



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ПРИМОРСКОГО КРАЯ  
АППАРАТ  
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110  
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99  
pravo@zspk.gov.ru

24.10.2017 № 02-11/118  
На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю комитета  
Законодательного Собрания  
Приморского края по социальной  
политике и защите прав граждан

И.С. Чемерису

Уважаемый Игорь Святославович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 25 декабря 2007 года № 185-КЗ "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" (прилагается).

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова  
Анна Вениаминовна  
2438985

# **Закон Приморского края от 25 декабря 2007 года № 185-КЗ "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

## **1. Законодательство, регулирующее отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности по опеке и попечительству**

Правовой институт опеки и попечительства неразрывно связан с семейным и гражданским законодательством Российской Федерации и призван защищать права граждан (физических лиц), которые в силу недостатка дееспособности или ее полного отсутствия не способны самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности. Таким образом, опека и попечительство являются одной из форм осуществления государственной защиты личности, а органы опеки и попечительства осуществляют реализацию государственных полномочий в установленной сфере.

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты населения, координации здравоохранения, защиты семьи, детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 24<sup>2</sup> пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовую основу организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству составляет ряд нормативных актов, в том числе Конвенция ООН о правах ребенка, Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и

правонарушений несовершеннолетних", Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации.

В развитие положений, касающихся организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству, содержащихся в законодательных актах Российской Федерации, указанные вопросы урегулированы в Приморском крае Законом Приморского края от 25 декабря 2007 года № 185-КЗ "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" регулируются отношения, связанные с реализацией государственных полномочий Приморского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству на территории Приморского края.

В соответствии со статьей 2 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" государственные полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае осуществляют органы исполнительной власти Приморского края, наделенные статусом органа опеки и попечительства.

Таким образом, в Приморском крае действует такая модель организации деятельности по опеке и попечительству, при которой государственные полномочия в данной сфере реализуются непосредственно органами исполнительной власти Приморского края и не переданы на уровень муниципальных образований.

Данная правовая модель функционирования органов опеки и попечительства непосредственно в структуре органов государственной власти субъекта Российской Федерации представляется наиболее предпочтительной.

В соответствии со статьями 14<sup>1</sup>, 15<sup>1</sup>, 16<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству отнесено к правам органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов.

Таким образом, в случае передачи соответствующих полномочий органам местного самоуправления произойдет своего рода слияние сходных полномочий, поскольку одно и то же полномочие будет осуществляться органами местного самоуправления и как делегированное государственное полномочие, и как право на решение вопроса, не отнесенного к вопросам местного значения.

Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" детально определены полномочия органов опеки и попечительства. Весь объем полномочий структурирован в указанном Законе Приморского края в зависимости от сферы деятельности соответствующего органа государственной власти Приморского края.

Так, все полномочия органов опеки и попечительства Приморского края разделены на три блока:

1) полномочия органа исполнительной власти Приморского края в сфере образования по осуществлению опеки и попечительства;

2) полномочия органа исполнительной власти Приморского края в сфере здравоохранения по осуществлению опеки и попечительства;

3) полномочия органа исполнительной власти Приморского края в сфере социальной защиты по осуществлению опеки и попечительства.

Исходя из перечня полномочий органов опеки и попечительства, закрепленных в Законе Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае", функции этих органов могут быть классифицированы по субъекту защиты:

1) защита прав совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными (ограниченно дееспособными);

2) защита прав несовершеннолетних;

3) защита прав совершеннолетних дееспособных граждан, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности.

В целом можно констатировать, что круг полномочий органов опеки и попечительства, установленный вышеназванным Законом Приморского края, весьма обширен, пределы участия органов опеки и попечительства в вопросах защиты прав граждан строго регламентированы и сформированы с учетом необходимости обеспечения защиты прав и законных интересов подопечных.

Согласно части 4 статьи 3 Федерального "Об опеке и попечительстве" структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с Федеральным законом "Об опеке и попечительстве" и Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" структура органов исполнительной власти Приморского края в целях организации и осуществления деятельности по опеке и

попечительству определяется Губернатором Приморского края. Структура и штатная численность органов опеки и попечительства устанавливаются Администрацией Приморского края с учетом положений указанной статьи.

Проведенный мониторинг показал, что Закон Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает. Нормативный правовой акт регулирует общественные отношения в объеме, определенном субъектам Российской Федерации федеральным законодателем.

## **2. Практика применения Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

В ходе мониторинга правоприменения проведен анализ правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае". При этом обобщена информация, полученная от органов исполнительной власти Приморского края, непосредственно реализующих государственные полномочия по осуществлению опеки и попечительства. Кроме этого, дана оценка сведениям прокуратуры Приморского края о состоянии законности в сфере деятельности органов опеки и попечительства Приморского края. Также проанализирована информация, предоставленная Уполномоченным по правам человека в Приморском крае и органами местного самоуправления.

