

Отзыв на концепцию проекта федерального закона «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка» (с учетом поступивших замечаний).

Действующее законодательство, регулирующее семейные отношения в сфере осуществления воспитания детей, нуждается в совершенствовании, что обусловлено объективными обстоятельствами современной действительности. Представленное заключение содержит ряд обоснованных замечаний и вопросов, ответы на которые могут быть представлены в ходе продолжения работы непосредственно над текстом законопроекта.

Концепция содержит идеи и предложения, направленные на совершенствование не только семейного, но и иного отраслевого законодательства, регулирующего отношения, связанные с осуществлением, охраной и защитой прав и интересов членов семьи. Личные неимущественные и имущественные отношения, возникающие между членами семьи, а также между членами семьи и иными лицами, регулируются нормами СК РФ, ГК РФ, иных законодательных актов. В связи с этим указание в отзыве на перспективу пересмотра принципов, терминов и институтов исключительно семейного законодательства не соотносится с отраслевой принадлежностью перечня законодательных актов, внесение изменений в которые предполагает Концепция.

В равной степени не может быть признан обоснованным содержащийся в отзыве тезис об отсутствии взаимосвязи между положениями Концепции и новеллами Конституции Российской Федерации:

-во-первых, в части 4 ст.67.1 Конституции РФ усилен публично-правовой акцент в механизме регулирования отношений между родителями и детьми.

В частности, в ст.63 Семейного кодекса РФ предусматривается норма: «Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей». После внесения поправки в Конституции РФ провозглашено, что государство создает условия, способствующие соответствующему развитию детей, то есть тем самым государство создает условия для надлежащего осуществления родительских прав и обязанностей.

Следовательно, содержащиеся в Концепции предложения по совершенствованию действующего законодательства, определяющего механизм осуществления прав и обязанностей родителей, а также иных лиц по воспитанию детей, в полной мере соотносятся с новеллами Конституции РФ и необходимы с

точки зрения обеспечения гармонизации частных и публичных интересов в правоотношениях по воспитанию детей в семье.

-во-вторых, в пункте «ж 1» части 1 статьи 72 Конституции РФ перечень вопросов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, после внесения поправки в Конституцию РФ дополнительно включает «защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье».

В связи с этим формирование понятийного аппарата, совершенствование принципов правового регулирования отношений между лицами, вступающими в брак; между родителями, между родителями и иными лицами в сфере воспитания детей, предлагаемые в Концепции, также в полной мере соотносятся с новеллами Конституции РФ и необходимы для обеспечения конституционных норм.

-в-третьих, в статье 75.1 Конституции РФ провозглашается, что в нашем государстве создаются условия для взаимного доверия государства и общества, обеспечивается сбалансированность прав и обязанностей гражданина.

Согласно ст.61 Семейного кодекса РФ «Родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права)». Уникальность родительских прав определяется не только равным их объемом для каждого из родителей, но и непосредственно содержанием. По общему правилу, лицо может иметь субъективные права и юридические обязанности. И только в отношении родительских прав и обязанностей законодатель использует понятие «родительские права», которое охватывает и возможное, и должное поведение родителей.

В связи с этим содержащиеся в Концепции предложения по совершенствованию механизма осуществления родителями своих родительских прав, мер ответственности за ненадлежащее осуществление родительских прав и регламента их применения соответствуют новому конституционному положению об обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина.

-в-четвертых, в пункте «в» части 1 статьи 114 Конституции РФ полномочия Правительства РФ дополнены указанием на поддержку, укрепление и защиту семьи, сохранение традиционных ценностей.

Таким образом, на уровне Конституции РФ государство обозначило свой интерес в сохранении семьи как социального института, основанного на национальных традициях взаимоотношений между членами семьи. Поскольку в указанной норме Конституции РФ говорится о проведении единой государственной политики в данной сфере, безусловно, именно семейное

законодательство должно предусматривать соответствующие ориентиры и правила.

В связи с этим содержащиеся в Концепции предложения по формированию понятийного аппарата семейного и иного законодательства, совершенствованию механизма регулирования семейных отношений с целью обеспечения исторически сложившихся принципов и устоев организации семьи в полной мере соотносятся с новеллами Конституции РФ.

