

АСЕЕВА КРИСТИНА СУЛИКОВНА

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России
(Москва, Россия)

ТИМОШИНА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России
(Москва, Россия)

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕР ЗАЩИТЫ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СЛУЧАЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ УГРОЗЫ ИХ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЮ В СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Аннотация. В статье затрагивается существующая проблема правового нормативного регулирования защиты несовершеннолетних в случае возникновения угрозы их жизни и здоровью в семейно-бытовых отношениях. Рассматривается практика незаконного отобрания детей у родителей вследствие применения органами опеки и попечительства статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации, которая регулирует отобрание ребёнка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.

В качестве способа решения указанных проблем предлагается внесение изменений в действующее законодательство, предусматривающих введение института «временных мер защиты ребёнка», который обеспечивает оперативность решения задачи защиты несовершеннолетнего, находящегося без присмотра и помощи в ситуации, угрожающей его жизни.

Ключевые словосочетания: профилактика преступности в отношении несовершеннолетних, защита несовершеннолетних от преступных посягательств, угроза для жизни и здоровья детей, социальное неблагополучие, временные меры защиты ребёнка

Для цитирования: Асеева К. С., Тимошина Е. М. О совершенствовании мер защиты несовершеннолетних в случае возникновения угрозы их жизни и здоровью в семейно-бытовых отношениях // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. № 2 (66). – С. 97-103; doi: 10.29039/2312-7937-2023-2-97-103.

ASEEVA KRISTINA S.

TIMOSHINA ELENA M.

ON THE IMPROVEMENT OF MEASURES FOR THE PROTECTION OF MINORS IN THE EVENT OF A THREAT TO THEIR LIFE AND HEALTH IN FAMILY RELATIONS

Annotation. The article touches upon the existing problem of legal regulation of the protection of minors in the event of a threat to their life and health in family and domestic relations. The article considers the practice of illegal removal of children from parents as a result of the application by the

guardianship and guardianship authorities of Article 77 of the Family Code of the Russian Federation, which regulates the removal of a child from his parents (one of them) or from other persons in whose care he is with a direct threat to his life or health.

As a way to solve these problems, it is proposed to amend the current legislation, providing for the introduction of the institution of "temporary measures to protect the child", which ensures the prompt solution of the problem of protecting a minor who is without supervision and assistance in a situation that threatens his life.

Words combinations: prevention of juvenile delinquency, protection of minors from criminal attacks, threat to the life and health of children, social disadvantage, temporary measures to protect the child

***For citation:** Aseeva K. S., Timoshina E. M. On the improvement of measures to protect minors in the event of a threat to their life and health in family and domestic relations // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – No. 2 (66). – P. 97-103; doi: 10.29039/2312-7937-2023-2-97-103.*

Стратегия комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года актуализирует необходимость создания «условий для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, формирующих систему обеспечения комплексной безопасности детей, в том числе в части, касающейся выявления и предотвращения угроз безопасности детей, определения приоритетности и обеспечения эффективности мер, принимаемых при реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности детей» [1].

Особое внимание в данной деятельности следует обратить на меры защиты несовершеннолетних при возникновении угроз их жизни и здоровью. Следует отметить, что действующее законодательство по защите прав несовершеннолетних формировалось в 1990-е годы и соответствовало социально-экономической и криминогенной ситуации, складывавшейся в тот не простой для страны период. На момент разработки законодательства о защите несовершеннолетних не обошлось без влияния различных зарубежных организаций и различных фондов, лоббировавших внедрение в правовую систему России западных принципов и подходов. Процессы трансформации прав человека, происходившие в мире, затронули и права института семьи, являющегося фундаментальным институтом общества.

На протяжении последних 30 лет законодательство в этой сфере, не претерпев существенных изменений, обнажило существенные проблемы правового нормативного регулирования данной сферы и способствовало росту фактов нарушений закона при защите несовершеннолетних, а также нарушений прав детей и родителей.

Согласно данным доклада члена Совета Федерации Е.Б. Мизулиной, ежегодно из российских семей органами опеки и попечительства изымается более 300 тысяч детей, при этом 23-24% детей возвращают обратно родителям, что свидетельствует о незаконно принятом решении об отобрании [2]. По прошествии шести лет после обнародования этого доклада ситуация мало чем изменилась, что подтверждают активно проводимые дискуссии на данную тему [3].