Администрация Приморского края не сообщила о каких-либо проблемах правоприменительного характера, возникающих в процессе реализации полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству. Согласно представленной Администрацией Приморского края информации, осуществление полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству производится в соответствии с нормами Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

В органах опеки и попечительства Приморского края состоят на учете 11 186 детей, оставшихся без попечения родителей, из них: находятся под опекой (попечительством) 4 949 человек, в приемных семьях - 1 758 человек, усыновлены - 1 802 человека, в государственных учреждениях - 2 677 человек. В семьях граждан воспитывается 76 процентов детей данной категории, в государственных учреждениях - 24 процента.

В Приморском крае оказывается материальная поддержка детям, воспитывающимся в опекунах и приемных семьях. С 1 января 2016 года ежемесячное пособие на содержание детей, находящихся под опекой

(попечительством), составляет 7 012 рублей, в приемных семьях - 7 596 рублей. Среднемесячный размер вознаграждения приемным родителям составляет 13 308,83 рубля, выплата на оздоровление приемного ребенка один раз в год - 2 200 рублей.

В 2016 году в Приморском крае усыновлены 202 ребенка, из них 59 - иностранными гражданами.

Администрацией Приморского края представлена информация об осуществлении контроля и надзора за соблюдением прав и свобод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях и под опекой (попечительством), а также усыновленных детей-сирот за 2015 и 2016 годы:

		2015 год	2016 год
1.	Количество приемных семей и опекунов, проверенных в отчетном периоде	6 738	5 820
2.	Количество проведенных проверок условий жизни несовершеннолетних детей, находящихся под опекой (попечительством), в отчетный период	14 313	14 383
	<i>в том числе в приемных семьях</i>	2 175	2 793
3.	Количество проведенных проверок условий жизни усыновленных детей в отчетный период	695	666
4.	Количество нарушений, выявленных в ходе проверок	29	25
5.	Информация об устранении нарушений в результате принятых мер	нарушения устранены	нарушения устранены

Органами опеки и попечительства Приморского края реализуется комплекс мер, направленных на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включающий оказание медицинской помощи, специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи, обеспечение получения ими образовательных услуг, в том числе в организациях профессионального и высшего образования, оказание социальной и общественной поддержки детям-сиротам в сфере труда и занятости, обеспечение таких лиц жилыми помещениями.

В 2016 году обеспечены жильем 522 лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По состоянию на 1 января 2017 года количество детей-сирот, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями и не реализовавших такое право на начало отчетного периода, за исключением детей-сирот, которые должны быть обеспечены жилыми помещениями по решению суда, составило 1 723 человека.

В рамках реализации полномочий в сфере здравоохранения и социальной защиты органами опеки и попечительства Приморского края регулярно осуществляются проверки исполнения медицинскими организациями и организациями обслуживания обязанностей опекуна, выявление несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, предоставляется государственная услуга "Установление патронажа над совершеннолетними дееспособными гражданами в Приморском крае".

Администрацией Приморского края представлена информация о численности и средней заработной плате работников органов опеки и попечительства за 2014 и 2015 годы:

		2015 год	2016 год
1.	Число территориальных органов (управлений, отделов), созданных исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан (ед.), всего	34	34
2.	Численность работников органов опеки и попечительства, всего	115	115
3.	Потребность органов опеки и попечительства в квалифицированных работниках	нет	нет
4.	Численность подготовленных работников для органов опеки и попечительства, всего	102	68
	<i>в том числе прошедших обучение в рамках реализации программ повышения квалификации, профессиональной переподготовки и переобучения</i>	2 человека - по программам профессиональной переподготовки, 100 человек - в рамках семинаров, конференций	24 человек - по программе повышения квалификации, 44 человека - в рамках семинаров, конференций, форумов
5.	Запланировано средств на подготовку кадров для органов опеки и попечительства (тыс. рублей), всего	-	100,0
	<i>в том числе на повышение квалификации, профессиональную переподготовку и переобучение (тыс. рублей)</i>	-	100,0
6.	Профинансирована подготовка кадров (тыс. рублей), всего	-	99,96
	<i>в том числе на повышение квалификации, профессиональную переподготовку и переобучение (тыс. рублей)</i>	-	99,96
7.	Средняя начисленная заработная плата государственных служащих органов опеки и попечительства (рублей)	35 618,93	42 373,89

Исходя из полученной информации число территориальных органов, созданных исполнительными органами государственной власти Приморского края, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан, не изменилось и составляет 34 единицы, численность работников органов опеки и попечительства также осталась неизменной и составила 115 человек.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" штатная численность органа опеки и попечительства должна определяться исходя из следующих нормативов:

1) для организации работы по защите прав детей - из расчета один специалист на 1,5 тысячи детей, проживающих на территории муниципального района, и один специалист на 2 тысячи детей, проживающих на территории городского округа, но не менее трех специалистов на территориальный отдел органа опеки и попечительства;

2) дополнительная численность работников, непосредственно осуществляющих работу по защите прав детей, - из расчета не менее одного специалиста на 100 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно официальным данным Федеральной службы государственной статистики по Приморском краю по состоянию на начало 2016 года численность детей в возрасте от 0 до 17 лет в Приморском крае составила 364,1 тысячи человек. При этом в городской местности проживало 270,6 тысячи детей, в сельской - 93,5 тысячи.

