



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

Аналитический доклад RF-12-028-02

Постоянный адрес: [familypolicy.ru/rep/rf-12-028](http://familypolicy.ru/rep/rf-12-028)

Наша миссия: содействие укреплению естественной семьи и приоритета традиционных семейных ценностей в области российского и международного права.  
Учредители центра:



Всемирный Конгресс Семей – самое представительное международное объединение сторонников семейных ценностей, включающее сотни организаций из 80 стран мира  
[WorldCongress.org](http://WorldCongress.org)



Фонд поддержки семьи и демографии во имя св. Петра и Февронии представляет ВКС в РФ/СНГ. Учредители Фонда: прот. Дмитрий Смирнов, протоиерей Максим Обухов, Алексей Комов  
[WorldCongress.org](http://WorldCongress.org)



Межрегиональная общественная организация «За права семьи» - защищает российские семьи с 2010 года. Председатель – Павел Парфентьев  
[ProFamilia.ru](http://ProFamilia.ru)

## Резюме

Рассматриваются проблемы деятельности органов опеки и попечительства в сфере профилактики социального сиротства, связанной с вмешательством в семейную жизнь и отобранием детей у родителей во внесудебном (ст. 77 СК РФ) и судебном (ст. ст. 69 и 73 СК РФ) порядке.

Еще в 2008 году в своем письме Министерство образования РФ указывало, что результатом вмешательства органов опеки в семейную жизнь в связи с проблемами в семье «в большинстве случаев становится утрата ребенком родительского попечения, изъятие его из семьи». Это замечание остается верным и сегодня.

Проанализированы нормы международного и российского права, связанные с вмешательством в семью и разлучением ребенка с родителями. Целый ряд общепризнанных норм международного права, направленных на защиту семьи и детей, соответствующих российским конституционным принципам, регулярно нарушается в деятельности органов опеки и попечительства.

В частности, нормы международного права не допускают произвольного вмешательства в семейную жизнь, изъятия ребенка в связи с бедностью семьи или иными проблемами, которые могут быть решены с помощью адресной социальной помощи. В случае изъятия ребенка в связи с угрозой его жизни или здоровью существование такой угрозы должно быть надежно доказано, причем акты и свидетельства сотрудников службы, изымающей ребенка, не могут быть единственным доказательством.

Доклад показывает, что необоснованные действия органов опеки в отношении семей нередко связаны с коррупциогенностью ряда действующих норм российского законодательства, допускающих слишком широкое толкование на практике. Авторы указывают, что необходимо изменение этих норм в сторону благоприятную для семьи.

До внесения таких изменений органы опеки и попечительства должны применять закон, руководствуясь общепризнанными нормами международного права, защищающими семью, а также рядом основополагающих принципов российского законодательства. Среди них конституционный принцип неприкосновенности частной жизни, конституционный принцип презумпции добросовестности поведения родителей, принцип автономии семьи и принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи.

Доклад обобщает практические проблемы деятельности органов опеки и попечительства, связанной с вмешательством в семью, на основании опыта российских организаций, действующих в сфере защиты семьи, материнства и отцовства. Распространенной проблемой в этой области являются нарушения прав родителей и детей, выход органов опеки и попечительства за пределы своих законных полномочий. При этом от произвола и необоснованных вмешательств больше всего страдают малоимущие и социально незащищенные, а также многодетные семьи. Предлагаются рекомендации, направленные на изменение сложившейся негативной ситуации.

## Вводные замечания

Недопустимость широкого и произвольного вмешательства в семейную жизнь и детско-родительские отношения следует из целого ряда правовых норм. Среди них как общепринятые нормы международного права (ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, ст. 17.1 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 16.1 Конвенции о правах ребенка, ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и т.п.), так и основополагающие положения российского права (конституционный принцип неприкосновенности частной жизни – ст. 23 ч. 1 Конституции РФ, конституционный принцип презумпции добросовестности поведения родителей – ст. 38 ч. 2 Конституции РФ<sup>1</sup>, принцип автономии семьи - п. 9 «Основных направлений государственной семейной политики»<sup>2</sup> и принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи – ст. 1 п. 1 Семейного Кодекса РФ).