Таким образом, презентованные в Концепции предложения в полной мере и объеме соотносятся с новой редакцией соответствующих положений Конституции РФ, актуальны и необходимы для обеспечения конституционных принципов в сфере осуществления, охраны и защиты прав и интересов членов семьи.

В отзыве содержатся конкретные замечания.

1. Критикуется содержащееся в Концепции предложение о презумпции добросовестности родителей в осуществлении родительских прав.

Авторы отзыва апеллируют к преамбуле Конвенции ООН о правах ребенка и части 4 статьи 67.1 Конституции РФ, ссылаясь на закрепленный там приоритет защиты прав и интересов ребенка.

Прежде всего отметим, что в преамбуле Конвенции приоритет защиты прав и интересов ребенка прямо не предусмотрен. В указанной же конституционной норме фраза «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России» вряд ли может быть истолкована исключительно в контексте защиты прав и интересов ребенка.

Наоборот, в преамбуле Конвенции подчеркивается убежденность государств-участников в том, что «семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимая защита и содействие, с тем чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества», и именно эта идея отражена в Концепции, в том числе и при обозначении принципа презумпции добросовестности родителей.

В ст.3 Конвенции подчеркивается, что во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. Таким образом, в Конвенции акцент делается на качестве, а не приоритете.

Законодатель должен исходить из того, что родители добросовестно осуществляют свои родительские права, основания же и механизм опровержения указанной презумпции предлагается закрепить в соответствующих нормах СК РФ.

В ст.1 действующей редакции СК РФ среди основных начал семейного законодательства провозглашается приоритет защиты прав и интересов несовершеннолетних, но это не оспаривается в Концепции.

Предложение установить принцип презумпции добросовестности родителей ориентировано на соблюдение приведенных выше конституционных положений, а также ст.5 Конвенции «Государства-участники уважают ответственность, права и обязанности родителей ... или других лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных настоящей Конвенцией прав и делать это в соответствии с развивающимися способностями ребенка». Принцип уважения государством изначально предполагает определение некой сферы (предмета): родительские права и ответственность за ненадлежащее их осуществление.

Принцип презумпции добросовестности родителей есть не что иное как проявление уважения государства к предусмотренным семейным законодательством правам и обязанностям родителей (родительским правам) и ответственности (виды, основания и порядок применения) за ненадлежащее их осуществление.

Принцип презумпции не смещает «акцент законодательного регулирования в сторону защиты прав родителей», поскольку презумпция не тождественна защите. Потребность в защите возникает при нарушении прав, механизм же применения презумпции предполагает иные цель и задачи.

Концепция не ограничивает «возможность органов опеки и попечительства и иных органов власти вмешиваться в детско-родительские отношения». Содержащиеся в Концепции предложения полностью соответствуют принципу недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи (ст.1 СК РФ), поскольку позволяют обеспечить функционирование системы и взаимодействие органов опеки и попечительства, иных уполномоченных органов власти в решении вопросов обеспечения семейных прав граждан.

Презумпция добросовестности родителей не может «затруднить защиту прав детей, создать условия для оправдания деяний, связанных с нарушением их интересов, а также исключить возможность выявления правонарушений в сфере защиты семьи и детства и их профилактики».

Презумпция добросовестности родителей, как и любая презумпция, может быть опровергнута в случаях и порядке, предусмотренных законом, что, в свою очередь, станет основанием для принятия соответствующего решения

уполномоченными органами. Выявление правонарушений и профилактика никоим образом не ограничиваются презумпцией, поскольку именно в этой ситуации наиболее ярко прослеживается конституционный принцип взаимного доверия государства и общества: при наличии оснований и в порядке, предусмотренных законом, уполномоченные органы действуют в пределах компетенции (например, реагируют на сообщения и проверяют условия жизни и воспитания ребенка в семье).

