



ДУМА ГОРОДСКОГО ОКРУГА ТОЛЬЯТТИ

РЕШЕНИЕ

06.02.2013

№ 1112

Об Обращении депутатов Думы городского округа Тольятти к Президенту Российской Федерации и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Рассмотрев Обращение депутатов Думы городского округа Тольятти к Президенту Российской Федерации и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о современных инициативах в области защиты детей, Дума

РЕШИЛА:

1. Принять Обращение депутатов Думы городского округа Тольятти к Президенту Российской Федерации и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (Приложение №1).
2. Поручить председателю Думы (Денисов А.В.) направить настоящее Обращение указанным адресатам и в представительные органы муниципальных образований Самарской области с целью поддержки Обращения.

Срок - по мере готовности.

3. Контроль за выполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по социальной политике (Лёксин Н.Е.).

Председатель Думы

А.В.Денисов

000875

Обращение
депутатов Думы городского округа Тольятти
к Президенту Российской Федерации и
в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Уважаемый Владимир Владимирович!

Уважаемые депутаты Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации!

В ноябре 2012 года в городском округе Тольятти состоялся «круглый стол» на тему «О современной федеральной политике в области защиты детей». В нём приняли участие депутаты Думы, специалисты органов, работающих в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства, студенты городских ВУЗов, представители общественных объединений.

Участники «круглого стола» обсудили ряд федеральных инициатив в данной сфере, в том числе законопроекты «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» (№42197-6), «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (№3138-6) и ряд других.

Федеральное законодательство в области защиты прав и интересов детей, без сомнения, нуждается в совершенствовании. Однако участники «круглого стола» отметили необходимость доработки указанных проектов.

Так, законопроектом №42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства», предполагается установление социального патроната в случаях, когда «отсутствуют достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав», но, по мнению органов опеки и попечительства, родители несовершеннолетнего «создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие его нормальному воспитанию и развитию, и (или) отрицательно влияют на его поведение» (пункт 3 статьи 2 законопроекта). В отношении таких семей рекомендуется принимать меры «социально-педагогической, медико-психологической помощи, помощи в воспитании, развитии, реализации и защите прав несовершеннолетнего».

При этом глава 18 Семейного кодекса Российской Федерации уже предусматривает обязанность должностных лиц и иных граждан (то есть всех граждан) информировать органы опеки и попечительства о детях, нуждающихся в защите, в том числе по причинам «уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов» (независимо от причины уклонения), «при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих

угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в других случаях отсутствия родительского попечения». И уже органы опеки и попечительства, изучив обстоятельства, принимают решения о дальнейших действиях в отношении выявленной ситуации. Решение о лишении родительских прав или ограничение в родительских правах может принимать только суд, который и уполномочен определять, имеются ли «достаточные основания для ограничения или лишения родителей родительских прав». К тому же перечень таких оснований также устанавливается Семейным кодексом Российской Федерации. К их числу относится, например, уклонение родителей от выполнения обязанностей (в том числе заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей). Если суд констатирует недостаточность оснований для лишения прав или ограничения в правах, соответственно, решение принимается в пользу родителей.

Таким образом, в указанном законопроекте органы опеки и попечительства будут наделены полномочиями судебных органов – определять достаточность или недостаточность оснований для лишения родителей родительских прав.

Аргументируя необходимость введения социального патроната, инициаторы указывают, что социальный патронат – это новая форма «индивидуальной профилактической работы с ребёнком, проживающим в семье, находящейся в социально опасном положении, и его родителями или законными представителями, осуществляемой органами опеки и попечительства».

Однако пункт 2 статьи 5 Федерального закона от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» уже устанавливает, что «органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними».

Следовательно, правовое регулирование в этой сфере определено. Зачем же тогда вводить социальный патронат, если эти функции регламентированы и вменены существующим органам?

Кроме того, в законодательстве не оговорено, что является нормальным воспитанием или развитием ребёнка, защитой прав и интересов детей и т.д. Все эти вопросы оставлены на усмотрение органов опеки и попечительства. Широта и неопределённость формулировок правовых норм указанного законопроекта позволяет признать оставшимся без попечения родителей практически любого ребёнка.

Далее в законопроекте указывается, что «в случае возникновения достаточных оснований для лишения или ограничения родителей (одного из них) родительских прав во время осуществления социального патроната или по завершении установленного срока его осуществления орган опеки и

попечительства обязан предъявить иск в суд о лишении родителей (одного из них) родительских прав либо об ограничении их (его) в родительских правах».

