

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И
ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«13» мая 2020 г.

№ 31-07/2023

Председателю Комитета
Государственной Думы по
вопросам семьи, женщин и детей

Т.В. ПЛЕТНЕВОЙ

ОТЗЫВ

на проект федерального закона № 923212-7 "О внесении изменений в статьи 146 и 153 Семейного кодекса Российской Федерации"

Проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 146 и 153 Семейного кодекса Российской Федерации" (далее – законопроект) внесен в Государственную Думу Московской областной Думы (далее – автор законопроекта).

Данным законопроектом уточняются отдельные требования к лицам, в том числе близким родственникам, желающим принять ребенка под опеку (попечительство), в том числе в приемную семью. В этих целях законопроектом предлагается:

1) введение в качестве условия установления опеки (попечительства) близких родственников над ребенком (далее – родственная опека (попечительство) обязательного прохождения ими предварительной подготовки по программе будущих опекунов (попечителей) (изменение в абзац пятый пункта 1 статьи 146 Семейного кодекса Российской Федерации, далее – Семейный кодекс). Поправка, по мнению автора законопроекта, позволит решить проблему недостаточной компетентности опекунов (попечителей) из числа родственников ребенка и сократить число случаев отмен решений о передаче детей в семьи родственников и связанного с ним вторичного сиротства детей;

2) расширение списка лиц, которые не могут быть опекунами (попечителями) детей. Введение запрета быть опекунами (попечителями) лицам, которые состоят в браке с лицами, не имеющими права быть опекунами (попечителями) детей (изменение в абзац 7 пункта 1 статьи 146 Семейного кодекса). По мнению автора законопроекта, такая поправка позволит решить проблему предупреждения жестокого обращения с детьми в семьях опекунов (попечителей), когда оно исходит от супруга опекуна (попечителя);

3) введение запрета близким родственникам ребенка осуществлять опеку (попечительство) над ребенком на возмездных условиях, то есть в форме приемной семьи (изменение в пункт 1 статьи 153 Семейного кодекса).

Полагаем, что предлагаемая концепция законопроекта противоречива и не позволит обеспечить ожидаемые автором законопроекта результаты в случае принятия законопроекта в представленном виде.

1. Действующая редакция пункта 1 статьи 146 Семейного кодекса устанавливает перечень лиц, которые не могут быть опекунами (попечителями). В частности, ими не могут быть лица, не прошедшие подготовку по программе подготовки кандидатов в опекуны (попечители), утверждаемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6 статьи 127 Семейного кодекса. Указанное ограничение не распространяется на близких родственников ребенка, на усыновителей, в отношении которых усыновление не было отменено, и на опекунов (попечителей) детей, которые не были отстранены от исполнения возложенных на них обязанностей.

Законопроектом предлагается исключить близких родственников ребенка из числа лиц, которые не обязаны проходить подготовку. Тем самым в случае принятия рассматриваемого законопроекта все близкие родственники детей, оставшихся без попечения родителей, которые изъявляют желание взять их на воспитание в свои семьи, смогут воспользоваться таким правом только после обязательного прохождения ими подготовки в порядке, предусмотренном пунктом 6 статьи 127 Семейного кодекса, и получения свидетельства о прохождении такой подготовки.

При этом согласно приказу Минобрнауки России от 20 августа 2012 года № 623 "Об утверждении требований к содержанию программы подготовки лиц,

желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, и формы свидетельства о прохождении такой подготовки на территории Российской Федерации" общая трудоемкость программы составляет около 80 академических часов. Освоение такой программы требует времени.

Очевидно, что в случае принятия законопроекта близкие родственники детей, которые, естественно, не готовятся заранее к смерти их родителей, будут фактически исключены из процесса устройства таких детей на самом первом и главном для ребенка этапе решения его судьбы, связанного с переходом из семьи родителей в иную неизвестную ему семью или среду.

В качестве обоснования вышеуказанных изменений в пояснительной записке к законопроекту его автор ссылается на данные государственной статистики (Статистические данные Минпроса России "Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за 2018 год", форма № 103-рик) о движении численности детей, находящихся на воспитании в семьях.

