

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему:
«О внесении изменений в семейное законодательство в связи с
поручением Президента Российской Федерации от 05.08.2017 Пр-1526»

12 сентября 2017 г.

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по поддержке семьи, материнства и детства и Комиссии Общественной палаты по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами проведён круглый стол на тему: «О внесении изменений в семейное законодательство в связи с поручением Президента Российской Федерации от 05.08.2017 Пр-1526» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители Государственной Думы Российской Федерации, Общественной палаты по образованию и просвещению Гражданской ассамблеи Красноярского края, аппарата Уполномоченного по правам ребёнка при Президенте Российской Федерации, адвокаты Столичной коллегии адвокатов, Санкт-Петербургской коллегии адвокатов, Общероссийской общественной организации защиты семьи «Родительское Всероссийское Сопротивление», аппарата Общественного уполномоченного по защите семьи в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Фонда профилактики социального сиротства, Патриаршей комиссии.

Участники круглого стола отметили поддержку необходимости совершенствования правового регулирования семейных правоотношений в России на самом высоком уровне. Так, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в текущем 2017 году поручено Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Общественной палате, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка проанализировать практику изъятия несовершеннолетних из семьи с

точки зрения избыточно применяемых мер или неправомерного вмешательства в семью (п. 2 перечня Поручений № Пр-21 от 1 января 2017 года), рекомендовано Общественной палате совместно с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка провести мониторинг законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере защиты прав детей и укрепления традиционных семейных ценностей и представить предложения по их совершенствованию.

Участники круглого стола рассмотрели материалы, подготовленные по итогам проведенного представителями общественных организаций мониторинга правоприменительной практики, которые свидетельствуют о массовых случаях разлучения родителей и детей без достаточных оснований. На практике мы видим игнорирование традиционных представлений о семейной политике государства. В частности, Общероссийской общественной организацией защиты семьи «Родительское Всероссийское Сопротивление» представлен собственный анализ – «Итоговый альтернативный доклад. Детство без родителей. Законодательство и практика изъятий детей из российских семей».

В представленных участникам мероприятия материалах содержались аналитические выводы о формах, причинах и предпосылках разлучения родителей и детей и недостаточности мер реализации традиционных представлений о семейной политике государства, о недостатках правоприменения и законодательства.

Вместе с аналитическими выводами в материалах представлены предложения по изменению законодательства, а также направления для разработки таких предложений.

Участники круглого стола отметили, что причины проблем коренятся не в частных эксцессах отдельных исполнителей и не только в законодательстве, а в системных причинах, в отсутствии системных принципов государственной семейной политики, закрепленных в законодательстве и на практике и в наличии множества широких для толкования мер и неопределенных терминов в нормативно-правовых актах.

Так, по мнению участников круглого стола, принцип «раннее выявление семейного неблагополучия», заложенный в «Национальной стратегии действий в интересах детей» может провоцировать чрезмерное вмешательство в семью, в которой ещё ничего не случилось, на основе оценки риска. Важно, чтобы принцип «защиты интересов ребёнка» не применялся вместо принципа сохранения для ребенка семейного проживания. В трудной для семьи ситуации меры реагирования должны быть направлены на сохранение семейного проживания ребенка. По мнению участников круглого стола, разлука ребёнка с родителями – зачастую большая жестокость по отношению к ребёнку, чем жизнь в трудных, но привычных ему условиях. Неблагополучие семьи объявляется не её бедой, а виной родителей, вызывает у служащих желание не помочь, а обвинить и отобрать детей.

Родителю, не лишённому родительских прав, нередко диктуются произвольные мерки «правильной жизни». Отказ от рекомендации служащего опеки, врача или другого специалиста стал нередко расцениваться как отказ заботиться о ребёнке.

Роль государства стала пониматься не так, как в основополагающих документах семейной политики – «создание условий для выполнения семьёй своих функций», то есть работа с причинами неблагополучия, а как, в первую очередь, работа с последствиями общественного неблагополучия и обвинение семьи в несоздании данных условий.

При этом обвиняющий подход к работе с семейным неблагополучием по сути лишает нуждающихся возможности довериться той или иной службе, тому или иному служащему.

Коренной стратегической ошибкой последнего десятилетия участники круглого стола назвали политику неравных подходов к поддержке кровной и приемной семьи. В разнице в выплатах (в десятки раз) между выплатами на родных и чужих детей. Государство стимулирует воспитание чужих, а не родных детей, выплачивая опекунам по договору на каждого чужого ребёнка суммы, сравнимые со средней заработной платой региона.