Тем не менее, 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. Признание необходимости всемерно заботиться о сохранении семьи и необходимости избегать вмешательства в семью всегда, когда такого вмешательства можно избежать – остается, как правило, чисто декларативным. Декларативными зачастую остаются и принципы права, направленные на защиту семьи и неприкосновенности семейной жизни, поскольку не обеспечены соответствующими правовыми механизмами. В частности, действующее законодательство не предусматривает эффективных санкций за их нарушение.

Рассматривая практику, связанную с отображением детей у родителей во внесудебном или судебном порядке по инициативе органов опеки и попечительства, эксперты отмечают существование ряда серьезных проблем, части из которых будет рассмотрена нами ниже. Приходится, в частности, признать, что до сих пор сохранилась актуальность следующего критического замечания Министерства образования и науки РФ от 2008 года в отношении деятельности этих органов в сфере профилактики социального сиротства

«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 отображения 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»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> В обязывающем толковании, данном в Постановления Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 N 13-П (абзац 2 п. 3.3 мотивировочной части).

<sup>2</sup> Утв. Указом Президента РФ от 14.05.1996 N 71

<sup>3</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».

## Нарушения принципов международного права

Во многих случаях проблемы в семейной жизни россиян связаны с системными следствиями бедности семьи. В значительном числе случаев изъятие ребенка из семьи по инициативе органов опеки и попечительства происходит в ситуациях, когда, в действительности, требуется адресная социальная помощь семье, прежде всего материальная. Это противоречит не только основным принципам российского семейного законодательства (необходимости защиты и 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 в соответствующих случаях государства-участники Конвенции, в том числе и Россия. В числе этих принципов особое значение имеют следующие:

- 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>4</sup>.

Необходимо отметить, что в соответствии с 32 статьей Конвенции о защите прав человека и основных свобод толкования, даваемые ее нормам в решениях Суда, являются обязывающими. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 05.02.2007 N 2-П установил, что в силу ст. 15 ч. 4 Конституции РФ, «как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Европейского Суда по правам человека - в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, - являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании

<sup>4</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.

*общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права».*

Приведенные выше принципы, установленные толкованиями Конвенции со стороны ЕСПЧ, в отличие от ряда иных правовых позиций Суда, не вступают ни в какое противоречие с положениями и принципами, закрепленными в Конституции Российской Федерации. Таким образом, органы опеки и попечительства, как и другие государственные органы, обязаны учитывать изложенные выше принципы в своей деятельности и руководствоваться ими, вне зависимости от того, предусмотрены ли соответствующие правовые механизмы нормами российского законодательства, или они отсутствуют.

Очевидным образом, в практике применения частных норм законодательства, органы государственной и местного самоуправления (в т.ч. органы опеки и попечительства) должны также исходить из иных общепризнанных положений международного права. В частности, им следует исходить из принципа недопустимости произвольного вмешательства в семейную жизнь, установленного, как указывалось выше:

- ст. 12 Всеобщей декларации прав человека;
- ст. 17.1 Международного пакта о гражданских и политических правах;
- ст. 16.1 Конвенции о правах ребенка.

Им следует также учитывать, что семья является *«основной ячейкой общества и естественной средой для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей»* и *«ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении»* (Преамбула Конвенции ООН о правах ребенка), а также следующий принцип, установленный ст. 10.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах:

*«Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании».*

Указанные основополагающие принципы международного права должны учитываться в применении представителями государства соответствующих национальных правовых норм.

## Другие международные документы, имеющие отношение к делу

Среди международных документов, имеющих отношение к вопросу об отобрании детей у родителей, следует отметить документ ООН «Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми» (одобрен Генеральной Ассамблеей в 2009 г., код документа ООН A/RES/64/142). Не являясь обязывающим, этот документ имеет определенный уровень межгосударственного признания, и его положения, соответствующие конституционным принципам российского права, следует учитывать в ситуациях, связанных с отобранием детей у родителей. В нем, в частности, указывается:

*«Так как семья является основной ячейкой общества и естественной средой, обеспечивающей рост, благополучие и защиту детей, усилия должны быть в первую очередь направлены на то, чтобы ребенок мог оставаться на попечении или вернуться под опеку своих родителей или, в соответствующих случаях, других близких членов семьи. ...» (п 3).*

*"Все решения, касающиеся альтернативного ухода, следует принимать с полным учетом желательности в принципе содержания ребенка как можно ближе к месту его обычного проживания, с тем чтобы облегчить его контакты с семьей и потенциальную реинтеграцию в свою семью и свести к минимуму разрыв с его образовательной, культурной и социальной средой" (п 11).*