Красноречиво демонстрирует эту проблему и недавний случай в Московской области, когда органы опеки забрали несовершеннолетнюю из школы и поместили в интернатное учреждение на том основании, что девочка сфотографировалась в полотенце в ванной комнате и отправила снимок своему однокласснику в социальной сети, который впоследствии был опубликован. Матери несовершеннолетней сообщили об этом только после того, как она приехала за дочкой в школу, и не дали с ней встретиться в приюте. И только после вмешательства в ситуацию правозащитника, неделю спустя, девочку удалось вернуть матери [4].

В феврале 2023 г. органы опеки и попечительства г. Челябинска незаконно изъяли и поместили в социально-реабилитационный центр двух маленьких детей погибшего в ходе СВО хоккеиста Александра Подставкина, когда те гостили у бабушки. Детей вернули матери только после огласки этой истории, вмешательства общественных организаций и губернатора области. А первый вице-губернатор Челябинской области Ирина Гехт, комментируя эти события, заявила, что «случившаяся ситуация – пробел в работе ответственных ведомств и служб... Подобные прецеденты указывают нам на пробелы в работе системы» [5].

Отобрание несовершеннолетних из семьи в приведённых и иных примерах осуществлялось на основании применения органами опеки и попечительства ст. 77 СК РФ [6], которая регулирует отобрание ребёнка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится, при непосредственной угрозе его жизни или здоровью: «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» (п. 1 ст. 77 СК РФ).

Однако, вследствие отсутствия четкого понимания дефиниции «непосредственная угроза здоровью ребенка», органы опеки и попечительства трактуют его в силу своего понимания, образования и профессионального опыта, на этом основании происходят незаконные отобрания ребёнка у родителей, которые затем оспариваются и отменяются.

Усугубляет данную ситуацию существование регламентов межведомственного взаимодействия по выявлению семейного неблагополучия, организации работы с неблагополучными семьями, разработанных согласно иностранным методикам на основе западных подходов к защите прав несовершеннолетних. По мнению экспертов, эти регламенты противоречат Конституции Российской Федерации, потому что предлагают включение в число «целевых групп, на которые направлено межведомственное взаимодействие», не только семей в социально опасном положении, но и находящихся в «трудной жизненной ситуации». При этом в качестве критериев признания семьи, «находящейся в трудной жизненной ситуации», устанавливается весьма обширный и неисчерпывающий перечень обстоятельств: «отсутствие работы у родителей, иных законных представителей», «отсутствие места проживания», «неудовлетворительные жилищные условия», «невнимание родителей к успеваемости ребенка»; «смерть одного из родителей»; «постоянные конфликтные ситуации между родственниками, между детьми и родителями»; «уход отца или матери из семьи, либо развод родителей», а также иные обстоятельства по усмотрению органов опеки и попечительства [6, с. 93-95]. Не остаётся сомнений, что перечисленные параметры определения «трудной жизненной ситуации» для семьи необъективны, противозаконны и непосредственно способствуют необоснованным отобраниям ребёнка у родителей.

Однако это не единственная правоприменительная проблема ст. 77 СК РФ, затрагивающей права несовершеннолетних на защиту. Проводимые опросы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации выявили пробел нормативного правового регулирования защиты детей от действий, сопряжённых с непосредственной угрозой их жизни и здоровью в сфере семейно-бытовых отношений.

На основании положений п. 1 ст. 77 СК РФ «немедленное отобрание ребенка производится органом опеки и попечительства на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо акта главы муниципального образования в случае, если законом субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами».

Как видно из содержания статьи, органы внутренних дел полномочиями по отобранию детей в указанных ситуациях не наделяются. И ст. 21 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ) не предусматривает право для должностных лиц подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН) на непосредственное отобрание ребёнка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится при непосредственной угрозе его жизни или здоровью [8].

В соответствии с пп. 1 п. 2 ст. 21 Федерального закона № 120-ФЗ должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН) имеют право в установленном порядке «доставлять в подразделения органов внутренних дел несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных». В том случае, если ребёнок не является безнадзорным или беспризорным, но при этом существует непосредственная угроза его жизни или здоровью, сотрудник органов внутренних дел не имеет право отобрать несовершеннолетнего у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится.