Предложения Концепции в части совершенствования оснований и форм вмешательства органов опеки и попечительства в дела семьи также соотносятся со ст.9 Конвенции «Государства-участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка». Таким образом, речь идет не об ограничении возможностей органов опеки и попечительства, а об установлении законных оснований для принятия органом опеки и попечительства решения в пределах своей компетенции.

2. Дополнение Семейного кодекса РФ статьей, содержащей определения ряда понятий, не сопровождается обоснованием практической необходимости этого, данное предложение не может считаться актуальным.

Актуальность разработки и легального закрепления понятийного аппарата напрямую связана с внесением поправки в Конституцию РФ.

Поскольку понятия «семья», «брак», «родители» и другие, применимые при регулировании семейных отношений, содержатся и в конституционных нормах, и в нормах специального законодательства, и в иных документах, например, постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, важно обеспечить единообразное понимание сущности соответствующего понятия.

Практическая необходимость данного предложения определяется целями правового регулирования, в частности, необходимостью укрепления семьи, обеспечения традиционных семейных ценностей (ст.114 Конституции РФ).

Правоприменительная практика допускает использование понятий, которые не могут быть соотнесены с субъектным составом семейных правоотношений. Например, в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 16 мая 2017 года №16 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей» упоминаются «потенциальные родители».

В сфере отношений по воспитанию детей, оставшихся без попечения родителей, нет четкого разграничения понятий «опекун (попечитель)» и «приемный родитель», не определен статус фактического воспитателя.

Некорректным по форме и неопределенным по содержанию является понятие «лица, заменяющие родителей». Поскольку речь может идти о передаче ребенка на воспитание другому лицу (лицам) в случаях и порядке, предусмотренных законом, то соответствующим образом и должен определяться статус лица. Использование конструкции «замена родителя» противоречит и ст.47 СК РФ, согласно которой происхождение детей, удостоверенное в установленном законом порядке, является основанием возникновения прав и обязанностей родителей. «Замена» возможна при удовлетворении судом иска об оспаривании отцовства или материнства, при усыновлении, но не при передаче ребенка под опеку (попечительство) и т.п.

Понятие и институт «Выявление детей, оставшихся без попечения родителей» абсолютно не соответствуют сути совершаемых уполномоченными органами действий: детей не выявляют специально, компетентные органы обязаны реагировать и, при наличии соответствующих оснований, в установленном порядке ребенок может быть признан оставшимся без попечения родителей.

Именно поэтому в Концепции предложено отказаться от использования данного понятия, система же учета и устройства детей, оставшихся без попечения родителей, сохраняется.

3. Нет обоснования предложения о кардинальном изменении подхода к определению сути мер семейно-правовой ответственности (лишение и ограничение родительских прав, отмена усыновления при виновном поведении усыновителя, отстранение опекуна (попечителя) от исполнения возложенных на них обязанностей).

Вызывает возражения замечание/утверждение, что «в семейном законодательстве Российской Федерации традиционно указанные меры рассматриваются в качестве способов защиты прав и интересов ребенка».

Согласимся, в науке семейного права встречаются суждения такого содержания, но семейное законодательство и правоприменительная практика исходят из того, что указанные меры применяются именно как меры ответственности.

Так, в постановлении Пленума ВС РФ от 14 ноября 2017 года «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или

здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» указывается: «Лишение родительских прав является крайней мерой ответственности родителей ...» (п.13); «Поскольку лишение родительских прав является крайней мерой ответственности родителей. ...» (п.18).

Примечательно, что по данному вопросу есть и позиция Конституционного Суда Российской Федерации, приведем в качестве примера Определение от 16 ноября 2006 года №476-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бородий Елены Николаевны на нарушение ее конституционных прав и конституционных прав ее несовершеннолетнего сына положениями статей 69 и 71 Семейного кодекса Российской Федерации», где говорится: «Таким образом, положения статьи 69 Семейного кодекса Российской Федерации в системной связи с другими статьями того же Кодекса предусматривают лишение родительских прав как крайнюю меру ответственности, которая применяется судом только при совершении родителями виновного правонарушения в отношении своих детей и только в ситуации, когда защитить их права и интересы другим путем невозможно, что само по себе не может рассматриваться как нарушение каких-либо конституционных прав».

