

УДК 342.92

**ОГРАНИЧЕНИЕ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ:
ВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Т. М. Занина, С. С. Нехорошева

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 29 сентября 2014 г.

Аннотация: анализируются практика и нормативная основа использования родительских прав, обосновывается применение этой меры ответственности в административном законодательстве, рассматривается институт патронатного воспитания.

Ключевые слова: административные наказания, ограничение родительских прав, патронатное воспитание.

Abstract: *the article analyzes the practice and regulatory basis for the use of restriction parental rights, justifies the use of this the measure of responsibility in administrative law, discusses the Institute of foster care.*

Key words: *administrative punishment, restriction of parental rights, foster care.*

В последнее время наблюдается тревожная тенденция увеличения более чем на 42 % числа несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершаемыми членами их семей (с 5208 в 2010 г. до 6305 в 2012 г. и до 7416 в 2013 г.), в том числе собственными родителями (с 4044 в 2010 г. до 4580 в 2012 г. и до 5238 в 2013 г.)¹. Количество родителей, уклоняющихся от воспитания детей или отрицательно на них влияющих, состоящих на учете в территориальных органах МВД России, по-прежнему увеличивается (соответственно в 2010 г. – примерно 125 тыс.; в 2012 г. – 138 тыс.; в 2013 г. – 145 тыс.)². В связи с этим возникают вопросы: как предотвратить дальнейшее ухудшение положения детей в семье и какими мерами способствовать надлежащему исполнению родителями их обязанностей? Это обуславливает и научный интерес к сфере защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан, прежде всего от посягательств со стороны родителей.

Каждый пятый подросток, состоящий на учете в подразделениях ПДН, проживает либо в неблагополучной семье, либо в криминогенном ближайшем окружении. Просчеты семейного воспитания, нередко и полное его отсутствие, приводят к искаженному восприятию детьми нравственных и духовных ценностей.

¹ См.: Справка по вопросу «О профилактике преступлений, совершенных в отношении детей и подростков родителями или иными законными представителями, а также другими лицами, проживающими совместно с несовершеннолетними» // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2014. № 4. С. 15–16.

² См.: Состояние правопорядка в Российской Федерации и основные результаты деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2013 году : аналитические материалы. М., 2014. С. 87.

Учитывая, что обязанности родителей по воспитанию детей относятся к числу не только моральных, но и правовых, нельзя отрицать значение правовых механизмов в решении обозначенной проблемы. Известно, что наличие закрепленной в законе санкции может выступать достаточным стимулом для исполнения человеком правовой обязанности.

В случае установления фактов осуществления родительских прав с нарушением прав детей закреплены следующие негативные последствия:

а) отобрание ребенка органом опеки и попечительства у родителей в случаях жестокого обращения с ребенком, угрозы жизни или здоровью ребенка со стороны родителей (ст. 77 Семейного кодекса РФ³ (далее – СК РФ);

б) лишение полномочий по представлению интересов детей (п. 2 ст. 64 СК РФ);

в) лишение родительских прав — исключительная мера гражданско-правовой ответственности за виновное невыполнение родительского долга (ст. 69 СК РФ);

г) ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ);

д) привлечение к административной или уголовной ответственности в соответствии с нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)⁴ и Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) соответственно.

Рассмотрим вопрос эффективности мер, предусмотренных административным законодательством в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих прав. Система административных наказаний уязвима для критики с точки зрения как эффективности воздействия на правонарушителей, так и общей превенции и процессуальной реализации.

Родители или лица, их заменяющие, в соответствии со ст. 5.35 КоАП РФ в случае совершения административного правонарушения подлежат административной ответственности в виде предупреждения, административного штрафа либо административного ареста.

Изучение административных материалов по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ позволило выяснить, что в подавляющем большинстве случаев применение к законным представителям несовершеннолетних такого вида административного наказания, как предупреждение, не оказывает своего профилактического воздействия.

Чаще всего к рассматриваемой категории лиц применяются штрафные санкции, пополняющие бюджет, что предполагает наступление положительных изменений со стороны правонарушителя и способствует

³ Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ с изм. и доп. // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/popular/family/> (дата обращения: 17.08.2014).

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.09.2014).

