

## **Трибуна молодых учёных**

УДК 347.64

### **ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОПРОЕКТА № 42197-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАТРОНАТА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА».**

**Е.А.Кваша**

Тверской государственной университет

Рассматривается вопрос о необходимости существования и функционирования в российской действительности такого института, как социальный патронаж. Представляется анализ положений законопроекта, их обоснованности, а также мнения представителей законодательной власти и общественности. Делается вывод о том, что введение норм, предлагаемых законопроектом, отрицательно скажется на положении и защищенности семьи в РФ, что может привести к серьезным негативным последствиям для российского общества в целом.  
**Ключевые слова:** *законопроект, семья, социальный патронаж, опека и попечительства, ювенальная юстиция.*

Разработанный Министерством образования и науки РФ законопроект № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства» (далее – законопроект) был внесен в Государственную Думу РФ Правительством РФ 23 марта 2012 г.

25 сентября 2012 г. Государственная Дума РФ приняла законопроект в первом чтении. В настоящее время ведется острая дискуссия среди противников законопроекта и его сторонников. Так, Комитет Государственной Думы РФ по вопросам семьи, женщин и детей, Комитет Государственной Думы РФ по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления, Общественная палата РФ, часть представительных органов субъектов РФ<sup>1</sup> поддерживают концепцию законопроекта, чего нельзя сказать о части общественности, которая выступает против него. 22 сентября 2012 г., до принятия законопроекта

---

<sup>1</sup>См: Постановление Законодательного собрания Вологодской области от 23 мая 2012 г. № 366 «Об отзыве на проект федерального закона № 42197-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства" [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=42197-6>

в первом чтении, прошел массовый митинг протеста против введения в России ювенальной юстиции. По мнению представителей движения «Суть времени» и Ассоциации родительских комитетов и сообществ России, социальный патронат – это незаконное вмешательство государства в дела семьи, система контроля над семьей, которая ведет к отобранию детей, а не к сохранению семьи.<sup>2</sup> Следует отметить, что, несмотря на законодательное установление об обязательном общественном обсуждении социально значимых законопроектов для эффективной оценки и учета общественного мнения<sup>3</sup>, данный законопроект не был вынесен на общественное обсуждение. 20 сентября 2012 г. был проведен лишь круглый стол «О совершенствовании законодательства по вопросу осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства». Но дальнейшая судьба самого законопроекта напрямую может повлиять на судьбы всех российских семей, имеющих детей. Все сказанное свидетельствует об актуальности данного вопроса, о том, что положения законопроекта действительно могут оказать существенное воздействие в форме вмешательства на такой социальный институт, как семья.

Ст. 2 законопроекта предполагает расширить легальное определение «семьи, находящейся в социально опасном положении». Так, семья, находящаяся в социально опасном положении, это семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение, либо жестоко обращаются с ними, **либо создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие их нормальному воспитанию и развитию.**

Под социальным патронатом согласно законопроекту следует понимать форму осуществления органами опеки и попечительства индивидуальной профилактической работы, направленной на предотвращение утраты родительского попечения путем оказания семье, находящейся в социально опасном положении, социально-педагогической, медико-психологической помощи, помощи в воспитании, развитии, реализации и защите прав несовершеннолетнего. Согласно Пояснительной записке к законопроекту подобная профессиональная помощь во многих случаях позволит сохранить ребенка в семье и избежать крайних мер в виде ограничения родителей

---

<sup>2</sup>См: Степанова О. Репортаж с митинга протеста против введения в России ювенальной юстиции // Епархиальные ведомости. 2012. № 9 (213). С. 20

