
МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«ЗА ПРАВА СЕМЬИ»

**Деятельность
органов опеки и попечительства
по «профилактике социального сиротства»:
обзор существующих проблем**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2011**

Вводные замечания

До сих пор сохранилась актуальность критического замечания Министерства образования и науки РФ о деятельности Органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства, сделанного в письме Министерства в 2008 г.:

«Анализ ситуации в области защиты прав детей свидетельствует о том, что сложившаяся практика работы органов опеки и попечительства, социальных служб во многих случаях ориентирована не на оказание своевременной помощи семье, оказавшейся в социально опасном положении, а на вмешательство в ситуацию, достигшую критической точки, требующую, в частности, немедленного отобрания ребенка у родителей. При этом основным инструментом работы с такой семьей обычно является не социальная и психолого-педагогическая реабилитация семьи, а применение органами опеки и попечительства административных мер воздействия к родителям, не исполняющим обязанностей по содержанию и воспитанию детей, предусмотренных семейным, уголовным законодательством, законодательством об административных правонарушениях.

Результатом подобных действий в большинстве случаев становится утрата ребенком родительского попечения, изъятие его из семьи»¹.

В силу ряда причин, среди которых наиболее значимая – недостаток квалифицированных специалистов, работающих в органах опеки и попечительства, их деятельность в отношении семей часто носит неоправданно «репрессивный» характер. Необходимость работы, направленной на сохранение семей, необходимость избегать вмешательства в семью, когда такого вмешательства можно избежать – нередко остаются простыми декларациями.

¹ Письмо Минобрнауки РФ от 30 июня 2008 г. N ИК-1105/06 «О повышении эффективности деятельности органов опеки и попечительства по профилактике социального сиротства».

Нарушения принципов международного права

Значительно количество ситуаций, в которых происходит изъятие ребенка из семьи, когда, в действительности, ситуация в семье требует адресной социальной помощи. Это противоречит не только основным принципам российского семейного законодательства (необходимости укрепления семьи, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, приоритета семейного воспитания детей – ст. 1 Семейного Кодекса РФ), но и действующим в России нормам международного права. Так, установившееся обязывающее толкование Европейским Судом по правам человека норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод указывает на целый ряд принципов, которые обязаны соблюдать государства-участники Конвенции, в том числе и Россия. В их числе такие:

- постоянное разлучение ребенка и родителей может быть оправдано лишь исключительными обстоятельствами;
- государство, принимая решение о разлучении родителей и ребенка, обязано тщательно взвесить последствия этого шага и для ребенка, и для родителей;
- при ссылке на опасность как причину изъятия ребенка, эта опасность должна быть надежно доказана, причем при этом суд не вправе полагаться только на мнение органа опеки;
- тот факт, что ребенок может быть помещен в более благоприятную для его или ее воспитания среду, сам по себе не оправдывает такую меру, как принудительное отнятие ребенка;
- не может эта мера быть оправдана и простой ссылкой на рискованное положение родителей, при котором могут помочь менее радикальные меры, чем разделение семьи (такие, как адресная социальная помощь);
- принимая решение о разделении семьи органы опеки и суд должны основываться на серьезной доказательной базе, на всех стадиях процедуры родители должны иметь возможность принимать в ней участие и защищать свои интересы, должно быть, по возможности, учтено мнение самих детей;
- помещение детей в приют может рассматриваться только как временная мера и она может быть оправдана только если прежде были рассмотрены возможные альтернативы;
- государство (в т.ч. органы опеки) обязано предпринимать серьезные и длительные усилия, направленные на воссоединение детей с родителями².

² Изложение этих принципов см., *inter alia*, в особенности в определении ЕСПЧ по делу «Савины против Украины» (но. 39948/06, 18 марта 2009 г.), пп. 49-56, а также в ряде других определений ЕСПЧ.