На практике отсутствие таких полномочий приводит к серьёзным проблемам в сфере защиты несовершеннолетних от различного рода угроз, в том числе от преступлений.

Это связано с тем, что органы опеки и попечительства не осуществляют свою деятельность в круглосуточном режиме. В случае, когда непосредственная угроза жизни или здоровью ребёнка возникает в вечернее или ночное время, а также в праздничные и выходные дни, отобрать его у лиц, на попечении которых он находится (с места жительства), по сути, некому.

Проводимые нами на протяжении нескольких лет опросы сотрудников ПДН подтверждают этот факт. Сообщения о семейно-бытовом конфликте, о нахождении ребёнка в жилом помещении, в котором законные представители или иные члены семьи распивают алкогольные напитки или совершают иные действия, создающие угрозу для жизни или здоровья несовершеннолетних, зачастую поступают в ночное время, выходные или праздничные дни.

На основании пп. 3 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 120-ФЗ органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в случае выявления несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или иных законных представителей, либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, обязаны незамедлительно информировать орган опеки и попечительства.

Однако в ночное время, выходные или праздничные дни представители органов опеки и попечительства, чаще всего, в место нахождения ребёнка, находящегося в обстановке, представляющей угрозу для его жизни или здоровью, не выезжают, права и законные интересы несовершеннолетних не обеспечиваются. В результате имеющегося пробела правового регулирования указанных ситуаций угроза для жизни и здоровья ребёнка незамедлительно не устраняется, а возможность ранней профилактики преступлений, связанных с посягательством на жизнь и здоровье несовершеннолетних, органами внутренних дел отсутствует.

Очевидно, что данная ситуация не способствует эффективной защите прав несовершеннолетних, что отражается и на статистике преступлений. В Российской Федерации за 2022 год было зарегистрировано 7 250 преступлений, сопряжённых с насильственными действиями в отношении несовершеннолетних, совершённых со стороны членов семьи [9]. Несмотря на снижение данного показателя по сравнению с предыдущим годом (-4,5%), за последние пять лет количество таких преступлений преимущественно росло, увеличившись с 2018 по 2022 год на 43,0% (с 5 070 до 7 250 преступлений).

В структуре насильственных преступлений в отношении несовершеннолетних за 2022 год: 4 402 преступления (60,7%) совершено родителями, 84 преступления (1,2%) – супругами несовершеннолетних (при эмансипации до достижения 18 лет), 2 764 (38,1%) преступления – иными членами семьи.

Таким образом, проблема насильственной преступности против несовершеннолетних в сфере семейно-бытовых отношений не теряет актуальности и требует разработки дополнительных мер по её предупреждению.

Устранение указанного правового пробела может быть обеспечено путём внесения соответствующих дополнений в п. 1 ст. 77 СК РФ, а также в п. 2 ст. 21 Федерального закона № 120-ФЗ, наделяющих сотрудника органа внутренних дел правом на отобрание ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.

Альтернативный и более реалистичный способ устранения указанного пробела заключается в принятии проекта федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 04.07.2022.

Законопроектом предлагается введение нового института «временных мер защиты ребенка», который направлен на защиту несовершеннолетних в случаях, не терпящих

отлагательства, когда родители ребенка (оба или единственный родитель) временно не могут осуществлять родительские права, в том числе выразить согласие или несогласие с их применением. При этом полномочием на применение временных мер защиты ребёнка будут наделяться, среди прочих, и сотрудники органов внутренних дел [10].

Суть временных мер защиты заключается в передаче ребёнка родственникам или иным близким лицам, указанным в законопроекте (п. 1, 2 ст. 79.4), и только при такой невозможности (и до момента отпадения этой невозможности) – организации для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (п. 4 ст. 79.1, п. 1, 5 ст. 79.5).

На основании проектируемых норм СК РФ временные меры защиты ребенка смогут применяться при наличии обстоятельств, угрожающих жизни ребенка (ст. 79.1 законопроекта), если при этом существует временная невозможность осуществления родителями родительских прав в установленных случаях (п. 1 ст. 79.2; ст. 65.2; п. 2 ст. 77 законопроекта).