*"Изъятие ребенка из-под опеки семьи должно рассматриваться как крайняя мера и должно, насколько это возможно, быть временным и иметь минимальную возможную продолжительность. Решения об изъятии должны регулярно пересматриваться, и возвращение ребенка под родительскую опеку после того, как будут устранены или исчезнут первоначальные причины изъятия, должно отвечать наилучшим интересам ребенка..." (п. 13).*

*"Финансовая и материальная нужда или условия, прямо или исключительно спровоцированные такой нуждой, никогда не могут быть единственным основанием для изъятия ребенка из-под родительской опеки, помещения ребенка в условия альтернативного ухода или препятствием для его реинтеграции, но должны рассматриваться в качестве сигнала о необходимости предоставления необходимой помощи семье" (п 15).*

*"Решения об изъятии ребенка против воли его родителей должны приниматься компетентными органами в соответствии с действующим законодательством и применимыми процедурами и подлежать судебному надзору, при этом родителям должно быть гарантировано право обжалования и доступа к соответствующему юридическому представительству" (п 47).*

К сожалению, существующая на настоящий момент российская правоприменительная практика вступает в противоречие со здравыми принципами, отраженными в п.п. 15 и 47 данного документа.

В связи с правом обжалования, о котором говорит п. 47 «Рекомендаций», следует отметить, что это право прямо связано с целым рядом основополагающих международных правовых норм, в частности с правом на на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, предусмотренное ст. 6.1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 14.1 Международного пакта о гражданских и политических правах.

К сожалению, в реальности это право зачастую не соблюдается. Не обладая достаточными средствами, не имея права на бесплатную юридическую помощь и необходимых правовых знаний, российские родители, прежде всего из малообеспеченных и социально незащищенных семей, оказываются беззащитными перед лицом представителей государства. Они не могут отстаивать свои права и право своих детей жить в родной семье, когда сталкиваются с исками о лишении или ограничении родительских прав.

В результате на практике суды обычно почти автоматически, без серьезного и справедливого рассмотрения, удовлетворяют иски о лишении или ограничении родительских прав, если они поданы органом опеки и попечительства или иными представителями государства. Это подтверждают, в частности, следующие слова руководителя пресс-службы Московского городского суда Анны Усачевой (в эфире радиостанции «Эхо Москвы», 21.09.2009, выделение наше):

*«Анализируя судебное решение, можно сказать, что если с **исковым заявлением о лишении родительских прав** обращается представитель органа опеки, либо прокурор, то данный факт – сигнал для суда, что ситуация с ребенком достигла критического уровня и необходимо принимать оперативные меры. **Подобные иски судьями удовлетворяются**. В случае если с **исковым заявлением** обращается один из родителей, судьи, проверив обоснованность требований, иногда принимают решение об отказе. Вместе с тем у второго родителя появляются возможность переосмыслить свое отношение к ребенку»<sup>5</sup>.*

Практика организаций, действующих в сфере защиты семьи в нашей стране, показывает, что для России вполне справедливы следующие наблюдения, отраженные в недавнем Докладе специального докладчика ООН по вопросу о крайней нищете и правах человека<sup>6</sup>:

*«63. Лица, живущие в нищете, часто пытаются следить за судебным процессом по делам о защите детей, который во многих странах является крайне жестким и враждебным по отношению к родителям. Государства, действуя в порядке защиты детей, зачастую не предоставляют семьям достаточной информации о ходе разбирательства, а бесплатная юридическая помощь в процессах по делу о защите детей во многих странах не предусматривается. В результате возникает серьезный дисбаланс возможностей между государством и семьями, живущими в нищете, и есть реальная опасность того, что судебный процесс может привести к ненужному лишению или ограничению родительских прав или другим результатам, не отвечающим наилучшим интересам ребенка.*

*64. Хотя дети имеют право расти в безопасной и благоприятной среде, они также имеют право не разлучаться со своими биологическими родителями, за исключением случаев, когда такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. В судебных разбирательствах по делам о защите ребенка главная задача всегда должна состоять в обеспечении наилучших интересов ребенка, а не в наказании его родителей. Криминализация неисполнения родительских обязанностей и злоупотребления ими, хотя и является важным моментом, не обеспечивает конструктивного решения проблем нищеты и обездоленности».*

<sup>5</sup> <http://www.mos-gorsud.ru/news/?id=173>

<sup>6</sup> Представлен специальным докладчиком ООН Магдаленой Сепульведой Кармоной в августе 2011 года, документ ООН А/66/265

## 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»<sup>7</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 отказать 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

<sup>7</sup>См. напр.: <http://blog.profamilia.ru/post/514>

ребенка. Методические материалы<sup>8</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 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.

