
МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«ЗА ПРАВА СЕМЬИ»

**Вмешательство государства
в жизнь семьи в российском праве:
проблемы коррупциогенности норм закона**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2011**

Вводные замечания

Настоящий документ дает краткий обзор соответствующих норм российского законодательства, которые подвергают угрозе российскую семью, предусматривая широкие возможности для вмешательства государственных органов в ее жизнь. Имеющиеся угрозы связаны прежде всего с тем, что конкретные нормы законодательства позволяют вторгаться в жизнь семьи и действовать вопреки воле родителей на основании размытых, не определенных нормативно в должной мере критериев. Они также предусматривают вмешательство в жизнь семьи в ситуациях, когда для ребенка не существует никакой реальной угрозы.

Следует отметить, что многие из указанных норма, по нашему мнению, подпадают под законодательное определение коррупционности:

«Коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции» (ст. 1 ч. 2 Федерального закона № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Межрегиональная общественная организация «За права семьи» начала серьезную аналитическую работу по изучению проблем действующего российского законодательства, связанных с правом на неприкосновенность семейной жизни, по подготовке предложений по внесению изменений в действующее законодательство. В настоящем документе мы указываем лишь на наиболее яркие и очевидные проблемы. В реальности проблем законодательного характера, системно связанных с признанием прав семьи и родителей, права на неприкосновенность и автономию семейной жизни, значительно больше.

Избыточно широкие пределы усмотрения государственных органов, прежде всего органов опеки и попечительства, предусмотрены законом не только в ситуации вмешательства в семью, изъятия ребенка из семьи или ограничения родительских прав. Они существуют и в «обратной» ситуации, а именно при организации семейного устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей. В этих ситуациях, в рамках действующих норм закона, органы опеки весьма произвольно могут оценивать «пригодность» кандидатов в усыновители, опекуны, приемные родители, что тоже создает коррупционную ситуацию. С нашей точки зрения, планируемое принятие законов об обязательности обучения кандидатов в усыновители и приемные родители лишь усугубит коррупционность сложившейся ситуации.

Семейный Кодекс РФ

Статья 56. Право ребенка на защиту

2. Ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих).

При нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд.

***Комментарий:** Сама по себе норма не страшна. Однако, она может стать страшной в условиях широкомасштабной пропаганды темы «Родители тебя обижают? – Пожалуйся». Такая пропаганда, действительно сейчас очень широко распространена и серьезно финансируется. В качестве примера можно привести деятельность программы «Россия – без жестокости к детям!», активно распространяющей плакаты вида «Папа, я тебя боюсь!» и т.п.¹*

3. Должностные лица организаций и иные граждане, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребенка, **о нарушении его прав и законных интересов, обязаны сообщить об этом в орган опеки и попечительства** по месту фактического нахождения ребенка. При получении таких сведений орган опеки и попечительства **обязан принять необходимые меры по защите прав и законных интересов ребенка.**

***Комментарий:** Это, фактически, создание ситуации всеобщей слежки и доносительства, постоянного внешнего надзора над семьями. В реальности норма создает широкую возможность злоупотребления «обязанностью доноса», когда «сигналы» на семьи исходят без всяких оснований от недоброжелательных соседей, представителей школ, поликлиник, других органов и организаций, с которыми семья по какой-либо причине находится в конфликте. Широко распространяются материалы, прямо призывающие к нарушению законов под предлогом «защиты детей». Среди них плакаты, призывающие граждан сообщать в органы опеки и милицию, если «ребенок гуляет один», «родители не выполняют советы педагогов»². Местные органы власти принимают нормативные акты, также прямо противоречащие конституционному и международному праву на неприкосновенность частной жизни³. Широта масштаба подобных инициатив поражает, примеры можно множить.*

Статья 64. Права и обязанности родителей по защите прав и интересов детей

1. Защита прав и интересов детей возлагается на их родителей.

Родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

¹ <http://www.ya-roditel.ru/parents/contest/posters/>
<http://www.ya-roditel.ru/national-campaign/gallery/>

² <http://blog.profamilia.ru/post/514>

³ <http://ludmilapsyholog.livejournal.com/78021.html> (Москва)

2. Родители не вправе представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей.

