

УДК 347.63

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЗАКОННОСТИ
ОТОБРАНИЯ РЕБЕНКА У РОДИТЕЛЕЙ

М. Б. Мельникова

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 5 апреля 2017 г.

Аннотация: проанализированы нормы действующего законодательства, регламентирующие отобрание ребенка у родителей органами опеки и попечительства, определены основные направления деятельности прокурора при поступлении сообщения об отобрании ребенка, сформулированы предложения по совершенствованию указанной деятельности.

Ключевые слова: ребенок, родители, семья, органы опеки и попечительства, прокурор, отобрание, лишение родительских прав.

Abstract: the article analyzes the norms of the current legislation regulating the removal of the child from the parents by the guardianship and guardianship agencies, the main directions of the prosecutor's activity are determined upon receipt of the report on the child's selection, proposals are made for the improvement of this activity.

Key words: child, parents, family, guardianship authorities, the prosecutor, confiscation, deprivation of parental rights.

В соответствии с положениями, провозглашенными Конвенцией о правах ребенка, принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г., дети имеют право на особую заботу и помощь; семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимые защита и содействие с тем, чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества; ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания¹.

В силу ст. 38 Конституции РФ материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей².

Изданный на основании норм международного законодательства и Конституции РФ приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г.

¹ Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. : ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Сборник междунар. договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. и доп. от 21.07.2014 // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

№ 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» обязывает прокурора иметь в виду, что государственная политика основывается на обеспечении единства прав и обязанностей, ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда, в связи с чем следует осуществлять постоянный надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, обращая особое внимание на своевременность оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении (п. 2–3)³.

Статьей 20 Конвенции ООН о правах ребенка установлено, что «ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством».

В случае если нахождение в семье угрожает жизни и здоровью ребенка, прокурор должен узнавать об этом одним из первых. При невозможности стабилизации ситуации в семье и при стойком нежелании родителей изменить свое негативное отношение к детям возникают правовые основания для постановки вопроса об изъятии ребенка из семьи.

В соответствии со ст. 77 Семейного кодекса РФ при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится. Такое отобрание ребенка производится в административном порядке органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта РФ либо акта главы муниципального образования в случае, если законом субъекта РФ органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству⁴.

В настоящее время указанная норма семейного законодательства является чуть ли не самой популярной, так как то в одном то в другом регионе России общественностью широко обсуждаются факты изъятия детей из семьи органами опеки и попечительства в досудебном порядке. Причем значительной частью участников дискуссий действия официальных органов критикуются; в поддержку родителей, оставшихся без детей, создаются группы в социальных сетях; корреспонденты средств массовой информации пытаются найти в действиях органов, защищающих интересы детей, правовые ошибки и просчеты. Так, в 2016 г. всероссийскую известность получила история жительницы с. Соколово Зонального района Алтайского края Ирины Байковой, у которой органы опеки и попечительства отобрали троих дочерей, дети в дальнейшем были возвращены в

³ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи : приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 // Законность. 2008. № 2.

⁴ Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. с изм. и доп. от 30.12.2015 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16 ; 2016. № 1 (ч.1). Ст. 77.

семью. При этом лица, обсуждавшие возникшую ситуацию, высказывали кардинально противоположные мнения относительно действий органов опеки и попечительства и поведения матери и детей⁵.

Вопрос об отобрании детей у родителей обсуждался на пресс-конференции Президента РФ В. В. Путина, которая состоялась 23 декабря 2016 г. Глава государства поручил Министерству труда и социальной защиты РФ, Общественной палате РФ и Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка проанализировать практику изъятия несовершеннолетних из семьи органами опеки и попечительства с точки зрения избыточности применяемых мер или неправомерного вмешательства в семью⁶.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ № 188 прокурор обязан добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также о соблюдении ими обязанности информировать о них компетентные органы для защиты и восстановления прав детей, в случаях, не терпящих отлагательства, инициировать изъятие детей из неблагополучных семей, в необходимых случаях предъявлять в суды заявления о лишении родительских прав (п. 35).

В свете анализируемой проблемы особое значение имеет положение ст. 77 Семейного кодекса РФ, в соответствии с которым при отобрании ребенка орган опеки и попечительства обязан незамедлительно уведомить об этом прокурора. Соблюдение указанного требования закона является важной гарантией защиты прав как родителей, у которых ребенка отбирают, так и самого несовершеннолетнего. Соответственно, факт неуведомления прокурора об изъятии ребенка из семьи должен рассматриваться как грубейшее нарушение закона со стороны органов опеки и попечительства, и на каждый такой случай прокурору следует реагировать внесением в адрес органов местного самоуправления представления об устранении нарушений семейного законодательства.

После получения из органов опеки и попечительства уведомления об отобрании ребенка именно на органы прокуратуры возлагается обязанность по оценке законности указанных действий, причем это должно быть произведено незамедлительно после изъятия несовершеннолетнего из семьи.