<sup>3</sup>См: Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

в родительских правах или лишения их родительских прав, как следствие, значительно сократить количество детей, изымаемых из семей. П. 3 ст. 2 законопроекта предполагается ввести в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» дополнительную ст. 8.2, регулиющую осуществление социального патроната. Так, п. 1 данной статьи определяет, что социальный патронат устанавливается органом опеки и попечительства в случае, если по результатам обследования условий жизни, воспитания и развития несовершеннолетнего... установлено, что родители или иные законные представители несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, **создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие его нормальному воспитанию и развитию, и (или) отрицательно влияют на его поведение** и при этом отсутствуют достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав. Указанное положение корреспондирует с п. 1 ст. 121 СК РФ, который устанавливает, что защита прав и интересов детей **при создании действиями и бездействием родителей условий**, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо **препятствующих их нормальному воспитанию и развитию**, а также в других случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства. Противникам законопроекта представляется, что данные нормы в совокупности включают серьезные коррупционные факторы<sup>4</sup>. Так, вводятся понятия и формулировки («отрицательное влияние на поведение детей», «условия, препятствующие нормальному воспитанию и развитию детей»), которые носят оценочный характер. Соответствующие оценки зависят от произвольного усмотрения правоприменителя, осуществляемого в крайне широких пределах. Это дает возможность органам опеки и попечительства признать практически любую семью, имеющую детей, социально опасной и установить над ней социальный патронат<sup>5</sup>. При этом право определять, каким должно быть надлежащее воспитание, содержание и развитие ребенка в семье, предоставляется не родителям, а органам опеки и попечительства, что нарушает конституционное

---

<sup>4</sup>См: Семейно-правовой анализ законопроекта № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.familypolicy.ru>

<sup>5</sup>См: Семейно-правовой анализ проекта федерального закона № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1134:-42197-6-1-r](http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1134:-42197-6-1-r)

право и обязанность родителей, предусмотренных ст. 38 Конституции РФ.

Авторы законопроекта признают, что при социальном патронате речь идет об определенном вмешательстве в семью, поэтому его осуществление будет возможным только с согласия родителей (законных представителей) и с учетом мнения несовершеннолетнего ребенка, достигшего 10-летнего возраста. Широта и неопределенность формулировок позволит органам опеки и попечительства вторгаться с проверками практически в любую семью, имеющую детей. Эти положения не соответствуют ст. 23, 24 и 25 Конституции РФ. Более того, п. 4 ст. 2 законопроекта предлагается предоставить право судам выносить решения об установлении социального патроната в случае, если не установлены достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав, т.е. в случае отказа родителей от установления социального патроната дело может быть передано в суд, который либо лишит их родительских прав, либо в итоге назначит социальный патронат. Понятно, что большинство родителей подпишут любое заявление под любыми условиями, лишь бы не потерять своего ребенка. Такое заявление никак нельзя считать добровольным<sup>6</sup>. Кроме того, данное положение законопроекта провоцирует увеличение количества необоснованных исковых заявлений, подаваемых в суды органами опеки и попечительства, о лишении или ограничении родительских прав, т.к. для установления социального патроната в судебном порядке достаточно, чтобы суд рассматривая иск о лишении или ограничении родительских прав, не установил достаточных оснований для его удовлетворения, и чтобы при этом речь шла о несовершеннолетнем в социально опасном положении. Социальный патронат может быть установлен над родителями и по заявлению ребенка, достигшего 10-летнего возраста. Данное положение не согласуется со ст. 60 Конституции РФ, согласно которой гражданин РФ может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет, а также со ст. 26 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). Указанные возрастные пределы установлены не случайно, т.к. именно с ними законодатель связывает достижение ребенком способности своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Способность 10-летнего ребенка осознавать характер и последствия подачи им заявления об установлении над его семьей

---

<sup>6</sup>См: Правовой анализ проекта федерального закона № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1134:-42197-6-l-r](http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1134:-42197-6-l-r)

социального патроната вызывает сомнения. Более того, предполагается, что субъекты РФ в своих законах смогут установить дополнительные основания для установления в отношении семьи, находящейся в социально опасном положении, социального патроната. Следует также заметить, что социальный патронат является технологией защиты прав ребенка, которая на Западе назначается, как правило, ювенальными судами. В России же законопроект «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе в Российской Федерации", предусматривающий возможность создания в нашей стране ювенальных судов, отклонен Государственной Думой во втором чтении 08 октября 2010 г. Тем не менее данным законопроектом предлагается наделить суды общей юрисдикции функциями ювенальных судов, что фактически означает введение в России ювенальной юстиции, несмотря на массовый протест общественности<sup>7</sup>.

