

**Круглый стол**

**«Похищения детей от имени государства:  
изъятие детей из семей по “социальным показаниям”»**

**Москва**

**19 ноября 2011**

**Вмешательство органов опеки в семью:  
проблемы и перспективы**

Еще в 2008 г., в своих методических рекомендациях, Министерство Образования критически оценивало деятельность органов опеки и попечительства и социальных служб, указывая, что она сегодня *«ориентирована не на оказание своевременной помощи семье... 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 ... Результатом подобных действий в большинстве случаев становится утрата ребенком родительского попечения, изъятие его из семьи»*<sup>1</sup>.

Схожим образом оценивал действия органов опеки во многих случаях и член Общественной Палаты РФ, председатель общественной организации «Право ребенка», Б. Л. Альтшулер, указывая, что в них нет нужных специалистов, они действуют административными методами и люди их поэтому просто боятся<sup>2</sup>. Опыт работы нашей общественной организации показывает, что все эти критические замечания полностью верны и сегодня и, более того, - они слишком мягко описывают проблему, включающую еще и такой аспект, как необоснованные изъятия детей из семей.

В этой области сложилась очень тяжелая ситуация. На государственном уровне декларирована защита семьи, право ребенка жить в родной семье, общаться с родителями. А на практике органы, которым поручена защита прав ребенка, часто предпринимая откровенно карательные по своему характеру действия в ситуациях, когда речь должна идти о помощи. Эти действия права семьи и ребенка вопиющим образом нарушают и разрушают семью. Я вовсе не хочу сказать, что органы опеки всегда действуют во вред – нет, есть, разумеется, и иные ситуации. Но, к сожалению, разрушительные действия сегодня встречаются уже столь часто, что можно говорить о серьезной тенденции.

На практике, если семья малоимущая, в тяжелой ситуации – она рискует лишиться детей чуть ли не по любому поводу. Скажем, мы недавно имели дело с такой ситуацией у нас, в Петербурге: одинокая многодетная мать с заболевшим младенцем попала в больницу. Дети дома были не

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

<sup>2</sup> Интервью Б. Л. Альтшулера от 27.11.2009, < <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=20&s=36&id=10730> >

одни, с ними был совершеннолетний старший брат. Тем не менее, нагрянула опека и детей забрали, потому что опеке не понравились некоторые стороны условий жизни – неубранная квартира, другие детали. С нашей точки зрения, не было оснований говорить ни о безнадзорности, ни об опасности для жизни и здоровья детей. Иными словами, действия опеки были незаконными.

Когда мама многодетная в больнице, а органы опеки просто детей изымают потому, что она не может раздвоиться и быть в двух местах одновременно, за детьми присматривают старшие братья и сестры – это и формально незаконная ситуация, и, очевидным образом, морально просто безнравственная. В этой ситуации социальные службы должны обеспечить, чтобы с детьми кто-то посидел, побыл, посмотреть, как улучшить условия семьи, обсудить с матерью этот вопрос, обеспечить адресное сопровождение – а вместо этого что делается?

Детям при этом наносится совершенно невообразимая травма. Существуют исследования, показывающие, что насильственное разлучение с родителями и родственниками, даже кратковременное, наносит очень серьезную травму ребенку, с долговременными последствиями. Органы опеки должны, казалось бы, защищать права детей – а вместо этого, не задумываясь, наносят им новые психические травмы.

А дальше начинаются «хождения по мукам» – когда опека ставит условия для возврата детей. Органы опеки регулярно предъявляют требования, взятые «с потолка», не основанные ни на каких законах и нормативных актах. По непонятным причинам, это не возмущает ни контролирующие органы, ни суды, ни, нередко, Уполномоченных по правам ребенка.

Например – обеспечить каждому ребенку непременно отдельное оборудованное спальное место. Нигде, никакой закон не обязывает к этому семью. Есть очень обеспеченные семьи, где, чтобы в доме лишней мебели не ставить, все на ночь застилают себе постели на футонах, которые днем убираются. Это что, противоречит чьим-то правам? Нет, не противоречит. Требуют наличия запаса продуктов в холодильниках. Тоже без законных оснований. Детей надо кормить – но мы в крупных городах живем в условиях, когда на каждом углу 24-часовые магазины, где всегда можно купить свежие продукты. Нет никакой необходимости держать запасы продуктов в холодильнике. Регулярно предъявляется требование немедленно сделать ремонт. Все эти требования не основаны на законах и, вообще говоря, являются грубым вторжением в сферу частной жизни семьи. И это совершенно ненормальная, абсурдная ситуация.

Права семей в этой сфере регулярно нарушаются. Механизмы защиты этих прав на практике не работают. Речь идет часто о социально незащищенных людях. Законов, защищающих их права, они не знают, денег на юристов не имеют, жаловаться на сотрудников опеки – боятся. И это естественно, когда их дети, фактически, находятся «в заложниках» ситуации. «А вдруг не отдадут, а вдруг создадут детям условия плохие, вдруг будет еще хуже». В суд люди идти боятся, а часто и не знают, как это сделать. Институт Уполномоченных по правам ребенка со своей функцией, в этих делах, увы, тоже справляется недостаточно хорошо. Создается впечатление, что в действующих у нас механизмах, якобы направленных на защиту прав ребенка, право ребенка жить в родной семье рассматривается как несущественное, стоящее где-то в конце списка прав ребенка.

Проблем в этой сфере в России сегодня множество, перечислим только некоторые из них:

## **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 родителями<sup>3</sup>.

## **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:

---

<sup>3</sup> Изложение этих принципов см., *inter alia*, в особенности в определении ЕСПЧ по делу «Савины против Украины» (по. 39948/06, 18 марта 2009 г.), пп. 49-56, а также в ряде других определений ЕСПЧ.

«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»<sup>4</sup> 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 ребенка. Методические материалы<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup>См. напр.: <http://blog.profamilia.ru/post/514>

<sup>5</sup> 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](http://www.moscow-portal.info/law1/mix_cq/d_dtsal.htm))

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.

### **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 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 создание единой структуры соответствующих органов, подчинение их центральному федеральному органу. На практике это может означать не улучшение, а ухудшение сложившейся ситуации, генерализацию существующих злоупотреблений.

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 семью.
- 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.

В сфере государственной семейной политики мы считаем необходимым также предпринять целый ряд шагов, направленных на укрепление прав семьи и защиту неприкосновенности семейной жизни.