Проблемы российского права

К сожалению, действующее российское законодательство в вопросах, касающихся вмешательства государства в жизнь семьи, во многих отношениях несовершенно. Ряд норм семейного законодательства предусматривает слишком большие возможности государственных органов по вмешательству в жизнь семьи. Можно, в частности, указать на следующие проблемы. В применении этих норм пределы усмотрения органов опеки и попечительства оказываются неоправданно широкими, что делает их, с точки зрения закона, коррупциогенными:

«Коррупциогенными 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»).

Перечислим основные проблемы действующего законодательства в этой сфере:

- Ст. 56 (и ст. 122) Семейного Кодекса РФ обязывает всех, кому стало известно о нарушении прав ребенка в семье, сообщать об этом в органы опеки и попечительства. В сочетании с широкой пропагандой, призывающей сообщать в «соответствующие органы» о таких «нарушениях», как «несоблюдение родителями советов психолога»³ эта норма ведет к серьезным злоупотреблениям, нарушению права на неприкосновенность частной и семейной жизни.
- Ст. 64 ч. 2 Семейного Кодекса предусматривает право органов опеки без суда лишить родителей право представлять интересы детей, если орган опеки установит, «что между интересами родителей и детей имеются противоречия». Это создает законную базу для фактического ограничения родительских прав без суда при формальном сохранении проживания ребенка в семье.
- Ст. 68 ч. 2 Семейного Кодекса устанавливает, что, если ребенка незаконно удерживает у себя другое лицо против воли родителей (речь может идти, например, о приюте, куда увезли незаконно отнятого ребенка представители органа опеки), суд может отказаться вернуть ребенка родителям, «если придет к выводу, что передача ребенка родителям не отвечает интересам ребенка».
- Ст. ст. 70 и 73 Семейного Кодекса, устанавливающие порядок ограничения и лишения родительских прав, дают право выступать с иском к родителям об ограничении или лишении прав очень широкому кругу лиц и организаций. С иском об ограничении родительских прав в суд имеет право обратиться, например, школа.
- Ст. 77 Семейного Кодекса предусматривает отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни и здоровью. В законодательстве отсутствует четкое определение критериев наличия угрозы жизни и здоровью ребенка, что позволяет органам опеки действовать достаточно произвольно. В некоторых региональных нормативных актах, устанавливающих порядок отобрания детей (напр. в Нижегородской области) как угроза жизни и здоровью ребенка рассматривается наличие любых признаков «физического и психического насилия» в отношении

³См. напр.: <http://blog.profamilia.ru/post/514>

ребенка. Методические материалы⁴ часто очень широко трактуют «признаки насилия», относя к ним, например, наличие у ребенка синяков (обычных у активных детей определенного возраста), расшатанных зубов, педикулеза. Закон не требует, чтобы при отнятии ребенка по 77 ст. Семейного Кодекса родителям предоставляли копию документа об отобрании ребенка без требования с их стороны, что затрудняет судебное обжалование решения.

- Ст. 121 Семейного Кодекса позволяет объявить ребенка при живых родителях «оставшимся без попечения родителей», если родители «уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов», «при создании действиями или бездействием родителей условий ... препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения». Эти крайне нечеткие формулировки, не уточняемые в федеральных нормативных правовых актах, позволяют очень широкие, произвольные толкования.
- Ст. 122 Семейного Кодекса предусматривает право органа опеки по первому «сигналу» о «нарушении прав ребенка» обследовать условия жизни семье в трехдневный срок. На практике это часто приводит к нарушению прав на неприкосновенность жилища и частной жизни. Возможность вторжения в жизнь семьи без доказательных оснований дает широкий простор для злоупотреблений, ложных сообщений со стороны соседей, представителей образовательных, медицинских и т.п. организаций, если семья находится с ними в конфликте, чем-то не устраивает их.
- Ст. ст. 23 и 28 Закона РФ № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусматривают возможность принудительного психиатрического освидетельствования и психиатрической госпитализации ребенка против воли его родителей без суда, по решению органа опеки.

