере.

Однако необходимо, по нашему мнению, продолжить данную работу. В частности, в целях устранения пробелов в действующем законодательстве Республики Дагестан

⁷ Например: Административный регламент предоставления Администрацией МО «Тарумовский район» Республики Дагестан муниципальной услуги по приему документов на установление опеки и попечительства. – Режим доступа: <http://www.tarumovka.ru/reglament-opeki-i-popechitelstva> (дата обращения: 30.10.2021); Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги: «Выдача заключения о возможности быть усыновителем (ми)» (утверждена Постановлением Главы МО «Новолакский район» от 22.08.2012 № 275-П). – Режим доступа: http://mo-novolak.ru/ru/pages/_1143/ popechitelstva (дата обращения: 30.10.2021).

стан целесообразно разработать и внести в Закон 16 июля 2008 года № 35 нормы, регулирующие порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления услуг в сфере опеки и попечительства. Эта нормотворческая деятельность не может осуществляться на муниципальном уровне в силу того, что полномочия по опеке и попечительству являются государственными полномочиями субъектов РФ, а услуги, оказываемые гражданам в рамках их осуществления, – государственными, а не муниципальными услугами. Правом разработки и утверждения административных регламентов следует наделить те органы государственной власти Республики Дагестан, которые уполномочены на осуществление контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Республики Дагестан по организации деятельности по опеке и попечительству.

Литература

1. *Дубская Е.С., Иванисова В.С.* Проблемы делегирования отдельных полномочий в области опеки и попечительства территориальным органам местного самоуправления // Наука и современность. 2010. № 3. – С. 218–222.
2. *Каюров Е.А.* Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6. – С. 9–29.
3. *Колябин А.Ю.* Проблемы теории и практики в деятельности органов опеки и попечительства // Вестник ВИЭПП. 2019. № 2. – С. 113–118.
4. *Михеева Л.Ю.* Опека и попечительство. Правовое регулирование. – М.: Палеонтин, 2002. – 248 с.
5. *Павлов Н.В., Пустовалова О.О.* Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Научный электронный журнал «Меридиан». 2020. № 3. – Режим доступа: <http://meridian-journal.ru/site/article?id=2802> (дата обращения: 12.06.2021).
6. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / О.Г. Алексеева и др. – М.: Статут, 2012. – 656 с. // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS: [сайт]. – Режим доступа: <https://www.iprbookshop.ru/29326.html> (дата обращения: 28.09.2021). – Режим доступа: для авторизир. пользователей.
7. *Ретенко К.С.* Органы опеки и попечительства как участники института опеки и попечительства // Молодой ученый. 2019. № 52 (290). – С. 171–174. – Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/290/65506/> (дата обращения: 28.10.2021).
8. *Теплякова О.А.* Правовой статус и функции органов опеки и попечительства // Lex Russica. 2016. № 10 (119). – С. 142–154.
9. *Фроловская Ю.И.* Административные и частноправовые основы деятельности органов опеки и попечительства в области защиты прав ребенка // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран: сборник материалов Международной научно-практической конференции / отв. ред. Л.В. Павлова. – Рязань, 2019. – С. 298–301.
10. *Чакалова М.С.* О предоставлении органам местного самоуправления прав на осуществление государственных полномочий // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. – С. 10–16.

Поступила в редакцию 23 октября 2021 г.

**Formation and Development of the Legislation of the Republic of Dagestan
in the Field of Guardianship and Trusteeship**

D.P. Ghevorkyan

*Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
artvin2@mail.ru*

The relevance of the studied topic is confirmed by the fact that in the course of the constitutional reform of 2020, the existing legal institution of delegating state powers to the level of local self-government was consolidated. Among the various issues that local self-government is called upon to solve, the most important place is occupied by the issues of social protection of citizens who need support and care from the authorities. At the same time, in most constituent entities of the Russian Federation, the practice of transferring powers in the field of organizing guardianship and trusteeship to the level of local self-government has developed. In the scientific literature, various points of view have been expressed about its expediency: both in support of such a transfer, and against it. In this regard, the author analyzes the formation and further improvement of the legislation of the Republic of Dagestan in this area, including the elimination of the identified shortcomings of legal regulation.

Keywords: *transferred state powers, local government, guardianship and trusteeship, organization and implementation of activities.*

Received 23 October 2021