предупреждению совершения им новых правонарушений. Но на практике складывается неблагоприятная ситуация с реальным исполнением назначенных административных наказаний в виде штрафа. Лица, привлекаемые к ответственности за неисполнение родительских обязанностей, очень часто не работают, злоупотребляют спиртными напитками и не имеют реальной возможности оплатить данный штраф. Не будет эффективным, на наш взгляд, и его замена в случае уклонения от уплаты более строгим наказанием в виде административного ареста, так как, во-первых, встает вопрос о месте пребывания ребенка на указанный период, а во-вторых, в этом случае опять пострадают интересы несовершеннолетних детей. Поэтому к родителям и законным представителям в случаях нарушения ими установленных правил должны применяться лишь такие формы наказания, которые не могут ухудшить положение связанных с ними несовершеннолетних лиц⁵.

Результаты проведенного нами анкетирования инспекторов по делам несовершеннолетних также показали: подавляющее число респондентов указывают, что нормы административного законодательства в области защиты прав и законных интересов детей неэффективны, и главным недостатком считают излишнюю мягкость и, как следствие, неэффективность установленных административных наказаний.

Если рассматривать эффективность мер гражданско-правовой ответственности, то российские судьи явно предпочитают лишение родительских прав. Правда, с 2007 г. наметилась тенденция сокращения числа родителей, лишенных родительских прав (с 76,3 до 52,2 тыс. к 2012 г.), и соответственно увеличения численности ограниченных в родительских правах (с 5,8 до 8,8 тыс. к 2012 г.)⁶, что свидетельствует о положительной динамике в восприятии органами опеки важности вопросов первичной профилактики.

Лишение родительских прав – исключительная, крайняя мера гражданско-правовой ответственности, применяемая к родителям. К сожалению, намного реже применяется институт ограничения родительских прав. Причина тому ясна. В соответствии со ст. 73 СК РФ данная мера применяется в двух случаях: 1) когда оставление ребенка с родителем опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителя не зависящим; 2) когда не установлены достаточные основания для лишения родителя родительских прав. Казалось бы, второе основание ограничения родительских прав способно создать систему предупреждения нарушений прав детей, поскольку в этом случае родитель временно отстраняется от воспитания ребенка до того момента, пока он не изменит своего поведения. Однако сотрудники органов опеки и попечительства, которые чаще всего обращаются в суд с

⁵ См.: *Махина С. Н.* Новеллы и проблемные аспекты современного этапа развития института административного ареста (на примере анализа статей 5.35, 6.8–6.9 КоАП РФ) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 2. С. 116–123.

⁶ См.: *Бирюкова С. С., Варламова М. А., Синявская О. В.* Сиротство в России : основные тенденции и приоритеты государственной политики // SPERO. 2013. № 18. С. 57–80.

соответствующими исками, выявляют родителей, не исполняющих своих обязанностей, как правило, когда ребенка уже необходимо изъять из семьи, а родителей лишить их прав. Конечно, в такой ситуации ограничение прав заведомо не даст результата, в то же время обращение в суд с иском и судебное разбирательство связано со значительными затратами времени и сил. Таким образом, надо признать, что ограничение родительских прав, которое традиционно относится к мерам юридической ответственности (гражданско-правовой), не выполняет ни функцию перевоспитания родителей, ни функцию защиты прав детей. В связи с этим предлагаем пересмотреть концепцию применения ограничения родительских прав как меру юридической ответственности в семейно-правовой сфере. Однако, на наш взгляд, намного эффективнее будет использовать его в качестве меры административной ответственности. Так, в Великобритании существует понятие дисквалификации родителя⁷, не исполняющего свои обязанности по воспитанию несовершеннолетних, на непродолжительный срок. В России за неисполнение родителями обязанностей можно ввести такой вид наказания в административном законодательстве, как ограничение родительских прав на срок от двух до шести месяцев.

Ребенка на это время следует устроить в патронатную семью. В настоящее время данный институт активно развивается в нашей стране. Опыт работы с патронатной семьей показывает, что содержание воспитанника, проживающего в патронатной семье, обходится дешевле его содержания в детском доме. Экономия бюджетных средств объясняется тем, что патронатной семье не выделяются средства на коммунальные услуги, на приобретение оборудования, мебели, на капитальный ремонт и др. При этом дети воспитываются в семье, которая находится под контролем педагогов, психологов, медицинских работников и других специалистов учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и получает их помощь по вопросам воспитания⁸. В то же время при создании в государстве соответствующих условий, а именно введении такого вида административного наказания для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, как ограничение родительских прав, представляется возможным возврат ребенка в родную семью.