Согласно законопроекту временные меры защиты ребёнка не применяются (акт о временных мерах защиты не составляется), если возможна передача ребенка другому родителю либо иному законному представителю, а также в случаях, специально предусмотренных законопроектом, если родители не утратили способность выразить свою волю относительно временного устройства ребенка на период своего отсутствия» (п. 2 ст. 79.2 ПФЗ).

Лица, осуществляющие временную защиту ребенка, несут ответственность за обеспечение прав и законных интересов детей, находящихся под их временной защитой.

Законопроект дифференцирует «применение временных мер защиты ребенка», которое регламентируется проектируемыми ст. 79.1-79.9, и «отобрание ребёнка», которое регламентируется по-прежнему ст. 77, но уже в новой редакции.

В проектируемой ст. 77 СК РФ отобрание ребёнка у родителей допускается только «на основании вступившего в законную силу судебного решения о лишении родителя родительских прав, об ограничении родителя в родительских правах или об отмене усыновления», отобрание ребёнка у опекуна возможно на основании «акта органа опеки и попечительства об отстранении опекуна (попечителя) от исполнения возложенных на него обязанностей и об отобрании ребенка, а в случае обжалования такого акта – на основании вступившего в законную силу судебного решения об отказе в удовлетворении заявленных требований».

Таким образом, законопроект регулирует все возможные случаи, связанные с экстренной помощью ребёнку, нуждающемуся во временной защите, в том числе в течение периодов, предшествующих установлению юридически значимых фактов, изменяющих статус ребенка (например, до установления статуса «ребёнок без попечения родителей»). При этом реализация временных мер защиты несовершеннолетнего не связана с отобранием детей и установлением виновности их родителей.

Институт временных мер защиты ребенка обеспечивает оперативность решения задачи защиты несовершеннолетнего в ситуации, когда он остается без присмотра и помощи, в том числе осуществление профилактики преступлений против его жизни и здоровья. При этом данный институт в полной мере соответствует интересам ребёнка, поскольку:

- позволяет сохранить несовершеннолетнему атмосферу семейного (привычного) окружения, ибо передача под временную защиту родственника или иного близкого ребенку лица является приоритетной мерой временной защиты;

- предусматривает более щадящую форму устройства ребёнка (по сравнению с устройством в медицинское или интернатное учреждение);

- предусматривает возможность совместного устройства в организацию социального обслуживания ребёнка с лицом, обеспечивающим его временную защиту, при наличии обстоятельств, способных ухудшить условия жизнедеятельности ребёнка и лица, временно осуществляющего его защиту. Это охватывает также случаи семейного

насилия в ситуации материальной или иной зависимости от лица, совершающего насилие, что непосредственно может служить мерой профилактики совершения в отношении несовершеннолетних преступлений против жизни и здоровья.

Институт временных мер защиты ребенка реализует право несовершеннолетнего на родную семью и близкое ему окружение настолько это возможно. Предполагается, что ребенок может быть передан тем родственникам или иным лицам, которые присутствуют или могут прибыть в место нахождения несовершеннолетнего к моменту принятия решения о временных мерах защиты. И только в случае отсутствия такой возможности, законопроектом допускается временное устройство ребенка в организацию.

Применение нового института защиты детей позволит ликвидировать существующие пробелы в праве, которые в настоящее время не позволяют защищать права несовершеннолетних в полной мере. Например, в случае поступившего в органы внутренних дел сообщения о том, что вследствие ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию ребенок находится в ситуации, угрожающей его жизни или здоровью. Если приехавшие на место происшествия сотрудники полиции обнаружат, что на почве злоупотребления алкогольными напитками в квартире произошла драка, образующая состав правонарушения (требуется доставление родителя в отдел полиции), либо родители находятся в состоянии алкогольного опьянения, не позволяющего выполнять обязанности по воспитанию ребенка, либо нуждаются в госпитализации, сотрудники полиции будут иметь право применить временные меры защиты ребенка и передать его родственникам или иным близким для него лицам на основании акта о временных мерах защиты ребенка.