***Комментарий:** Крайне опасная статья, поскольку она предусматривает широкую возможность ограничивать права родителей **без суда**, по произволу органа опеки, руководствуясь весьма широким и размытым критерием «противоречия интересов». На практике это означает, что ребенок может жить с родителем, но все решения от его имени будет принимать назначенный органом опеки специалист. Эта статья на данный момент на практике не применяется **только в силу отсутствия подзаконной нормативной регламентации ее применения**, т.е. это «тикающая часовая бомба» под институтом семьи. Минобрнауки несколько лет назад предлагал использовать ее для того, чтобы социально патронировать семьи.*

Статья 65. Осуществление родительских прав

1. Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей.

При осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей.

Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке.

***Комментарий:** В теории эта норма кажется вполне нормальной. На практике вопрос упирается в то, кто определяет, что действительно делается «в интересах детей» (см. ст. 64 СК РФ), кто определяет, что является «вредом», «пренебрежительным и жестоким обращением» и т.п. В ситуации, когда не признается приоритет семьи в решении этих вопросов, эта норма оказывается направленной на разрушение института семьи.*

Статья 68. Защита родительских прав

1. Родители вправе требовать возврата ребенка от любого лица, удерживающего его у себя не на основании закона или не на основании судебного решения. В случае возникновения спора родители вправе обратиться в суд за защитой своих прав.

При рассмотрении этих требований суд вправе с учетом мнения ребенка отказать в удовлетворении иска родителей, если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка.

2. Если судом установлено, что ни родители, ни лицо, у которого находится ребенок, не в состоянии обеспечить его надлежащее воспитание и развитие, суд передает ребенка на попечение органа опеки и попечительства.

Комментарий:** Фактически, это означает, что можно и незаконно завладеть ребенком, а потом оставить его у себя – или его заберет орган опеки, **без всяких оснований для лишения или ограничения родительских прав, просто потому, что суд думает, что так лучше для ребенка.

Статья 70 и 73 (О порядке лишения и ограничения родительских прав).

Комментарий: Указанные статьи содержат очень широкий перечень организаций, которые могут возбуждать иски о лишении и ограничении родительских прав. К ним относятся, например, в случае ограничения родительских прав, школа. Это создает коррупциогенную ситуацию, в которой становится опасен любой конфликт родителей с администрацией школы.

Статья 77. Отобрание ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью

1. При непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится.

Немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Комментарий: Понятие «угроза жизни и здоровью ребенка» не уточнено никакими федеральными нормативными актами и на практике может трактоваться очень широко. Известны случаи, когда как угроза рассматривались отсутствие косметического ремонта в квартире, отсутствие запаса продуктов, немытая посуда в раковине и т.п. Нормативные акты, определяющие порядок отнятия ребенка в некоторых регионах (напр. Нижегородская область) включают в основания считать, что имеется угроза для ребенка, например, «наличие признаков физического и психического насилия». При этом подобные признаки очень широко трактуются в методических материалах, специальной литературе – например, это синяки разной давности (совершенно нормальные у активных детей определенного возраста), «отсутствие прививок» (отказ от прививки в России полностью законен) и т.п. Реально речь идет о крайне широких пределах усмотрения соответствующих органов, о произвольном подходе к отнятию детей.

Следует отметить также, что в судопроизводстве по соответствующим делам серьезно нарушается принцип равенства и состязательности сторон. Орган опеки выступает истцом в исках по лишению родительских прав, инициированных в порядке ст. 77 СК РФ, одновременно выступая и в качестве «государственного эксперта», который дает свое заключение по делу. На практике суды обычно «автоматически» удовлетворяют такие иски «от опеки»⁴.

Еще одна проблема состоит в том, что закон не предписывает показывать родителям соответствующий акт, оставлять им его копию. Приходится часто с трудом доставать соответствующие документы, что затрудняет обжалование действий органов опеки.

Статья 121. Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей

1. Защита прав и интересов детей в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, **уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов**, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, **при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию**, а

⁴ <http://blog.profamilia.ru/post/490>

также в других случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства.

Органы опеки и попечительства выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут учет таких детей и исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей избирают формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей (статья 123 настоящего Кодекса), а также осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования.

Деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается.