Однако Семейный кодекс Российской Федерации уже установил, что «Дела о лишении родительских прав рассматриваются (...) по заявлениям органов или организаций, на которые возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних детей (органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и других)».

Кроме того, инициаторами законопроекта не проработан достаточным образом порядок проведения обследования условий проживания ребёнка при назначении социального патронажа, так как указанная норма вступает в нарушение конституционных гарантий о неприкосновенности жилища.

Можно отметить, что недостаточно проработаны вопросы соблюдения принципов автономии семьи и невмешательства кого-либо в дела семьи, установленные в статье 1 Семейного кодекса Российской Федерации. По поводу этого принципа Конституционный Суд Российской Федерации в своём определении (№875-О-О от 26.05.2011) указал, что он является конкретизацией положения статьи 38 Конституции Российской Федерации о защите государством семьи, материнства, отцовства и детства.

Таким образом, данный законопроект вступает в противоречие с семейным законодательством Российской Федерации и с конституционным правом граждан на охрану семьи.

Второй законопроект №3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», создаёт условия для доступа общественных организаций (согласно проекту, финансово благополучных) к детям, находящимся в государственных учреждениях.

Для осуществления контроля за деятельностью учреждений, в которых находятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, законопроект предполагает создание института общественных наблюдателей, формирование общественных наблюдательных комиссий (ОНК).

Планируется, что эти структуры будут состоять из представителей общественных организаций, которые должны будут нести бремя материальных расходов на их труд, что сразу весьма сужает круг претендентов до конкретного списка финансово благополучных организаций. Практика работы некоммерческого сектора показывает, что финансово обеспеченные организации имеют регулярную финансовую поддержку либо из государственных средств, либо от иностранных спонсоров. Следовательно, они являются лишь по форме общественными.

ОНК не будет являться юридическим лицом, и, следовательно, не будет нести ответственности за свои действия. Формироваться ОНК будут Общественными палатами по федерально-региональному принципу, т.е. выстраивая очередную вертикаль власти.

Вместе с тем в законопроекте роль создаваемого органа неясна. Во-первых, этот орган поставлен над всеми органами власти и управления. Во-вторых, предлагаемые разработчиками действия ОНК дублируют работу уже созданных

структур, учреждений и организаций по защите прав несовершеннолетних, в некоторых случаях идут вразрез с действующим законодательством. Так, например, в случае принятия законопроекта в предложенной редакции будут нарушены положения ст.ст. 54, 56, 121, 122 Семейного кодекса Российской Федерации, а также ряда других нормативных актов.

Закон гласит, что члены ОНК и иные предусмотренные законом лица получают право доступа в указанные учреждения без специального разрешения и предварительного уведомления администраций (п.1 ст.19), право доступа к информации, содержащей личную, семейную и медицинскую тайну детей и лиц, находящихся там, и право её копирования (п.5 ст.19), право обращаться в прокуратуру и органы исполнительной власти при непредоставлении информации; право на беседу без свидетелей с детьми и лицами, находящимися в организациях (п.3 ст.19), а также право на деятельность по их устройству в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; деятельность по поиску иных форм устройства детей, по содействию сотрудничеству общественных и иных негосударственных организаций, других юридических, а также физических лиц с администрациями организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по решению иных задач.

Без сомнения, общественный контроль за деятельностью учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходим.

Однако указанный в законопроекте перечень полномочий членов ОНК нуждается в доработке, в том числе в части доступа к личным делам детей, к медицинским документам. Пункт 5 части 1 статьи 19 законопроекта предусматривает право членов ОНК запрашивать и получать от администраций организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, личные дела и медицинские документы детей и лиц, находящихся в таких организациях. Указанное положение законопроекта нарушает статью 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» о соблюдении врачебной тайны и статью 10 Федерального закона «О персональных данных».

В то время, как, исходя из интересов детей, необходимо предусмотреть возможность ознакомления общественности с финансовыми документами и образовательными программами учреждений и организаций, поскольку в результате изучения именно этой документации можно было бы сделать вывод о правильном расходовании бюджетных средств, о достойном воспитании и образовании детей, оставшихся без попечения родителей.