Понятно, что представители государства, включая органы опеки и попечительства, должны толковать соответствующие нормы российского законодательства, обеспечивая приоритет сохранения семьи, в соответствии с общими принципами российского и международного права, упоминавшимися выше. Однако на практике это делается далеко не всегда, и конкретное правоприменение нередко вступает в серьезный конфликт с указанными основополагающими правовыми принципами, что нарушает права граждан и не отвечает наилучшему обеспечению подлинных интересов ребенка.

---

<sup>8</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))

## Наиболее актуальные практические проблемы

Обобщая опыт российских организаций, действующих в сфере защиты семьи, материнства и отцовства, можно выделить следующие наиболее значимые проблемы, с которыми приходится сталкиваться российским семьям во взаимодействии с органами опеки и попечительства:

- в ситуации, когда дети кратковременно находятся без родителей дома, гуляют на улице одни (или даже с родственниками, не являющимися родителями, - например бабушками и дедушками), они нередко незаконно рассматриваются как безнадзорные;
- родителей заставляют под давлением подписывать «добровольное» согласие на помещение детей в приют или больницу (при этом нередко впоследствии осуществляется необоснованная подготовка к лишению/ограничению родительских прав);
- детей изымают из семьи незаконно (например, когда они, в отсутствие родителей, находятся под присмотром старших родственников, друзей семьи, иных лиц, заменяющих родителей);
- детей изымают из семьи без достаточных оснований, в отсутствие явной и 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, оказания адресной материальной помощи семье 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»);
- к родным родителям ребенка неправомерно предъявляются требования, допустимые, по нормам действующего законодательства, лишь в отношении опекунов и попечителей;
- сотрудники органов опеки и попечительства некритично, как заведомо истинную, воспринимают негативную информацию о семье, поступившую из медицинских, образовательных и т.п. организаций;
- сотрудники органов опеки и попечительства нередко с заведомым подозрением и а priori негативно относятся к малоимущим семьям, многодетным семьям, семьям в трудной жизненной ситуации;
- 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 («не хочу жаловаться на опеку – будет хуже и мне, и детям»).

## 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»<sup>9</sup>.

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 семью, 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 науки<sup>10</sup>, а также входит в сферу надзорной деятельности Прокуратуры РФ. Необходимо лишь обеспечить ее эффективное и реальное осуществление, учитывающее специфику и значимость важной и деликатной области семейной жизни.

По нашему мнению, 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.

Укрепление семьи требует создания благоприятного для семьи правового и социально-экономического режима. Являются ложными решениями любые законодательные меры, расширяющие возможность принудительного вмешательства представителей государства или НПО в семейную жизнь граждан в целях «профилактики социального сиротства»<sup>11</sup>. Такие решения и меры не укрепляют институт семьи, а напротив – ведут к его постепенному разрушению и углубляют институциональный кризис семьи.

Подлинная защита прав детей должна осуществляться, прежде всего, семьей и родителями, приоритет прав которых в этой области должен быть эффективно обеспечен законодательно. Будущее детей и их

<sup>9</sup> <http://www.rg.ru/2010/12/27/astahov.html>

<sup>10</sup> 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

<sup>11</sup> В частности, наш Аналитический центр негативно оценивает концепцию и меры, предусматривающие введение т.н. «социального патроната» как формы «профилактического» вмешательства в жизнь семьи (Законопроект № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства»).

защищенность требуют таких изменений в законодательстве, при которых права родителей и жизнь семьи будут надежно защищены от избыточных вмешательств.

В сфере, касающейся деятельности органов опеки и попечительства, в ближайшей перспективе мы рекомендуем, в частности:

- Законодательное внедрение механизмов прямого общественного контроля в отношении деятельности органов опеки, связанной с вмешательствами в семье.
- 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 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 доносительства 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.