Комментарий: Крайне широкий список критериев, позволяющий принять решение, что дети остались без попечения родителей, дает очень большие возможности органу опеки в этой сфере. Поскольку нормативно-правовыми актами не определяются четкие признаки, по которым можно определить, что «ребенка не воспитывают», имеется «угроза жизни и здоровью» и особенно «препятствия для нормального воспитания и развития» - в реальности соответствующие ситуации нередко совершенно субъективно оцениваются специалистами органов опеки. Иными словами, специалисты органов опеки могут объявить детей «лишившимися попечения родителей» при живых родителях, занимающихся их воспитанием и заботой о них, просто в силу того, что усмотрят в семье некие «препятствия» для нормального воспитания и развития ребенка (на практике такими препятствиями оказывались отсутствие стола для занятий, недостаточное количество игрушек, отсутствие у ребенка отдельного стационарного оборудованного спального места и т.п.). Следует отметить, что орган опеки, как указывает ст. 122 ч. 1 СК РФ, обязан по любому сигналу о «нарушении прав ребенка» оценить ситуацию в семье и принять соответствующее решение (см. ниже).

Статья 122. Выявление и учет детей, оставшихся без попечения родителей

1. Должностные лица учреждений (дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, лечебных учреждений и других учреждений) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, указанных в пункте 1 статьи 121 настоящего Кодекса, обязаны сообщить об этом в органы опеки и попечительства по месту фактического нахождения детей.

Орган опеки и попечительства в течение трех дней со дня получения таких сведений обязан провести обследование условий жизни ребенка и при установлении факта отсутствия попечения его родителей или его родственников обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве.

Комментарий: Первый абзац дублирует содержание ст. 56 СК РФ. Второй абзац фактически уничтожает право семьи на неприкосновенность частной и семейной жизни. По любому сигналу орган опеки должен «обследовать» условия жизни семьи. Речь идет не о сообщении о преступлении в отношении ребенка, а о любом сигнале о том, что есть «препятствия к его нормальному воспитанию и развитию» и т.п., без наличия каких-либо иных доказательств этих утверждений. Это создает очень широкий простор для злонамеренных действий недоброжелателей и для необоснованных действий самой опеки. Следует отметить, что порядок проведения обследования, определенный Приказом Минобрнауки РФ от 14.09.2009 № 334⁵, предусматривает, что специалисты органов опеки за один визит (!) должны определить и выяснить такие вещи, как состояние здоровья

⁵ <http://base.garant.ru/196954/>

ребенка (не будучи врачами), «качество и состояние одежды и обуви, ее соответствие сезону, а также возрасту и полу ребенка», «наличие навыков общения [ребенка] с окружающими», «адекватность поведения ребенка в различной обстановке», «успехи и проблемы в освоении образовательных программ», «режим дня ребенка». «организация свободного времени и отдыха», «отсутствие доступа к опасным предметам в быту» (!), «отношения, сложившиеся между членами семьи, их характер; особенности общения с детьми, детей между собой; семейные ценности, традиции» и т.п. Совершенно очевидно, что (1) эти нормы, на практике, могут полностью уничтожить неприкосновенность частной жизни семьи после первого же полученного органами опеки «сигнала» и (2) с учетом актуальной подготовки и возможностей специалистов опеки, оценки указанных аспектов жизни семьи нередко оказываются субъективными, произвольными, легко поворачиваемыми в любую сторону в зависимости от настроения «обследующего» специалиста.

Закон РФ № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»

Статья 23. Психиатрическое освидетельствование

(2) Психиатрическое освидетельствование, а также профилактические осмотры проводятся по просьбе или с согласия обследуемого; в отношении несовершеннолетнего в возрасте до 15 лет - по просьбе или с согласия его родителей либо иного законного представителя; в отношении лица, признанного в установленном законом порядке недееспособным, - по просьбе или с согласия его законного представителя. В случае возражения одного из родителей либо при отсутствии родителей или иного законного представителя освидетельствование несовершеннолетнего проводится по решению органа опеки и попечительства, которое может быть обжаловано в суд.

Статья 28. Основания для госпитализации в психиатрический стационар

(4) Несовершеннолетний в возрасте до 15 лет помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его родителей или иного законного представителя. Лицо, признанное в установленном законом порядке недееспособным, помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его законного представителя. В случае возражения одного из родителей либо при отсутствии родителей или иного законного представителя помещение несовершеннолетнего в психиатрический стационар проводится по решению органа опеки и попечительства, которое может быть обжаловано в суд.