Наилучшим решением судьбы ребенка является либо его возвращение в «кровную» реабилитированную семью, либо усыновление. Однако в настоящее время «оздоровить» значительное число неблагополучных родителей, уже лишенных родительских прав, не представляется возможным. Поэтому роль профессиональных замещающих семей станет достаточно заметной в государственной семейной политике России.

⁷ См.: *Панкова Т. П.* Совершенствование системы предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации. М., 2005. С. 63.

⁸ См.: *Алексеева Э.* Формирование института патронатной семьи в современной России // Политическое обозрение. URL: <http://www.lawinrussia.ru/formirovanie-instituta-patronatnoi-semi-v-sovremennoi-rossii> (дата обращения: 14.07.2014).

В начале XXI в. отечественные ученые – специалисты в области психологии сиротства, такие как А. М. Прихожан, Н. Н. Толстых, провели многочисленные исследования о развитии ребенка в условиях детского дома и приемной семьи, в результате чего пришли к заключению, практически полностью совпадающему с опытом воспитателей: в замещающих семьях развитие детей по всем направлениям происходит значительно успешнее, чем в сиротских учреждениях⁹.

Полагаем, что рост числа замещающих семей будет продолжаться, так как в соответствии с Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 (в ред. от 28.12.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ показатель семейного жизнеустройства детей-сирот является критерием оценки работы органов региональной исполнительной власти.

Патронатное воспитание – аналог широко практикуемого за рубежом помещения ребенка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, в fosterную семью. Во многих европейских странах, в которых fosterные семьи широко распространены, практически нет детских сиротских учреждений¹¹. Патронатная семья – это промежуточная форма жизнеустройства ребенка. Так, по данным Министерства образования и науки Российской Федерации, патронат как форма воспитания существует в 42 субъектах РФ¹², в которых приняты местные законодательные акты о патронатной семье. Единого федерального закона о патронате пока нет. Он находится на стадии разработки.

Существующий проект закона «О патронате в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу ФС РФ 7 февраля 2013 г., в рамках определений и форм фактически ничем не отличается от законов субъектов РФ. По Закону Московской области от 5 июля 2003 г. № 77/2003-ОЗ (в ред. от 24.07.2014) «О патронате»¹³, патронатом является

⁹ См.: *Гайсина Г. И.* Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : российский и зарубежный опыт. URL: <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?fmode> (дата обращения: 25.04.2013).

¹⁰ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 с изм. и доп. // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140053/#p25 (дата обращения: 17.09.2014).

¹¹ См.: *Попаденко Е. В.* Ювенальная юстиция : зарубежный опыт и проблемы становления в России. URL: <http://jurlugansk.ucoz.org/books/visnik-lduvs-2011-spec.vip.5.pdf#page=461> (дата обращения: 19.05.2013).

¹² Усыновление в России. Интернет-проект Министерства образования и науки РФ. Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей. URL: <http://www.usynovite.ru/adoption/patronage/patronat/chapter4/> (дата обращения: 12.03.2014).

¹³ О патронате : закон Московской области от 5 июля 2003 г. № 77/2003-ОЗ с изм. и доп. // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MOB;n=193179> (дата обращения: 17.08.2014).

форма воспитания и оказания социальной помощи детям, нуждающимся в государственной поддержке, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет.

Таким образом, в отличие от приемной семьи патронат представляет собой форму социальной помощи. Эта форма предполагает разделение ответственности между патронатным воспитателем и уполномоченной службой. Предлагаем, после применения к родителям ограничения в родительских правах в рамках административного законодательства ребенка помещать в патронатную семью лишь для того, чтобы сразу после изъятия из тяжелых жизненных условий избежать необходимости направления его в приют или детский дом. Но для этого должна существовать система уже прошедших подготовку семейных патронатных воспитателей.