⁴ См., например, «Методические рекомендации «Профилактика жестокого обращения с детьми и насилия в семье» (№ 18), Мосгорздрав, 2009 (http://www.moscow-portal.info/law1/mix_cq/d_dtsal.htm)

Наиболее актуальные практические проблемы

Среди проблем, с которыми приходится сталкиваться российским семьям во взаимодействии с органами опеки и попечительства, наиболее значимы следующие:

- в ситуации, когда дети кратковременно находятся без родителей дома или гуляют на улице одни, они нередко незаконно рассматриваются как безнадзорные;
- родителей заставляют под давлением подписывать «добровольное» согласие на помещение детей в приют или больницу;
- детей изымают из семьи незаконно (например, когда они, в отсутствие родителей, находятся под присмотром старших родственников, друзей семьи);
- детей изымают из семьи без достаточных оснований, в отсутствие непосредственной угрозы для жизни и здоровья, в ситуациях, когда сложившаяся в семье проблема требует адресной социальной помощи (привлечения социальных работников или волонтера для временной помощи в присмотре за ребенком, когда родителей нет по уважительным причинам и т.п.);
- органы опеки предъявляют произвольные, не основанные на законах и нормативных актах требования, ставя возвращение детей в семью в зависимость от их исполнения (обеспечить каждого ребенка отдельным оборудованным спальным местом, обеспечить запас продуктов в холодильнике, незамедлительно сделать ремонт и т.п.) – отметим, что помощь в исполнении этих незаконных требований оказывается весьма редко;
- органы опеки не выдают родителям в установленном порядке копии актов обследования условий жизни ребенка, не выдают по требованию родителей копии других актов, тем самым нарушая права граждан, установленные Конституцией РФ (ст. 24 ч. 2);
- незаконно ограничивается доступ родителей, не лишенных родительских прав и не ограниченных в них, к детям, находящимся в приюте, больнице (ст. 66 п. 4 СК РФ), доступ родителей к медицинской информации о детях (ст. 30, 31 «Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан»);
- социально незащищенные граждане, столкнувшиеся со злоупотреблениями и незаконными действиями со стороны органов опеки, не знают свои права, боятся защищать их официальными путями, опасаясь за судьбу своих детей и своей семьи.

Перспективы и конкретные предложения

Предложения по реформированию органов опеки, исходящие, в частности, со стороны Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ П. А. Астахова предусматривают централизацию структуры соответствующих органов:

«Нужна колоссальная и незамедлительная реформа органов опеки. Сейчас они находятся в системе образования и никому не подчинены на федеральном уровне. Надо понимать, что это огромная армия, около миллиона чиновников. Их надо объединить. Они должны между собой очень хорошо координироваться. Но для этого нужно выстроить эту систему на региональном уровне, задавая федеральные стандарты»⁵.

С нашей точки зрения, на практике это может означать не улучшение, а ухудшение сложившейся ситуации, генерализацию существующих злоупотреблений. **Необходимости централизации работы самих органов опеки, по нашему убеждению, нет.** Они должны продолжать существовать и действовать на местном уровне, однако необходимо более эффективно осуществлять контроль их деятельности, особенно связанной с вмешательством в семьи, оперативно реагировать на обращения и жалобы граждан, жестко пресекать любые нарушения и произвольные действия, посягающие на неприкосновенность семейной жизни, защищаемую Конституцией РФ. Для исполнения этой функции нет необходимости создавать новые службы и ведомства, поскольку она уже отнесена к ведению Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки⁶. Необходимо лишь обеспечить ее эффективное и реальное осуществление, учитывающее специфику и значимость важной и деликатной области семейной жизни.

По мнению Межрегиональной общественной организации «За права семьи» решение соответствующих проблем должно заключаться не в усилении централизации системы органов опеки, а в устранении перечисленных выше недостатков действующего законодательства, сужении возможностей вмешательства во внутреннюю жизнь семьи со стороны государственных органов.