Как верно замечено Е. А. Татаринцевой, «необходимость тщательного исследования акта об отобрании ребенка как юридического факта, влекущего за собой прямое юридическое последствие – возникновение,

⁵ См.: Юдин Е. Бандитское изъятие детей на Алтае – опека применяет клевету и ложь. URL: <https://regnum.ru/news/society/2176229.html> ИА REGNUM ; В «Прямом эфире» на всю страну прогремели имена жителей алтайского села Соколово. URL: <http://www.ap22.ru/paper/V-Pryamom-efire-na-vsyu-stranu-progremeli-imena-zhiteley-altayskogo-sela-Sokolovo.html>

⁶ Стенограмма большой пресс-конференции Владимира Путина. URL: <https://rg.ru/2016/12/23/stenogramma-putin.html>

изменение или прекращение правового отношения, объясняется острой существующей проблемой, заключающейся в отсутствии тщательно регламентированного административного порядка отобрания ребенка, что приводит к не всегда обоснованным действиям со стороны органов опеки и попечительства и их оспариванию со стороны родителей, но уже в судебном порядке»⁷.

В настоящее время сложилась ситуация, при которой государство полагается на субъективное мнение, зависящее от личных и профессиональных качеств людей, наделенных государством субъективным правом по отобранию ребенка⁸.

Если прокурору поступила информация о факте отобрания ребенка из семьи, то он должен, в первую очередь, провести анализ документов, на основании которых органами опеки и попечительства сделан вывод, что оставление ребенка с родителями угрожает его жизни или здоровью, причем эта угроза является реальной. Если материалы, представленные органами опеки и попечительства, не позволяют в полной мере оценить возникшую ситуацию на предмет наличия оснований для отобрания ребенка, прокурору необходимо принять исчерпывающие меры для восполнения недостающих данных. Способами сбора дополнительной информации в указанной ситуации могут являться: запрос сведений из органов внутренних дел о привлечении родителей к уголовной и административной ответственности и при необходимости изучение материалов уголовных и административных дел; опрос должностных лиц органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, имеющих сведения о семье; беседа с медицинскими и педагогическими работниками, которые занимались с детьми, изъятыми из семьи; наконец, получение объяснения от самих родителей, у которых отобрали ребенка (детей), а также беседа с детьми. С учетом наличия в ситуации компонента субъективизма вполне обоснованным является указание в приказе № 188 Генерального прокурора РФ на необходимость поручать надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи наиболее квалифицированным и опытным работникам (п. 15).

В юридической литературе неоднократно предпринимались попытки четкого определения объективных критериев отобрания ребенка у родителей. Так, С. В. Букшина, Е. В. Дадаян, А. Н. Сторожева и многие другие авторы однозначно указывают в качестве оснований для такого отобрания жестокое обращение родителей с ребенком, отказ от его лечения⁹.

⁷ Татари́нцева Е. А. Акт об отобрании ребенка как особый юридический факт в правоотношениях по воспитанию детей в семье // Семейное право и законодательство : политические и социальные институты совершенствования : сб. Междунар. науч.-практ. конф. Тверь, 2015. С. 261.

⁸ См.: Федоровская Т. В. Проблема правовой неопределенности оснований отобрания ребенка у родителей и опекунов (попечителей) // Актуальные проблемы современного законодательства : материалы науч.-практ. конф. М., 2016. С. 385–389.

⁹ См.: Букшина С. В. Отобрание ребенка в административном порядке : основание, последствия и значение // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 4.

На уровне субъектов РФ имеются нормативные документы, содержащие конкретные ситуации, в которых ребенок может быть отобран у родителей. Так, Положение о порядке отобрания ребенка у родителей (законных представителей) при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, утвержденное постановлением Правительства Нижегородской области от 3 сентября 2010 г. № 574, предусматривает следующее:

«Отобрание осуществляется ОМСУ на основании соответствующего правового акта органа местного самоуправления при наличии непосредственной угрозы жизни ребенка или его здоровью, носящей прямой и явный характер, не вызывающей сомнения в возможности наступления негативных последствий в виде смерти, причинения телесных повреждений, стойких нарушений здоровья, или иного вреда здоровью ребенка, связанных с:

– отсутствием полноценного ухода за ребенком, создающим угрозу его жизни или здоровью;

– отказом законных представителей от лечения ребенка, имеющего заболевания, требующие срочного медицинского вмешательства;

– наличием признаков физического и/или психического насилия над ребенком;

– нахождением родителей (законных представителей) в тяжелой степени опьянения;

– наличием иных обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью ребенка, в том числе отказом или уклонением родителей (законных представителей) от лечения имеющихся у них опасных для здоровья ребенка форм заболевания (в том числе открытой формы туберкулеза, обострение психических заболеваний)¹⁰.

Однако, как следует из анализа указанного документа, перечень оснований для отобрания ребенка является открытым, что вполне объективно с учетом того, что все ситуации, которые могут создать угрозу жизни и здоровью ребенка, предусмотреть невозможно. Каждая ситуация в каждой семье является индивидуальной, и прокурору на основе собранных сведений необходимо объективно, с полной мерой ответственности, установить, имелась ли реальная угроза для жизни и здоровья ребенка в случае, если он продолжал бы оставаться с родителями.