Подобный подход приводит к конкуренции за детей между кровными и приемными семьями и в корне противоречит принципу приоритетности сохранения для ребенка проживания в кровной семье.

Представленный анализ показал, что многие нормативно-правовые акты создают дополнительные условия для расширения полномочий и субъективного усмотрения в вопросах защиты прав детей. В такой ситуации не только служащие могут не сознавать, что нарушают закон, но и надзорные органы забывают о приоритете закона перед подзаконным актом. Наиболее важные примеры:

1) Приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»;

2) Приказ Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 года № 565н «Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий»;

Региональные, местные нормативные акты, а также просто методические рекомендации не имеют единых методических подходов и не проходят контроль вышестоящих инстанций, из-за чего в них могут содержаться противоречивые и излишне жесткие или неопределенные нормы и критерии.

Участниками круглого стола представлены следующие предложения по совершенствованию правового регулирования семейных правоотношений:

1) Защита прав детей в контексте укрепления традиционных ценностей означает в первую очередь защиту права ребенка на проживание в семье. А также защиту права родителя определять и представлять интересы ребёнка, которое в Семейном кодексе Российской Федерации оказалось не сформулировано и не защищено. Законодательство не должно допускать произвольного отстранения родителя от воспитания и защиты интересов собственного ребенка на неопределенных основаниях.

Предложено внести в Семейный кодекс Российской Федерации формулировки основных терминов, связанных с привязанностью родителя и ребенка, интересами детей, правами и обязанностями родителей.

2) Предложено закрепить в Семейном кодексе Российской Федерации право родителя на свободный выбор методов воспитания, сохранив действующие ограничения, основанные на недопущении вреда здоровью и нравственному развитию ребёнка.

б) Предложено закрепить в статье 5.35 КоАП РФ положение, предусматривающее ответственность родителей исключительно за деяния, повлекшие неблагоприятные последствия для ребёнка.

3) Нуждается в защите и такая зафиксированная в Конституции Российской Федерации и федеральных законах традиционная ценность, как автономность семьи, невмешательство в семейную жизнь. Участники круглого стола отметили:

а) Необходима срочная переработка введённых в 2008 году изменений в ст.121 Семейного кодекса Российской Федерации, регламентирующих оценочные критерии для признания ребёнка «оставшимся без попечения родителей», заложивших в кодекс глубочайшие противоречия, создавших практику вмешательства в семью для обследования её жизни органами опеки по каждому безответственному доносу. Критерии должны быть конкретными и ситуация потребности семьи или ребенка в помощи не должны приводить к признанию ребенка оставшимся без родительского попечения и поиску ему новой семьи.

б) Необходимость введения в Семейный кодекс Российской Федерации принципа Конвенции о правах ребёнка о недопустимости разлучения ребёнка с родителями вопреки их желанию без судебного решения, а также с введением административной и уголовной ответственности за нарушение этого принципа.

Предложено ввести в Семейный кодекс Российской Федерации принцип недопустимости разлучения ребёнка с родителями вопреки их желанию без судебного решения, а также ввести административную и уголовную ответственность за нарушение этого принципа;

в) Необходимость пересмотреть полномочия органа опеки и попечительства по отобранию детей (ст.77 Семейного кодекса Российской Федерации), так как для ситуаций непосредственной угрозы жизни ребёнка и его здоровью, возможно, данные полномочия надо передать полиции.

Предложено пересмотреть в Семейном кодексе Российской Федерации полномочие органа опеки и попечительства по отобранию детей на основании ст.77, проработав нормы о государственной защите несовершеннолетних при непосредственной угрозе их жизни и здоровью в соответствии с действующим российским законодательством.

5) Грубо попираются на практике естественные права родственников на участие в воспитании детей. Популярной незаконной причиной для разлучения ребёнка с семьёй стало фиктивное признание его «безнадзорным», несмотря на присутствие близких родственников, в тот момент, когда не существовало угрозы для его жизни и здоровья, но формально он находился без законных представителей. Отнятых детей стараются не отдавать под опеку родным. Семейный кодекс Российской Федерации не защищает приоритет родственной опеки.

Предложено установить порядок жизнеустройства ребёнка, оставшегося без попечения родителей, исключая передачу его чужим людям, если нет отказов от установления опеки над ним его родственниками.

6) Нуждается в восстановлении и законодательном подкреплении традиционное отношение к «трудной», неблагополучной семье, которое состоит в необходимости ей помочь, а не торопиться обвинить родителей и разрушить семью. Это отношение провозглашено в Конституции Российской Федерации, но на практике забывается.