В России опыт патронатных семей сложился иным образом – ребенок в любом случае проходит через детские интернатные учреждения. Соответственно, полномочия специализированной службы по патронатному воспитанию передаются органами опеки и попечительства детского дома. Патронатный воспитатель заключает договор с детским домом, становясь его сотрудником, а ребенок, направляемый в патронатную семью, остается воспитанником детского дома. Ответственность за условия жизни и развития ребенка, за соблюдение его прав разделена между детским домом и патронатной семьей. Но должна существовать другая взаимосвязь – патронатная семья и орган опеки и попечительства. Договор должен заключаться именно между указанными сторонами, так как с учетом особенностей такой специфической воспитательной деятельности, как патронатное воспитание, подбор, обучение патронатных воспитателей, передача ребенка на патронатное воспитание, психолого-педагогическое сопровождение семьи и ребенка осуществляются специалистами социальных служб, прошедшими обучение по данному направлению, а контроль осуществляет орган опеки и попечительства.

Данная ситуация, на наш взгляд, сложилась из-за отсутствия федерального законодательства, регулирующего патронатное воспитание. Когда у органов опеки появится нормативная основа, сформируется база подготовленных патронатных воспитателей, период нахождения ребенка в приюте или интернате можно будет исключить.

В результате в относительно короткое время ребенок сможет либо вернуться в свою биологическую семью, с которой в это время проводилась необходимая социальная, психологическая, правовая работа по изменению неблагоприятной ситуации, либо будет направлен в семью постоянных опекунов.

Рассматривая институт ограничения родительских прав, мы предполагаем и более упрощенную систему воссоединения семьи. В настоящее время восстановление родителей в родительских правах возможно только в порядке и по основаниям, установленным ст. 72 СК РФ. Решение о восстановлении в родительских правах находится в исключительной компетенции суда. Инициатива рассмотрения данного вопроса может исходить только от родителей, но решить его положительно не просто, поскольку

сбор необходимой доказательной базы об исправлении очень сложен. В рассматриваемой нами ситуации семья и в отсутствие ребенка будет постоянно находиться в тесной взаимосвязи со всеми социальными службами, ее сопровождающими. Снятие ограничения родительских прав в рамках административного процесса будет проходить намного быстрее.

По вопросу эффективности административных мер, применяемых к родителям, не исполняющим своих обязанностей, нами было проведено исследование мнения сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России, сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних, органов опеки и попечительства Воронежской области. Результаты исследования выглядят следующим образом: всего было проанализировано 279 интервью сотрудников вышеперечисленных категорий, из них более 95 % респондентов признали, что существующие меры административной ответственности, применяемые к неблагополучным родителям, неэффективны; 83 % – согласились, что введение такого вида административного наказания, как ограничение родительских прав с помещением ребенка в патронатную семью, будет способствовать исправлению ситуации в неблагополучных семьях; 57 % – подтвердили положительные результаты патронатного воспитания в своих регионах; 74 % – указали на то, что отсутствует достаточная нормативная база для более эффективного его функционирования.

В связи с этим предлагаем перенести меру юридической ответственности в виде ограничения родительских прав из гражданско-правовой сферы в административную и закрепить ее в КоАП РФ как вид административного наказания. Кроме того, проведенное нами исследование свидетельствует об острой необходимости скорейшего принятия федерального закона «О патронате в Российской Федерации», а также переподготовки специалистов социальных служб, органов опеки и попечительства для оказания квалифицированной помощи семьям, в которых родители не должным образом исполняют свои обязанности.

Итак, в целях предотвращения нарушения прав детей должны быть предприняты не только правовые, но и наиболее действенные социальные и экономические меры: стабилизация социальных отношений, формирование у граждан жизненного целеполагания и уверенности в завтрашнем дне, накопление в обществе опыта семейного общения и заботы друг о друге.

Воронежский институт МВД России

Занина Т. М., кандидат юридических наук, профессор, начальник кафедры административного права

Тел.: 8 (473) 200-52-90

Нехорошева С. С., адъюнкт кафедры административного права

E-mail: nehorosheva_ss@mail.ru

Тел.: 8 (473) 200-52-94

Voronezh Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Zanina T. M., Candidate of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative Law Department

Tel.: 8 (473) 200-52-90

Nekhorosheva S. S., Post-graduate Student of the Administrative Law Department

E-mail: nehorosheva_ss@mail.ru

Tel.: 8 (473) 200-52-94