Комментарий: Взрослый человек может быть подвергнут принудительному психиатрическому лечению только добровольно или по решению суда, а также в экстренном порядке – если он представляет явную опасность для окружающих, с последующей проверкой этого решения судом. Не так – с детьми. По сути, закон устанавливает свободную возможность для психиатрического освидетельствования ребенка и его госпитализации в психиатрическую лечебницу по решению органа опеки и попечительства, вопреки воле родителей ребенка. При этом не устанавливается ни такой критерий возможности подобного решения как явная опасность его для окружающих (установленная врачом при экстренном вызове), ни необходимость непременно рассмотрения такого решения судом (речь идет только о возможности обжаловать это решение в суд). Фактически, основываясь на данной статье, органы опеки могут произвольно подвергнуть психиатрическому освидетельствованию, госпитализации, любого ребенка, что является, вне всяких сомнений, коррупциогенной ситуацией, очевидным образом нарушает права семьи.

Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»

Норма ст. 12 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», позволяет, в том числе при отобрании ребенка у родителей в порядке ст. 77 СК РФ, немедленно отдать его в замещающую семью, путем назначения т.н. «предварительной опеки/попечительства». Такая опека назначается временно (на срок до двух месяцев), при этом: «Принятие акта о предварительных опеке или попечительстве допускается при условии предоставления указанным лицом документа, удостоверяющего личность, а также обследования органом опеки и попечительства условий его жизни. **Проведение предварительной проверки сведений о личности опекуна или попечителя в соответствии с частями 1 и 2 статьи 10 настоящего Федерального закона не требуется.** Это означает, что такому опекуну не надо собирать предусмотренные нормативно-правовыми актами справки, требуемые от кандидата в опекуны.

Вместе с тем, ст. 13 предусматривает назначение опекуна по заявлению родителей. Например, в ситуации, когда родители находятся в отъезде, или хотят отправить ребенка в поездку с кем-то из родных, друзей семьи, не имея возможность ехать с ним самостоятельно. Для этого требуется **совместное заявление родителей**, при этом «должны быть соблюдены требования, предъявляемые к личности опекуна или попечителя частью 1 статьи 10 настоящего Федерального закона», что на практике часто означает необходимость собирать весь стандартный пакет справок и документов на опекунов. Мы считаем, что это серьезно нарушает права семьи – такое временное опекунов по заявлению родителей на срок до полугода должно быть, по нашему мнению, сугубо уведомительным, а требования, которые предъявляются к опекуну, должны быть сужены до рамок, предусмотренных ст. 35 ч. 2 ГК РФ («... только совершеннолетние дееспособные граждане. Не могут быть назначены опекунами и попечителями граждане, лишенные родительских прав, а также граждане, имеющие на момент установления опеки или попечительства судимость за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан»), причем предварительная проверка указанных сведений не должна требоваться. С нашей точки зрения также необходимо устранить из ст. 13 требование, чтобы родители обращались с таким заявлением только «по уважительной причине» - поскольку критерии для оценки уважительности причин отсутствуют, что создает избыточно широкие пределы усмотрения для правоприменяющего органа (органа опеки).

Мы также полагаем, подвергать серьезной проверке следует как раз временные замещающие семьи, а к выбору родителями временного опекуна на время их отсутствия, для туристической поездки ребенка надо относиться, по умолчанию, с доверием.

В целом, мы считаем, что обращение к органу опеки в такой ситуации вообще нецелесообразно и норму закона следует изменить, прямо предусмотрев временную (до полугода) передачу полномочий законного представителя ребенка по доверенности в полном или ограниченном объеме, по решению родителя.

Гражданский кодекс**Статья 35. Опекуны и попечители**

3. Опекун или попечитель может быть назначен только с его согласия. При этом **должны учитываться его нравственные и иные личные качества, способность к выполнению обязанностей опекуна или попечителя, отношения, существующие между ним и лицом, нуждающимся в опеке или попечительстве**, а если это возможно - и желание подопечного.

Комментарий: Указанная норма ГК РФ носит, на наш взгляд, коррупциогенный характер. Поскольку такие категории как «нравственные и личные качества», «способность к выполнению обязанностей», «отношения» не детализированы в законодательстве и подзаконных актах, на практике они субъективно, в широких пределах усмотрения, оцениваются представителями органов опеки и попечительства. В ряде случаев это приводит к неправомерным отказам в установлении опеки родственникам и иным лицам, к удержанию детей, которые могли бы жить в домашних условиях, в детских домах и иных организациях для детей-сирот. Эта норма также может привести к нарушению прав семьи, если рассматривать ее в комплексе со ст. 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» (см. выше).