Предложено:

– обязать государственные органы оказывать семье помощь прежде предъявления претензий, тем самым защищая презумпцию добросовестности родителей;

– обеспечить родителям присутствие адвоката при судебном рассмотрении вопросов о родительских правах.

Кроме того, предложено:

7) исчерпывающе прописать в законодательстве основания вмешательства в семью;

8) ввести в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации норму, регламентирующую процесс осмотра жилища.

Участники обратили внимание на важность единства семейной политики в Российской Федерации. В частности, указали на необходимость:

– выравнивания пособий, выплачиваемых на содержание родных и приёмных детей;

– введения единого для всей страны понятия многодетности.

С одобрением было встречено предложение об установлении в Российской Федерации праздника – Дня отца.

Учитывая вышеизложенное, а также важность изменения принципов государственной семейной политики и создания условий для выполнения семьёй своих функций, Общественная палата считает необходимым рекомендовать:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

рассмотреть возможность:

1) внесения в Семейный кодекс Российской Федерации определения основных терминов: «интересы ребенка», «сохранение семейного проживания» «родительского права», изменив в кодексе употребление терминов, связанных с интересами детей;

2) закрепления в Семейном кодексе Российской Федерации права родителя на свободный выбор методов воспитания, сохранив действующие ограничения, основанные на недопущении вреда здоровью и нравственному развитию ребёнка;

3) внесения изменений в статью 121 Семейного кодекса Российской Федерации, исключая оценочные критерии для признания ребёнка «оставшимся без попечения родителей»;

4) введения в Семейный кодекс Российской Федерации принципа Конвенции о правах ребёнка о недопустимости разлучения ребёнка с родителями вопреки их желанию без судебного решения, а также введения административной и уголовной ответственности за нарушение этого принципа;

5) пересмотреть полномочия органа опеки и попечительства по отобранию детей на основании статьи 77,

6) внесения в Семейный кодекс Российской Федерации изменений, предусматривающих установление порядка жизнеустройства ребёнка, оставшегося без попечения родителей, исключая передачу его чужим людям, в случае отсутствия отказа от установления опеки над ним его родственниками;

7) закрепления в Семейном кодексе Российской Федерации обязанности государственных органов оказывать семье помощь, прежде чем обращаться в суд с иском о лишении/ограничении родительских прав;

8) закрепления в Семейном кодексе Российской Федерации и Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации обязанности суда обеспечивать присутствие адвоката на стороне родителей при судебном рассмотрении вопросов о родительских правах;

9) уточнения в законодательстве оснований для вмешательства в семью;

10) дополнения статьи 5.35 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации положением, предусматривающим ответственность родителей исключительно за деяния, повлекшие неблагоприятные последствия для ребёнка;

11) введения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации нормы, регламентирующей процесс осмотра жилища;

12) введения единого понятия многодетности;

13) установления в Российской Федерации праздника – Дня отца.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации
рассмотреть возможность выравнивания пособий, выплачиваемых на содержание родных и приёмных детей.

Министерству внутренних дел Российской Федерации


рассмотреть возможность:


1) приведения Приказа МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» в соответствие с Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

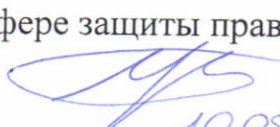
Министерству здравоохранения Российской Федерации рассмотреть возможность приведения Приказа Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 года № 565н года «Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинён в результате противоправных действий» в соответствие с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (п.9 ч.1 ст. 79).

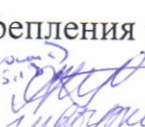
Министерству образования и науки Российской Федерации рассмотреть возможность приведения Приказа Минобрнауки России от 14 сентября 2009 года № 334 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423», утвердившего Порядок проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей, в соответствие с Семейным кодексом Российской Федерации.

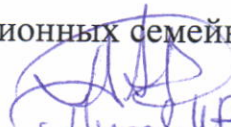
Общественной палате Российской Федерации продолжить общественный мониторинг исполнения законодательства и правоприменения в сфере защиты прав детей и укрепления традиционных семейных ценностей.

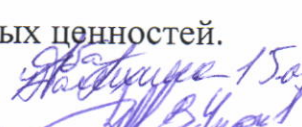

П.В. АНДРЕЕВ
19.06.2014


А.С. Коров
15.05.18


Ничипор
10.05.18


Иванова
10.05.18


Иванов
14.05.18


Иванова
14.05.18