

Стенограмма парламентских слушаний на тему «Вопросы совершенствования законодательства в сфере защиты прав детей»

30 сентября 2014 года

Л.Н. БОКОВА

Коллеги, добрый день! Позвольте мне начать наши парламентские слушания. В соответствии с Планом мероприятий Совета Федерации на осеннюю сессию в рамках работы Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству мы запланировали проведение парламентских слушаний на тему "Вопросы совершенствования законодательства в сфере защиты прав детей". Конечно, немного широкое понятие мы определили, но это не случайно. Мы проанализировали статистические данные, которые поступили из наших органов власти, и решили сконцентрироваться на понимании данной темы с последующим, может быть, формированием рабочей группы, чтобы более предметно изучить именно законодательные лакуны, которые образовались в том числе и с принятием в последнее время законов, так или иначе направленных на детское население.

На заседание приглашены члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, члены Общественной палаты, представители органов государственной власти, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, общественных организаций, научного сообщества, а также, что для меня особенно приятно, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, люди, которые непосредственно на практике ежедневно сталкиваются с проблемами реализации, исполнения законодательной базы.

Конечно же, для нас с вами гарантом защиты прав и интересов детей является Конституция Российской Федерации, статья 38 Конституции, которая устанавливает, что в Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства, забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Есть и другие нормативные правовые акты, и насколько они практикоориентированы – это тоже одна из задач, которую мы будем сегодня решать.

На заседании президиума Госсовета на тему "О государственной политике в сфере семьи, материнства и детства", которое проходило 17 февраля 2014 года, Президентом Российской Федерации было отмечено, что основная задача государства в этой области – создание условий для устойчивого семейного благополучия. Оно зависит от целого ряда факторов: дохода семьи, жилищных условий, доступности и качества образовательных и медицинских услуг, физического и нравственного здоровья детей и взрослых, выполнения обязанностей по защите прав детей государственными органами, должностными лицами, многих других не менее важных факторов.

Также хочу подчеркнуть, что по поручению вице-премьера Правительства Ольги Юрьевны Голодец при комитете создана и достаточно успешно функционирует рабочая группа по подготовке законопроекта, направленного на

повышение степени реализации прав и свобод лиц, находящихся под опекой и попечительством. Законопроект стал достаточно серьезным плодом почти года интенсивной работы и продолжением изменений в Гражданский кодекс.

Сама идея проведения парламентских слушаний, конечно, нам подсказана со стороны государственных органов. И те справочные материалы, которые нам были предоставлены, заслуживают, на мой взгляд, более пристального, более тщательного внимания не только со стороны законодателей, но и со стороны общественных организаций, в том числе уполномоченных по защите прав детей.

Сегодня мы постараемся обсудить наиболее острые моменты, связанные с вопросами в области защиты прав детей, и в процессе дискуссии постараемся выработать некие позиции для дальнейшей работы.

Что касается регламента работы, я предлагаю следующий порядок: докладчику с учетом вопросов и ответов отводится порядка 10 минут, выступающих прошу соблюдать регламент до 5 минут.

Готова открыть наши парламентские слушания. Надеюсь, что мы с вами проведем эти полтора часа в интересной и плодотворной работе, для того чтобы наши законы действительно были практикоориентированными и были направлены на защиту прав детей.

Я предоставляю слово для доклада члену Комитета Совета Федерации по социальной политике Валентине Александровне Петренко.

Пожалуйста, Валентина Александровна.

яп

В.А. ПЕТРЕНКО

Спасибо большое, уважаемая Людмила Николаевна.

В достаточно коротком выступлении я не смогу раскрыть все темы. Мы договорились о том, что эти темы будут раскрыты в ходе выступлений.

Я хочу сказать всем огромное спасибо за систематическую плодотворную работу и за наработку того опыта, которым вы сегодня поделитесь, как всегда это делали на различных мероприятиях, проводимых в Совете Федерации (парламентских слушаниях, "круглых столах"), а также на мероприятиях по этому вопросу, проводимых в регионах.

Уважаемые коллеги, я хочу начать со следующего. В последнее время принято огромное количество мер для того, чтобы значительно повернуться в сторону действующего законодательства в области детства, семьи, материнства и так далее.

Более года заседали и продолжают свою работу как постоянно действующие комиссии рабочие группы. Они работают в Государственной Думе под руководством Сергея Ивановича Неверова. Многие принимают участие в работе этих групп. Нарботано очень много поправок и предложений, которые, может быть, сегодня не могут быть приняты, но тем не менее любое предложение является очень значимым, весомым. И если оно не принято сейчас, то это не значит, что оно не может быть принято вообще.