Таким образом, на сегодняшний день в Приморском крае в среднем на одного специалиста территориального органа опеки и попечительства приходится более 3 тысяч детей.

Учитывая данную информацию, можно сделать вывод, что штатная численность органов опеки и попечительства Приморского края не соответствует нормативам, установленным частью 3 статьи 5 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

В период проведения мониторинга правоприменения в Законодательное Собрание Приморского края поступило обращение начальника территориального отдела опеки и попечительства департамента образования и науки Приморского края по Находкинскому городскому округу, которое касалось вопроса увеличения штатной численности сотрудников территориальных органов опеки и попечительства и приведения ее в соответствие с нормативами, установленными Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае". В ходе рассмотрения данного обращения была получена информация о подготовке департаментом образования и науки Приморского края документации по увеличению штатной численности территориальных органов опеки и попечительства.

Вопрос о сокращении сотрудников территориальных отделов опеки и попечительства на территории Приморского края был рассмотрен на заседании комитета Законодательного Собрания Приморского края по социальной политике и защите прав граждан еще в 2015 году. В своем решении комитет рекомендовал Администрации Приморского края привести штатное расписание территориальных органов опеки и попечительства Приморского края в соответствие с нормативами, установленными законодательством Приморского края, а также предусмотреть в нем наличие специалистов с высшим профессиональным (базовым юридическим, педагогическим, психологическим) образованием в количестве, необходимом для выполнения своих полномочий.

Вопрос о недостаточной штатной численности территориальных отделов опеки и попечительства также отмечен прокуратурой Приморского края в информации о состоянии законности в сфере деятельности органов опеки и попечительства.

По мнению прокуратуры Приморского края, имеется потребность в 285 специалистах территориальных отделов органов опеки и попечительства



для выполнения обширного объема полномочий, установленных действующим законодательством. Недостаток кадровых ресурсов существенным образом влияет на качество выполнения территориальными отделами функций органов опеки и попечительства и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних граждан.

Одновременно прокуратурой Приморского края отмечено несовершенство законодательства Приморского края в части регулирования вопросов контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан.

Одним из принципов осуществления деятельности по опеке и попечительству согласно статье 5 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" является принцип контроля за деятельностью по опеке и попечительству.

В соответствии со статьей 27 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляют уполномоченные законодательством Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации органы и должностные лица.

На федеральном уровне обязанности по контролю за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан возложены на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки.

Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" органы и должностные лица, уполномоченные на осуществление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства, не определены.

Прокуратура Приморского края полагает, что устранение имеющегося законодательного пробела и установление в Законе Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" соответствующих органов и должностных лиц позволит повысить эффективность работы органов опеки и попечительства.

В рамках мониторинга правоприменения проведен анализ законодательной базы субъектов Российской Федерации, по результатам которого установлено, что в 33 субъектах Российской Федерации правовые нормы, касающиеся вопросов осуществления контроля за деятельностью органов опеки и попечительства, прописаны в региональных законах. В основном полномочия по контролю возложены на органы исполнительной власти и глав регионов.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"

гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Анализ норм Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" в их взаимосвязи с положениями федерального законодательства показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с организацией и осуществлением деятельности по опеке и попечительству, предоставленные федеральным законодателем региональным органам власти, в Законе Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" не изменяются.

Вместе с тем в целях совершенствования правового регулирования необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае", дополнив его положениями, касающимися осуществления контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в соответствии со статьей 27 Федерального закона "Об опеке и попечительстве".

Установленные в рамках мониторинга правоприменительные проблемы, касающиеся недостаточной штатной численности сотрудников территориальных отделов органов опеки и попечительства, могут быть решены путем принятия соответствующих управленческих решений органами исполнительной власти Приморского края и не связаны с правовыми недостатками Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

Между тем в силу особой актуальности возникшей проблемы и в целях улучшения качества работы территориальных органов опеки и попечительства, повышения эффективности деятельности по реализации государственных полномочий возможно рассмотрение вопроса о подготовке обращения Законодательного Собрания Приморского края к Губернатору Приморского края по вопросу приведения штатной численности сотрудников территориальных отделов опеки и попечительства в соответствие с нормативами, установленными Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".