При этом, согласно п.3 статьи 6 законопроекта, ОНК будет являться не юридическим лицом, а коллегиальным общественным органом, в связи с чем её члены не будут нести персональную ответственность за свои действия. Их действия не могут подлежать обжалованию в судебном или административном порядке. Лиц, виновных в злоупотреблениях полномочиями, невозможно будет привлечь к должностной ответственности, так как этого не позволит сделать их общественный статус. Ответственность же предусмотрена только в случаях нарушения членами ОНК требований законодательства, регулирующего деятельность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

(ст.28). Ни член общественной наблюдательной комиссии, ни его доверенные специалисты не обязаны давать, согласно проекту, никаких подписок о неразглашении сведений, ставших им известными в силу предоставленных им законом полномочий, вследствие чего и привлечение их к какой бы то ни было ответственности в случае разглашения данных о ребёнке или его семье будет невозможным.

В свою очередь, органы опеки и попечительства, обеспечивающие защиту прав несовершеннолетних, наделены государством не только правами, но и обязанностями и ответственностью.

В соответствии с пунктом 4 статьи 19 «...член наблюдательной комиссии может принимать и рассматривать предложения, заявления и жалобы детей и (...) иных лиц, которым стало известно о нарушении прав детей в указанных организациях». Однако в статье 56 Семейного кодекса Российской Федерации «Право ребёнка на защиту» указано, что «защита прав и законных интересов ребёнка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом». Предоставление иным лицам права рассматривать жалобы не может быть признано обоснованным.

Согласно статье 121 Семейного кодекса Российской Федерации, «деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается». Согласно рассматриваемому законопроекту, правами по выявлению и устройству детей наделяются также и ОНК. Таким образом, при принятии рассматриваемого законопроекта в Российской Федерации будут действовать противоречащие друг другу нормы.

В целом неясно, в чём будет заключаться деятельность вновь создаваемого органа, какие конкретные действенные меры, кроме запросов и указаний, как правило, в органы опеки и попечительства, будет принимать ОНК самостоятельно для решения возложенных на неё задач.

Статья 4 законопроекта относит к основным принципам осуществления общественного контроля и оказания содействия организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «приоритет прав и законных интересов детей». Очевидно, что включение приоритета прав детей в национальное законодательство нарушает принцип равенства прав и свобод, установленный в статье 19 Конституции Российской Федерации: «1. Все равны перед законом и судом. 2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола..., а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан...». Таким образом, права детей и родителей должны иметь правовое соответствие.

Часть 1 статьи 14 законопроекта также требует доработки, так как к решению судеб детей и их семей не могут допускаться люди, не имеющие специального профильного образования (опыт работы такого гражданина в возрасте 23 лет может быть, например, заработан в должности делопроизводителя или водителя органов опеки и попечительства).

Подводя итоги, просим Вас рассмотреть:

1. Возможность исключения из законопроектов неопределённого перечня и неопределённых оснований признания семьи «социально опасной» (неопределённость критериев социально-опасного положения семей, характера предъявляемых к ним требований), а также дополнения его положением, исключающим эти понятия из статьи 121 Семейного кодекса Российской Федерации.

2. Возможность принятия законодательных мер, дающих дополнительные гарантии права родителей на воспитание детей, включая формирование их мировоззрения и образа жизни, ограждение их от пропаганды опасных и безнравственных поступков, ознакомления с рекламирующими это материалами, печатной, аудио- и видеопродукцией, информацией средств массовой информации.

3. Возможность исключения из законов и подзаконных актов право органов опеки вмешиваться в жизнь семьи до решения суда, исключения неконкретных оснований для вмешательства в жизнь семьи, таких как «ненадлежащее воспитание», «низкий материальный уровень», «психическое насилие» и др.

4. Возможность определения для органов опеки задачи сохранения семьи, помощи семье (в том числе материальной), а не изъятия из неё детей, в качестве приоритетной.

5. Возможность предусмотрения механизма общественного контроля над работой органов опеки и их ответственности в случае необоснованного и волонтаристского вмешательства во внутренние дела семьи.

6. Возможность создания через сотрудничество соответствующих государственных и общественных структур и организаций эффективной системы социальной помощи проблемным и нуждающимся семьям без угрозы изъятия детей.

7. Возможность создания почвы для духовно-нравственного оздоровления среды и восстановления традиционных для российского общества культурных ценностей, таких как солидарность, милосердие, социальная справедливость, целомудрие, державность.

8. Возможность направления усилий на разработку оптимистической социальной рекламы, пропагандирующей укрепление единства семьи, утверждение важнейшей роли отца и матери, на формирование в обществе установки на многодетность в семье.

9. Возможность вынесения проектов указанных федеральных законов на открытое всенародное обсуждение и дальнейшее их рассмотрение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации после указанного обсуждения.

Председатель Думы
городского округа



А.В.Денисов