Было очень много серьезных заседаний на высоком уровне: это и заседание президиума Государственного совета в Череповце в феврале этого года, которое проводил Президент Российской Федерации, где были рассмотрены вопросы семьи, и заседание Совета законодателей в Санкт-Петербурге с участием Президента Российской Федерации, которое проводила Валентина Ивановна Матвиенко, по тем вопросам, которые мы сегодня будем обсуждать. У всех председателей законодательных органов власти регионов Российской Федерации была возможность высказаться. То есть со всех сторон к этому вопросу проявляется повышенное внимание.

Ваши сегодняшние предложения, безусловно, дополняют копилку тех поправок и новых законопроектов, которые рассматриваются в Совете Федерации, изучаются и обязательно лягут в основу законодательства Российской Федерации в области защиты прав детей.

Кто из присутствующих скажет мне, сколько законов принято в области детства в Российской Федерации? Точную цифру кто-нибудь знает? Нет. Не за какой-то период, а действующих сегодня в Российской Федерации, по которым мы живем, по самым разным направлениям. Сразу возникает вопрос. И очень многие, особенно новые кадры, которые приходят в детские дома, в органы опеки и попечительства, становятся работниками департаментов по защите материнства или по вопросам женщин, семьи и так далее, сразу задаются вопросом: на каких законодательных актах основывать свою работу?

С другой стороны, какой существует кодекс поведения родителей, по сути дела, вытекающий из соответствующего законодательства Российской Федерации, предъявляющий требования к поведению родителей? Это ответственность, которую они берут на себя при рождении ребенка, при воспитании ребенка, ответственность за то, каким вырастет этот ребенок: психически и физически здоровым, нравственным, одухотворенным, с определенными моральными принципами и так далее.

С одной стороны, в соответствии с Конституцией Российской Федерации мы не можем вторгаться в семью. А с другой стороны, мы должны найти оптимальный вариант, который бы позволил нам реально влиять на те процессы, которые происходят в семье. И это пограничное состояние очень часто порождает вопросы, на которые мы не можем ответить, и не можем как-то повлиять, когда происходит то или иное событие.

лл

И получается, что мы работаем по уже свершившемуся факту, а не так, чтобы мы это увидели во время профилактической работы и построили работу таким образом, чтобы центр тяжести с учетом большого количества законов, как прямого действия, так и сопутствующих, в которые включены вопросы, связанные с защитой прав детей... как они реализуются непосредственно в каждой семье, для каждой семьи.

Поэтому вопрос можно разделить на две части: родители и дети и государство и семья. И я хочу, чтобы в этом поле мы нашли возможность для более конструктивной взаимной работы, изложенной через закон.

Сегодня всё чаще обсуждается вопрос о том, что необходимо социальное сопровождение семьи, что многие регионы и делают. Сегодня очень серьезно стоит вопрос о том, чтобы семью сопровождать, а не вторгаться в ее жизнь, чтобы дать семье возможность открыто говорить о своих проблемах, которые только зарождаются или уже существуют, чтобы некая служба не делала так, что завтра придут, отнимут ребенка, заберут мужа, или этот конфликт будет во много раз усилен только потому, что семья распалась.

И почему происходят такие негативные вещи, как убийство детей, насилие и многое другое? Потому что всё это зреет. Порой этого не видно внешне, особенно в небольших городах, поселках, где люди, с одной стороны, знают друг друга хорошо, а с другой стороны, существует и такое: не потому, что моя хата с краю, но я не буду вмешиваться, так как мы вместе живем, у нас единый коллектив здесь, в поселке, и зачем же мы будем наводить друг у друга порядок. Хотя знают всё.

Поэтому возникает серьезная проблема: как нам со стороны общества, государства, со стороны семьи в этом треугольнике найти те законодательные рычаги, которые бы очень корректно, не унижая ни одну из сторон, дали возможность вместе решать проблемы, связанные с семьей, а на самом деле – по защите прав детей.

И возникает следующий вопрос (очень часто его задают в вузах): "Вот вы говорите о правах ребенка, но скажите, пожалуйста, а кто нарушает права детей?" И сразу ответ понятен: у нас на сегодняшний день главными ответственными за детей являются родители. Очень долгое время (и в конце прошлого века, и в начале этого века) все говорили, что государство отвечает за детей. Очень мало говорили об ответственности родителей за воспитание детей.