Следует отметить некорректность обращения с указанными данными государственной статистики. Так, в пояснительной записке автор законопроекта утверждает, что "за 2018 год по различным причинам отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью – более 80 тысяч, из них 69% (почти 56 тысяч) – из семей родственников". Однако более 80 тысяч, точнее 80 948 детей, – это дети, находившиеся на воспитании в семьях (не только родственников) и снятые с учета в 2018 году, в том числе по таким причинам, как достижение совершеннолетия, возвращение к родителям, поступление на обучение в профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования на полное государственное обеспечение (строки 16-21, 36, 37 раздела 2 формы № 103-рик, 2018).

Всего в 2018 году были отменены решения о передаче на воспитание в семьи 5268 детей (строка 24 раздела 2 формы № 103-рик, 2018). Из них – 3 049 (58%) находились под опекой (попечительством) своих родственников и 2219 (42%) – под опекой (попечительством) "посторонних для ребенка граждан" (терминология формы № 103-рик). Опираясь на эти цифры, автор законопроекта делает вывод, что

доля возвратов детей из семей родственников, а значит и доля вторичного сиротства, выше, чем из семей "посторонних граждан".

Однако автор законопроекта не учитывает тот факт, что и численность детей, устраиваемых на воспитание в семьи своих родственников, значительно превышает численность детей, устраиваемых "в семьи посторонних граждан". Так, в 2018 году в семьи на воспитание было устроено 73074 детей, оставшихся без попечения родителей (строка 07 раздела 2 формы № 103-рик, 2018). Из них 45774 детей (62,6%) – в семьи своих родственников, 27300 (37%) – в семьи посторонних граждан.

Если соотносить данные возврата детей с данными устройства детей в семьи в течение года, то картина вторичного сиротства выглядит иначе. Из семей своих родственников возвращается каждый 15-й ребенок, тогда как из семей "посторонних граждан" – каждый 12-й.

Кроме того, решения в отношении 921 ребенка были отменены по инициативе не опекунов (попечителей), а органов опеки и попечительства (строка 25 раздела 2 формы № 103-рик, 2018). По инициативе опекунов (попечителей) были отменены решения в отношении 3522 детей (строка 29 раздела 2 формы № 103-рик). Из них – 1969 (56%) по инициативе опекунов (попечителей) из числа родственников ребенка, 1553 (44%) – по инициативе опекунов (попечителей) из числа "посторонних граждан". При этом автор законопроекта умолчал о том, что опекуны (попечители) из числа родственников ребенка реже отказываются от него по причине заболевания ребенка, при возникновении противоречий между интересами ребенка и опекуна (попечителя) (строки 30 и 31 раздела 2 формы № 103-рик).

В пояснительной записке отсутствует оценка и таких данных государственной статистики, которые свидетельствуют о том, что прохождение будущими опекунами (попечителями), в том числе родственниками детей, оставшихся без попечения родителей, предварительной подготовки не является гарантией от вторичного сиротства. Каждый 3-й ребенок, решение о передаче которого в семью было отменено в 2018 году, воспитывался в семье опекуна (попечителя), прошедшего такую подготовку (строка 32 раздела 2 формы № 103-рик).

Следует учитывать, что действующая редакция статьи 146 Семейного кодекса, освобождающая родственников ребенка от обязательного прохождения процедуры

предварительной подготовки, соответствует наилучшему обеспечению интересов ребенка, оставшегося без попечения родителей, и вытекает из общепризнанных принципов международного права, касающихся защиты и благополучия детей, признания естественного права ребенка жить и воспитываться в родной семье, семье своих родителей или других родственников. Этим обусловлен упрощенный порядок (без обязательной предварительной подготовки) устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи своих родственников.

Предлагаемое изменение, связанное с введением обязанности проходить подготовку указанной категорией граждан, может усложнить процедуру передачи детей под опеку (попечительство) их родственников, которая, как правило, осуществляется на безвозмездных условиях.

Таким образом, вывод автора законопроекта, на котором основано его предложение ввести обязательную предварительную подготовку будущих опекунов (попечителей) из числа родственников как условие повышения их родительской компетенции и сокращение числа последующих отказов от детей, обоснован недостаточно. Реализация данного предложения в случае принятия рассматриваемого законопроекта может повлечь нарушение естественного права ребенка жить и воспитываться в родной семье, семье своих родителей или других родственников, повлечь сужение применения родственной опеки (попечительства), а значит увеличение опеки (попечительства) "посторонними гражданами", которая осуществляется, как правило, на возмездных условиях за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Полагаем также, что для таких родственников ребенка, оставшегося без попечения родителей, можно было бы предусмотреть возможность прохождения такой подготовки, которая, во всяком случае, не должна быть обязательной и предварительной.