Предложения, содержащиеся в законопроекте, не соответствуют ряду норм как российского, так и международного права. Они входят в противоречие со следующими общепризнанными нормами международного права: ст.12 Всеобщей декларации прав человека (никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту от такого вмешательства или таких посягательств); ст.17 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст.16 Конвенции ООН о правах ребенка (1. Ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию. 2. Ребенок имеет право на защиту закона от вмешательства и посягательства); ст.8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Законопроект устанавливает именно произвольное вмешательство органов опеки и попечительства в семье в рамках закона, который не указывает определенных оснований для установления социального патроната, чем не отвечает общепризнанным требованиям. Недопустимость произвольного вмешательства кого-либо, включая и представителей органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, в дела семьи является одним из базовых принципов семейного права РФ. Необходимо отметить, что

---

<sup>7</sup>См: Правовой анализ проекта федерального закона №42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1134:-42197-6-1-r](http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1134:-42197-6-1-r)

законодатель явным образом связывает этот принцип с раскрытием конституционного обязательства государства по защите семьи, материнства, отцовства и детства, следующего из ч.1 ст. 38 Конституции РФ. В своем Определении от 26 мая 2011 г. № 875-О-О (абз.2-3 п. 2) Конституционный Суд РФ подтвердил, что указанный принцип является конкретизацией данного конституционного положения. Таким образом, нарушение этого принципа вступает в противоречие не только с семейным законодательством РФ, но и с данной конституционной нормой.

Следует отметить, что значительная часть проблем семьи является системными следствиями такого явления общественной жизни, как бедность. Законопроект же не предусматривает материальной или какой-либо иной реальной поддержки семей. Между тем ст.7 Конституции РФ определяет, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Поэтому меры, применяемые к родителям за ненадлежащее воспитание и содержание своих детей, могли бы быть оправданы в условиях выполнения государством своих обязательств в отношении поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, гарантированной Конституцией РФ. Такой подход соответствует и Конвенции ООН о правах ребенка (п. 2 ст.18). Законопроектом же предлагается все расходы по обеспечению детей возложить на родителей, давая при этом им указания по содержанию собственных детей. В план организации социального патроната включается также порядок мониторинга его исполнения. Это значит, что семье не только будут даны обязательные предписания по соблюдению прав детей на надлежащее содержание, воспитание и развитие, но будет производиться контроль за их исполнением<sup>8</sup>. В законопроекте прямо указано: «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». Позиционируемый как система профилактики социального сиротства и сохранения семьи законопроект на самом деле

---

<sup>8</sup>См: Правовой анализ проекта федерального закона № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1134:-42197-6-l-r](http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1134:-42197-6-l-r)

является инструментом разрушения семей, увеличения количества социальных сирот, отбирания детей, в том числе из-за бедности. Причем ребенок может быть отобран в любой момент социального патроната.

Аналогичные формы социального сопровождения семей реализуются в ряде стран, в частности, в деятельности социальных служб Швеции и в деятельности служб, работающих с семьями в США, где они называются «интенсивные услуги/программы по сохранению семьи». Так, американские программы ставят задачи, аналогичные задачам социального патроната («предотвращение помещения ребенка под опеку» - «placement prevention»). При этом результаты зарубежных исследований показали, что программы, аналогичные социальному патронату, имеют определенную эффективность лишь в случае, когда применяются в отношении семей высокого риска, т.е. в ситуациях, когда уже имеются достаточные основания для ограничения/лишения родительских прав или изъятия ребенка, но еще существует возможность сохранения семьи<sup>9</sup>. Данные выводы позволяют оценить предположительную эффективность введения социального патроната в формах и при условиях, предусмотренных рассматриваемым законопроектом. Так, законопроект предполагает реализацию социального патроната на широких основаниях. Более того, он предусматривает, что в случае возникновения оснований для отобрания ребенка, лишения или ограничения родительских прав, социальный патронат прекращается и рассматривается вопрос об отобрании ребенка у родителей в порядке ст. 69, 73 или 77 СК РФ. Законопроект не предполагает целенаправленного оказания материальной помощи семьям, в отношении которых осуществляется социальный патронат. Как отмечается многими экспертами, уровень профессиональной подготовки многих сотрудников органов опеки и попечительства не позволяет им качественно осуществлять оценку потребностей семьи «высокого риска» и удовлетворить эти потребности<sup>10</sup>. Таким образом, социальный патронат в формах и на основаниях, предусмотренных законопроектом, будет неэффективен и не сможет дать положительные результаты в отношении предотвращения изъятия детей из семьи и сохранения семей.