Более того, в 2002 году, когда впервые остро встал вопрос о создании законодательства в области ответственности родителей за воспитание детей, был шквал протестов: вы нарушаете права, вы вторгаетесь в семью, вы что, собираетесь взрослых водить за руку или диктовать им, как поступать с собственным ребенком? Тут же возник вопрос и о мере наказания, какими оно должно быть, и многое другое, не буду на этом останавливаться.

Сегодня, как никогда, абсолютно понятно, что одна из самых главных задач – это решение вопроса о мере ответственности родителей за воспитание ребенка, законодательное решение вопроса о соблюдении прав ребенка. Потому что никто другой, кроме родителей, не отвечает за своего ребенка.

Получается интересная вещь: проблемы рождаются в семье, а государство потом пытается их разрешить, в том числе и с экономической, финансовой точки зрения, и кадровой, потому что очень много людей работает в этом направлении.

То есть мы, говоря о правах ребенка, должны сегодня очень серьезно поговорить о родителях, об их ответственности, прежде всего о долге перед собственным ребенком, о том, как этот долг исполняется.

А сейчас я хотела бы остановиться на следующих вопросах.

Первое. Мы должны очень четко проанализировать, как в Российской Федерации (это тоже один из важнейших вопросов, если говорить о правах ребенка, о семье вообще, о ситуации в семье) исполняется принятое законодательство. Очень

многие проблемы возникают потому, что законодательство не исполняется в полной мере, так, как необходимо, иногда по объективным причинам, но в большей степени - по субъективным.

Очень многие известные экономисты, юристы говорят, что наведением порядка чисто в организационном плане решается сразу 37 процентов проблем, которые стоят. Поэтому нам очень многое необходимо поменять в системе, в механизмах взаимодействия с семьей, с государством, в действующем законодательстве, в его реализации.

Другой вопрос: кем оно реализуется? Кадровая мера ответственности не должна выходить за рамки закона, с одной стороны, а с другой стороны, надо работать целенаправленно и учитывать специфику той или иной семьи и ее проблемы. Это важно. Это сложно, я понимаю, но это очень важно. И поэтому при отсутствии семейных карт, в которых указано, какие семьи в регионе (полные, неполные, многодетные, есть в них недостаток или нет, есть в семье пожилые люди или нет пожилых людей)... То есть необходимо знать, что формируется и как, для того чтобы применять потом проекты, региональные программы, которые принимаются, и идущее следом за ними финансирование, а только оно позволит четко работать по тем направлениям, где необходимо решение вопросов.

На самом деле это весь комплекс вопросов, касающихся исполнения законодательства и кадровой политики, обеспечивающих реализацию законодательства и деятельность кадров, работающих с семьей, в области семьи, материнства, защиты прав ребенка, всех тех направлений, о которых мы сегодня будем говорить.

На сегодняшний день одна из самых больших проблем, если выделять ее из общей ответственности родителей за воспитание детей (таких вопросов много, сегодня о них будем говорить, но я бы выделила ту проблему, которая выходит на первый план), - это бытовое насилие, это насилие по отношению к ребенку в семье, проявляющееся в любой форме: в форме физического насилия, особенно в форме психологического насилия. На весах эту психологическую составляющую не взвесишь. Но часто все эти травмы (не мне вам говорить, я не буду в этом направлении распространяться) дают о себе знать уже потом и остаются на всю жизнь. И лечить это тяжело, может, даже тяжелее, чем обеспечить питанием, путевками, отдыхом и так далее.

Возникает вопрос: все ли родители настолько подготовлены для того, чтобы понимать вообще и переходить на другой уровень понимания ответственного родительства? Очень многие родители в регионах говорят о необходимости проведения определенных занятий, посвященных тому, как воспитывать ребенка, чему учить, какие группы риска бывают, с какими рисками можно столкнуться и как это преодолеть, кто поможет в этом направлении.

Мы проводили исследование, в котором принимали участие семьи из 78 субъектов Российской Федерации. Когда их спрашивали о том, что им необходимо для того, чтобы они по-другому стали относиться к детям, они отвечали, что, конечно, прежде всего собственное глубокое понимание этой проблемы, но и оказание им помощи в плане того, куда обратиться в случае необходимости и как

определить, предположим, трудный ребенок или нет, что у него начинает закладываться, как вовремя поймать психологические изменения, как определить моменты между родителями и детьми, которые могут привести к серьезным конфликтам и последствиям, как научиться жить в семье, из которой ушел отец, в семье, в которой есть инвалид, и многое другое именно с психологической точки зрения.