Применение временных мер защиты ребенка позволит устранить ещё одну проблему, возникающую при изъятии детей из неблагополучных семей и помещении их в интернатные учреждения, где они вынуждены находиться длительное время, если их родители по какой-то причине не могут лишиться родительских прав (следовательно, в отношении несовершеннолетних невозможно установить опеку). Такая ситуация может длиться многие месяцы, а то и годы. В результате этого нарушаются конституционные права ребенка (предусмотренные ч. 1 ст. 38, п. «ж» ч. 1 ст. 72, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), закрепляющие ценности семьи, материнства, отцовства, детства, сохранение традиционных семейных ценностей (к которым относится также значимость семьи и семейного окружения для человека), а сам несовершеннолетний испытывает моральные страдания от длительного пребывания в интернатном учреждении. Применение временных мер защиты устраняет эту ситуацию, поскольку несовершеннолетний в первую очередь должен передаваться родственнику или иному лицу, определённого самим родителем (п. 1 ст. 79.4 законопроекта).

Законопроект расширяет перечень близких для ребенка лиц, которые вправе осуществлять временную защиту ребенка: лица, в отношении которых имеется нотариально удостоверенное согласие родителей на осуществление правомочий законного представителя ребенка в отсутствие родителей (ст. 64.1 законопроекта); лица, определенные родителями в качестве опекуна (попечителя) ребенка в порядке, предусмотренном проектируемой статьей 65.1 СК РФ; а также свойственники, отчим, мачеха или иные фактические воспитатели несовершеннолетнего (п. 2 ст. 79.4 законопроекта).

Тем самым законопроект обеспечивает сохранение для ребенка максимально привычного семейного окружения с момента возникновения обстоятельств, угрожающих его жизни в условиях временной невозможности осуществления родителями родительских прав вне зависимости от причин возникновения данной ситуации (в том числе наличия или отсутствия вины родителей).

Вопрос совершенствования мер защиты несовершеннолетних в случае возникновения угрозы их жизни и здоровью в семейно-бытовых отношениях также рассматривался Советом МВД России по научно-гуманитарному обеспечению и

положительному опыту в органах внутренних дел Российской Федерации 31 марта 2023 г., по итогам которого было принято решение о дальнейшей работе над законопроектом и заслушивании данного вопроса в декабре 2023 г. [11].

1. О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 17.05.2023 № 358 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения^ 28.05.2023).

2. Доклад Мизулиной: более 3,2 тысяч детей было отобрано из семей в России в 2016 году [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/obschestvo/4293806> (дата обращения: 12.05.2023).

3. Круглый столе при Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребёнка М.А. Львовой-Беловой по теме: «Актуальные проблемы правоприменения при помещении детей в государственные учреждения без согласия их родителей по решению органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних или следственных органов» (30 мая 2023 г., г. Москва, Миусская пл.,7).

4. Школьницу из Подмосковья отправили в приют за селфи в полотенце [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gazeta.ru/social/2021/11/02/14161675.shtml> (дата обращения: 24.05.2023).

5. В Челябинске у вдовы погибшего на спецоперации хоккеиста незаконно изъяли маленьких детей [Электронный ресурс] // URL: <https://pchela.news/news/detail/28120> (дата обращения: 29.05.2023).

6. Семейный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ (в ред. от 28.04.2023) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.05.2023).

7. Тимошина Е.М. Правовой анализ целесообразности внедрения ювенальной юстиции в России // О проблемах ювенальной юстиции: материалы круглого стола. – М.: Научный эксперт, 2011.

8. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 21.11.2022) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2023).

9. Форма статистической отчётности ГИАЦ МВД России 455, кн. 11 лист 26 (информация о преступлениях, по которым имеются потерпевшие).

10. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/157281-8> (дата обращения: 10.05.2023).

11. Протокол Совета МВД России по научно-гуманитарному обеспечению и положительному опыту в органах внутренних дел Российской Федерации от 30-31 марта 2023 г. № 10.

Информация об авторах:

К. С. Асеева, научный сотрудник 2-го отдела
НИЦ № 1

Е. М. Тимошина, ведущий научный
сотрудник

1-го отдела НИЦ № 1,
кандидат юридических наук

Статья поступила в редакцию 02.06.2023

About the authors:

K. S. Aseeva,
researcher of the 2nd department of the Research
Center No. 1

E. M. Timoshina,
Leading Researcher

1st department of the Research Center № 1,
PhD in Law