Следует отметить, что немаловажным моментом в оценке законности отобрания ребенка у родителей является проверка соблюдения формальных требований при вынесении акта об отобрании, который должен быть подписан уполномоченным на то должностным лицом, содержать все необходимые реквизиты, а также указания на конкретные фактические обстоятельства, послужившие основанием для его принятия. Нарушение формальных требований при оформлении акта об отобрании ребенка не-

С. 13–16 ; *Дадаян Е. В., Сторожева А. Н.* К вопросу о процедуре отобрания детей при непосредственной угрозе жизни и здоровью ребенка // Тенденции формирования науки нового времени // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. : в 4 ч. / отв. ред. А. А. Сукиасян. Уфа, 2014. С. 253.

¹⁰ Нижегородские вести. 2010. 18 сент.

допустимо, поскольку в дальнейшем оно может привести к признанию указанного акта незаконным и как следствие к длительной неопределенности статуса несовершеннолетнего с точки зрения оснований для отнесения его к категории детей, оставшихся без попечения родителей. Такая ситуация ни при каких обстоятельствах не должна иметь место: ребенок, изъятый из семьи на основании акта об отобрании (при условии законности указанного акта), должен в кратчайшее время получить официальный правовой статус, позволяющий ему приобрести возможность воспитываться в новой благополучной семье.

В случае выявления факта необоснованного отобрания ребенка у родителей прокурор в соответствии со ст. 23 федерального закона о прокуратуре должен опротестовать акт, на основании которого указанное отобрание было произведено¹¹. Причем сроки рассмотрения таких протестов должны быть сведены к минимуму. Отмена акта об отобрании является основанием для незамедлительного возвращения ребенка в семью. Более того, в данном случае у прокурора в соответствии со ст. 24 федерального закона о прокуратуре имеются основания для внесения в адрес органов местного самоуправления представления об устранении нарушений норм семейного законодательства. В данной ситуации в представлении в обязательном порядке должен ставиться вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудников органов опеки и попечительства, по вине которых было допущено нарушение прав ребенка и его родителей.

Серьезная проблема в соблюдении процедуры отобрания ребенка у родителей обозначена Т. В. Федоровской, которая верно отметила, что фактически отобранием ребенка занимаются не только органы опеки и попечительства (несмотря на то что Семейный кодекс РФ устанавливает подобные полномочия только для них), но и органы МВД России. В этом случае отобрание ребенка оформляется актом об обнаружении подкинутого или заблудившегося ребенка, что является грубейшим нарушением закона¹².

В соответствии с п. 85 Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845, на подкинутых детей или заблудившихся несовершеннолетних в трех экземплярах составляется акт о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка. Один экземпляр акта направляется вместе с ребенком в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; второй – в течение пяти су-

¹¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ с изм. и доп. от 23.12.2016 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; Рос. газета. 2016. 23 дек.

¹² См.: Федоровская Т. В. Проблема правовой неопределенности оснований отобрания ребенка у родителей и опекунов (попечителей) // Актуальные проблемы современного законодательства : материалы науч.-практ. конф. М., 2016. С. 385–389.

ток – в орган управления социальной защиты населения; третий – с распиской должностного лица, принявшего ребенка, хранится в ПДН в течение двух лет, после чего уничтожается в соответствии с установленным в органах внутренних дел порядком делопроизводства¹³.

Не требует дополнительной аргументации то обстоятельство, что акт об обнаружении подкинутого или заблудившегося ребенка не может составляться в случае, если ребенок находится дома, в семье, и родители присутствуют рядом с ним. Однако на практике такие случаи имеют место. С целью исключения фактов злоупотребления правами со стороны сотрудников правоохранительных органов целесообразно в законодательном порядке возложить на должностное лицо, составившее акт об обнаружении ребенка, оставшегося без попечения родителей, обязанность незамедлительно письменно проинформировать о возникшей ситуации прокурора. То есть в п. 85 вышеуказанной Инструкции следует предусмотреть, что акт о подкинутом или заблудившемся ребенке составляется не в трех, а в четырех экземплярах, один из которых направляется прокурору. Прокуратура, в свою очередь, после получения указанной информации сможет оценить законность составления такого акта и, кроме того, в полной мере реализовать функцию по надзору за соблюдением прав ребенка, оставшегося без родительского попечения.

Представляется, что такой подход к проверке прокурором законности отобрания ребенка сможет максимально обеспечить защиту прав и законных интересов как несовершеннолетнего, так и его родителей.

¹³ Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : утверждена Приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Мельникова М. Б., аспирант, помощник прокурора Центрального района г. Барнаула

E-mail: 7hat7@list.ru

Тел.: 8-903-957-92-51

St. Petersburg Law Institute (Branch) of the Russian Academy of General Prosecutor's Office

Melnikova M. B., Post-graduate Student, Assistant Prosecutor of the Central District of the City of Barnaul

E-mail: 7hat7@list.ru

Tel.: 8-903-957-92-51