Мы также убеждены, что подлинная защита прав детей должна осуществляться, прежде всего, семьей и родителями. Будущее детей и их защищенность требуют таких изменений в законодательстве, при которых права родителей и жизнь семьи будут надежно защищены от избыточных вмешательств.

В сфере деятельности органов опеки в ближайшей перспективе мы предлагаем:

- Законодательное внедрение механизмов прямого общественного контроля в отношении деятельности органов опеки, связанной с вмешательствами в семьи.
- Более широкое использование общественными организациями возможности судебного обжалования действий государственных органов в отношении ребенка, отнятого у семьи, в порядке, предусмотренном ст. 15 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ». Это позволит защитить права семьи и ребенка даже в случаях, когда сама семья боится себя защищать.

⁵ <http://www.rg.ru/2010/12/27/astahov.html>

⁶ В настоящий момент деятельность по контролю за деятельностью органов опеки в области несовершеннолетних граждан регулируется «Административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», утвержденным Приказом Минобрнауки РФ от 24.09.2010 N 957

В сфере государственной семейной политики мы считаем необходимым предпринять следующие шаги, направленные на защиту неприкосновенности семейной жизни:

- Законодательно защитить уникальную роль естественной семьи в жизни общества и в жизни ребенка. Естественная семья и только она (в случае детей, лишившихся родителей – речь идет также об основанной на тех же началах приемной семье, иные формах семейного устройства) – должна оставаться местом рождения и воспитания детей.
- Создать такие условия, в которых семья сможет свободно, без вмешательства извне (в том числе со стороны государства), строить свою внутреннюю жизнь и выполнять свою миссию – рождение и воспитание личности.
- Минимизировать вмешательство государства во внутреннюю жизнь семьи, в решения родителей относительно воспитания, обучения своих детей, руководства их жизнью. Законодательно гарантировать приоритет права родителей принимать решения в отношении своих детей над правом любых иных лиц. Любое принудительное вмешательство государства в жизнь семьи может быть связано лишь с ситуацией серьезной, явной и доказанной угрозы для жизни или здоровья ребенка, его сексуальной неприкосновенности, доказанным вовлечением его в совершение серьезных преступлений.
- Создать со стороны государства и общества атмосферу уважения и доверия по отношению к семье и родителям. Исключить все формы подозрительности и «презюмции виновности» по отношению к семье, отношениям между родителями и детьми. Предотвратить создание атмосферы взаимной слежки и доноительства в отношении семей, которая несовместима с уважением и доверием.
- Законодательно запретить «антисемейный экстремизм» - то есть такую пропаганду, которая разрушает семейные ценности, подрывает в обществе уважение и доверие к семье и родителям, подрывает уважение и доверие к родителям со стороны детей.
- Создать условия, в которых родители смогут свободно, без всякого принуждения и обязательности, получать полезные для семейной жизни и воспитания детей знания, причем в формах, соответствующих их культурной принадлежности и ценностным предпочтениям. Создать благоприятные, но свободные от внешнего контроля условия для естественного возрождения и передачи нравственных ценностей и традиций воспитания детей – в семье, общине, народе.
- Отказаться от копирования и воспроизведения в российских условиях системы защиты прав детей западного образца, столь плохо зарекомендовавшей себя в мировой практике. Построить российскую защиту детства на основе укрепления положения семьи в обществе и государстве, на принципе «защита прав ребенка через защиту прав семьи». Обеспечить семью и родителей надежными правовыми механизмами, позволяющими им эффективно защищать права своих детей в образовательных и медицинских учреждениях, во всех иных организациях и перед всеми иными лицами.

Наша общественная организация, другие представители гражданского общества, разделяющие уверенность в особом значении семьи, в необходимости защитить и сохранить ее ради будущего наших детей, готовы принимать участие в серьезном обсуждении этих вопросов на сколь угодно высоком уровне.