2. Законопроектом предлагается расширить перечень лиц, которые не могут быть опекунами (попечителями) детей, оставшихся без попечения родителей. В связи с этим пункт 1 статьи 146 Семейного кодекса предлагается дополнить абзацем седьмым, устанавливающим запрет быть опекунами (попечителями) детей лицам, состоящим в браке с лицами:

1) имеющими или имевшими судимость, подвергающимися или подвергавшимися уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности, мира и безопасности человечества;

2) имеющими неснятую или непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления;

3) имеющими заболевания, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью.

В обоснование такого предложения автор законопроекта ссылается на то, что "ситуации жестокого обращения с ребенком в семье опекуна (попечителя) зачастую связаны не с самим опекуном (попечителем), а с совместно проживающими с ним родственниками и супругом (супругой)". При этом автор законопроекта предлагает распространить указанное ограничение только на тех опекунов (попечителей), которые состоят в браке. Никаких данных о том, что именно совместно проживающие с опекуном (попечителем) супруги являются основным источником угрозы жестокого обращения с подопечным ребенком, в пояснительной записке не приведено. Между тем супруги, проживающие раздельно, соответственно вряд ли будут представлять непосредственную угрозу жестокого обращения с ребенком. Помимо супругов совместно с опекуном (попечителем) ребенка могут проживать сожители, родственники, близкие родственники, свойственники, иные лица, которые также могут жестоко обращаться с детьми. Однако эти обстоятельства автор законопроекта не учитывает.

Соглашаясь с автором законопроекта в том, что жестокое обращение с ребенком может исходить не от самих опекунов (попечителей), а от лиц, совместно проживающих с ним, в то же время не можем согласиться с введением абсолютного

запрета для супругов без учета факта совместности проживания супругов, и без учета полного состава той семьи (всех совместно проживающих с опекуном (попечителем) лиц), в которой предстоит жить подопечному ребенку. Лучшим решением проблемы в данном случае мог бы быть не запрет, а полнота и достоверность информации о составе семьи кандидата в опекуны (попечители).

3. Статья 153 Семейного кодекса устанавливает правовой статус приемных родителей. Законопроектом предлагается изложить абзац первый пункта 1 статьи 153 Семейного кодекса в новой редакции, согласно которой предлагается ввести запрет для близких родственников ребенка стать его приемными родителями.

Следует учитывать, что согласно пункту 7 статьи 145 и 153.1 Семейного кодекса приемная семья является формой опеки (попечительства) над детьми, осуществляемой на возмездных условиях. Действующее семейное законодательство не содержит запрета для родственников ребенка взять его под возмездную опеку (попечительство), хотя в правоприменительной практике такая форма родственной опеки (попечительства) не имеет широкого распространения.

Между тем родственная опека (попечительство) – наиболее гуманная форма устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей. В ее основе – нравственный долг, обусловленный кровно-родственными связями, любовь, ответственность за семью, род. Однако зачастую малоимущие родственники ребенка, которые хотели бы взять ребенка на попечение, вынуждены отказываться от опеки (попечительства) в связи с бедностью и невозможностью обеспечить ребенку достойное содержание. Опека (попечительство) на возмездных условиях позволяет преодолеть эти опасения родственников ребенка. Органы опеки и попечительства могут на законных основаниях разрешить такую форму родственникам, когда нет сомнений, что такая опека (попечительство) соответствует наилучшим интересам ребенка.

Предлагаемое ограничение возможности для близких родственников детей быть их приемными родителями сужает возможности органов опеки и попечительства выбрать наилучшую форму устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей, ущемляет права самих детей.

Кроме того эта норма ставит близких родственников ребенка, особенно если они относятся к категории малоимущих, в неравные условия с иными кандидатами в опекуны (попечители) ребенка, которые могут рассчитывать на государственную поддержку.

Комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре и Комитет Совета Федерации по социальной политике (комитеты – соисполнители) предлагают поддержать концепцию законопроекта с учетом замечаний.

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (ответственный комитет) предлагает не поддерживать концепцию законопроекта в представленном виде.

Председатель комитета

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a wavy line at the bottom, positioned between the text 'Председатель комитета' and 'А.А. Клишас'.

А.А. Клишас