Безусловно, лишение родительских прав применяется с целью защиты прав и интересов детей, но не является способом защиты прав и интересов детей, выступает крайней мерой ответственности родителей.

Добавим, что наличие мер ответственности родителей, предусмотренных иным отраслевым законодательством, в частности, административным, уголовным, дает основания утверждать и о самостоятельном отраслевом характере такой меры ответственности как лишение родительских прав.

Приведенные суждения распространяются на ограничение в родительских правах, отмену усыновления при виновном поведении усыновителя, отстранение опекуна и попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей.

4. Предложенный в Концепции подход к трансформации институтов лишения и ограничения родительских прав не отвечает наилучшим интересам детей и позволяет сохранять ситуации, характеризующиеся высокой степенью опасности для них.

Предлагаемый вариант, наоборот, отвечает наилучшим интересам ребенка, поскольку предлагается обеспечить сохранение семейных связей и разлучение ребенка с родителями лишь в исключительных случаях:

- поскольку лишение родительских прав является крайней мерой ответственности, следовательно, и основания для ее применения должны быть исключительными и свидетельствовать о виновном поведении родителей.

В связи с этим хронический алкоголизм или наркомания как болезнь подлежат исключению из этого перечня, ведь человек не может быть виновен в своей болезни. Указанные в действующей редакции ст.69 СК РФ основания соотносятся со статьями УК РФ, предусматривающими наказание за деяния родителей, в связи с этим и предложена общая формулировка основания для лишения родительских прав (совершение преступления...).

- истечение срока ограничения родительских прав и в действующей редакции ст.73 СК РФ выступает как основание для обращения органа опеки и попечительства в суд с иском о лишении родительских прав, если родители не изменили своего поведения.

Таким образом, содержащееся в Концепции предложение имеет целью привести в соответствие положения СК РФ о лишении и ограничении родительских прав. Поскольку в течение всего периода ограничения родительских прав орган опеки и попечительства осуществляет контроль за ситуацией, то все обстоятельства фактического поведения родителей и их отношения к своим детям находятся в зоне внимания и ответственности органа власти.

- «перенос» оснований из одного перечня в другой (лишение и ограничение родительских прав соответственно) имеет своей целью повышение гарантий обеспечения сохранения семьи, приоритета семейного воспитания детей и неразлучения детей с родителями. Ограничение в родительских правах позволит в течение определенного периода времени оказать семье необходимую социальную, психологическую, правовую помощь, в том числе предоставить родителям возможность изменить поведение и отношение к своим детям.

- наличие у родителя психического расстройства, хронического заболевания или стечение тяжелых обстоятельств, в силу чего родитель (родители) не могут надлежащим образом осуществлять свои родительские права, не может быть основанием для ограничения родительских прав при невиновном поведении родителей. При этом исключены «условия для нарушения прав детей», поскольку в таких ситуациях органы опеки и попечительства должны будут принять временные меры по защите прав и интересов ребенка.

- предложения по кругу лиц, обладающих правом обращения с иском о лишении или ограничении родительских прав, обусловлены отнюдь не стремлением сократить этот круг. Предполагается редакционные коррективы.

5. Не содержится нового действенного механизма оперативной защиты детей при непосредственной угрозе их жизни или здоровью.

В Концепции предлагается отказ именно от института отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, но не от действия как

такового при наличии оснований и в порядке, предусмотренных законом в составе комплекса временных мер защиты.

В Концепции предусмотрены основания и механизм передачи ребенка под временную защиту его родственникам, фактическому воспитателю. В соответствии с действующим законодательством (и в данной части какие-либо изменения разработчиками Концепции не предлагаются) временное назначение опекуна (попечителя) представляет собой самостоятельный институт.

Следует отметить, что содержащиеся в поступивших отзывах вопросы имеют спорный характер, длительный период находятся в плоскости научной дискуссии, что в определенной степени подтверждает необходимость совершенствования соответствующего законодательства и практики его применения.

Д.ю.н., профессор,  
декан юридического факультета

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» О. Ильина О.Ю. Ильина