---

<sup>9</sup>См: Kristine Nelson, Barbara Walters, Don Schweitzer, Betty J. Blythe, Peter J. Pecora. A Ten-Year Review of Family Preservation Research: Building the Evidence Base. January 4, 2009. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.casey.org/Resources/Publications/pdf/TenYearReviewFamilyPreservation\\_FR.pdf](http://www.casey.org/Resources/Publications/pdf/TenYearReviewFamilyPreservation_FR.pdf)

<sup>10</sup>См: Фамилистическо-правовой анализ законопроекта № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.familypolicy.ru>

В заключение хотелось бы отметить, что Комитет Государственной Думы РФ по вопросам семьи, женщин и детей в своем Заключении отмечает, что институт социального патроната применялся в ряде регионов РФ в соответствии с законами субъектов РФ до 2008 г., т.е. до принятия ФЗ «Об опеке и попечительстве». Предлагаемый законопроект восстановит институт социального патроната, но уже на федеральном уровне.

Установленная законопроектом возможность вмешательства в любые российские семьи, имеющие детей, на основании неопределенных и субъективно толкуемых формулировок недопустимо. Воспринимая опыт западных стран, считаем возможным устанавливать социальный патронат только в отношении тех семей, в случае которых уже имеются все основания для отобрания детей, лишения или ограничения родителей родительских прав, но существует возможность сохранить и восстановить семью. Нормативная база для такого подхода уже имеется в российском праве. Так, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» в п. 13 указывает: судам следует учитывать, что лишение родительских прав является крайней мерой. В исключительных случаях при доказанности виновного поведения родителя суд с учетом характера его поведения, личности и других конкретных обстоятельств вправе отказать в удовлетворении иска о лишении родительских прав и предупредить ответчика о необходимости изменения своего отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением им родительских обязанностей.

Введение норм, предлагаемых законопроектом, отрицательно скажется на положении и защищенности семьи в РФ, что может привести к серьезным негативным последствиям для российского общества в целом. Необходимо заботиться о материальном благосостоянии семей, увеличивая затраты на адресную материальную поддержку малоимущим и многодетным семьям.

#### **Список литературы**



1. Постановление Законодательного собрания Вологодской области от 23 мая 2012 г. №366 «Об отзыве на проект федерального закона № 42197-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства". [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=42197-6>
2. Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.
3. Правовой анализ проекта федерального закона №42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1134:-42197-6-1-r](http://www.tgrcom.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1134:-42197-6-1-r)
4. Степанова О. Репортаж с митинга протеста против введения в России ювенальной юстиции // Епархиальные ведомости. 2012. №9 (213). С. 20.
5. Фамилистическо-правовой анализ законопроекта № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.familypolicy.ru>
6. Kristine Nelson, Barbara Walters, Don Schweitzer, Betty J. Blythe, Peter J. Pecora. A Ten-Year Review of Family Preservation Research: Building the Evidence Base. January 4, 2009. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.casey.org/Resources/Publications/pdf/TenYearReviewFamilyPreservation\\_FR.pdf](http://www.casey.org/Resources/Publications/pdf/TenYearReviewFamilyPreservation_FR.pdf)

**AN ANALYSIS OF THE DRAFT'S POSITIONS № 42197-6  
«THE INTRODUCTION THE OVERPATCHING IN THE SINGLE  
LEGISLATIVE ACTS ABOUT SOCIAL PATRONAGE AND  
ACTIVITY OF THE BODY OF THE GUARDIANSHIP AUTHORITY»**

**E.A. Kvasha**

Tver State University

The article is about the question of the necessity of existence and functioning in Russia such institution as a social patronage. The author analyzes the positions of the bill, their validity, and the views of representatives of the legislature and the public. It is concluded that the introduction of the rules proposed by the bill would affect the status and protection of the family in the Russian Federation, which can lead to serious negative consequences for the Russian society as a whole.

*Keywords: bill family, social patronage, guardianship and custody, juvenile justice.*

*Об авторе:*

КВАША Евгения Андреевна – магистрант юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: zhekakudryaw@yandex.ru.