Это новый вопрос, который раньше не ставился, казалось, что родители и так знают. У нас говорят, что как воспитывать ребенка и как лечить, все знают. Но и там, и там совершают колоссальные ошибки, когда сами начинают это делать.

Поэтому нам нужно очень серьезно пересмотреть свои подходы, в том числе и законодательные, в плане того, как это сделать на должном уровне, как закрепить. Может быть, через специальные курсы, через дополнительное образование. А то мы детям в школах даем дополнительное образование, а родители говорят, что тоже нуждаются в таком образовании, в том числе в помощи психологов, юристов и так далее.

ЛЛ

Я бы хотела коротко остановиться на общих подходах, о которых мне хочется рассказать, и на очень конкретных вопросах, требующих быстрого законодательного решения. Сегодня мы на заседании комитета об этом говорили, говорила об этом Валентина Ивановна Матвиенко на заседании Совета законодателей перед руководителями законодательных органов власти, ставила вопрос перед Правительством Российской Федерации, и есть поручение Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации до 1 октября 2014 года проанализировать, как обстоят дела (возьмем пока только один вопрос) с выполнением обязательств по вопросу обеспечения жильем детей-сирот.

На сегодняшний день в Российской Федерации с учетом принятия нового закона... Я просто приведу пример. Приняли закон о том, чтобы обеспечить детей жильем и плюс ко всему поставить на учет всех нуждающихся (вы об этом прекрасно знаете). Раньше все говорили о том, что достижение возраста 23 лет не должно быть той чертой, после которой ребенок не должен получать жилье.

Но что сегодня происходит? Вот посмотрите, прогноз следующий: в 2015 году будут нуждаться в жилье 102 516 человек (сейчас – 105 399 человек). Как реализуются эти обязательства? Регионы (и это понятно) постановкой новых детей на учет не могут решить эти вопросы, потому что нет финансирования в достаточной степени. И понятно, что нужно софинансирование.

Я считаю, Людмила Николаевна, коллеги, что при обсуждении федерального бюджета на 2015 год нам нужно обязательно отстоять норму... Да, в последние годы увеличиваются средства, которые передаются в регионы из федерального бюджета, но они не могут кардинально изменить ситуацию. И поэтому сразу нам задают вопрос: "Вы закон приняли, а почему вы его не выполняете сами?" Тогда претензии предъявляются приставами кому? Власти на местах. И начинается конфликт.

Я вам привожу только один пример – по решению вопроса с жильем для детей-сирот. Более того, на 2013 год – 110 млрд. рублей... То есть если даже

поставить вопрос о необходимости финансирования хотя бы 50 на 50, то нам нужно 50 млрд. рублей. Действительно, вопрос очень серьезный. Как быть в этой ситуации? Как разрешить? Сегодня это один из очень важных законодательных вопросов при обсуждении бюджета.

Более того (вы знаете о следующем вопросе, я очень кратко, практически бегло скажу, не могу не остановиться на этом), мы приняли закон (вы знаете очень хорошо пункт 4 статьи 292 Гражданского кодекса), в котором говорится о праве на отчуждение жилого помещения, и там интересы ребенка должны очень серьезно учитываться. Но когда мы приняли новый закон, мы, к сожалению, формулировку этого пункта сделали чуть-чуть вроде бы лучше, а на практике органы опеки и попечительства... выскочили из-под их влияния те дети, у которых, предположим, не известно, семья распадается или нет, родители родительских прав лишаются или документы уже поданы на рассмотрение. То есть выпадает эта категория, когда в этот момент проседает решение вопроса, а ребенок остается на улице. У нас такие факты есть, и спасибо Генпрокуратуре, Следственному комитету, которые очень серьезно в этом плане нам помогают и решают эти вопросы. Но мы должны очень внимательно посмотреть и вернуться к этому пункту по настоянию 37 субъектов Российской Федерации. Это действительно очень важный вопрос.

Следующий момент. При Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы создана специальная комиссия (многие в нее входят), ее возглавляет Валентина Ивановна Матвиенко. Ставится вопрос по алиментам. И действительно, в последнее время произошел очень серьезный сдвиг в этом направлении. Сегодня почти 956 тысяч дел о взыскании алиментов! То есть столько открыто дел о взыскании алиментов.

яп

Более 400 тысяч детей нуждаются в этих алиментах. Причем 77 тысяч находятся в интернатных учреждениях, а получают алименты только 22 тысячи. Поэтому вопрос стоит очень остро.

Что сделали, например, в Белоруссии? Там родитель, если ребенок передан (а у нас социальных сирот больше, чем обычных сирот) в детское учреждение, обязан производить выплаты в сторону своего ребенка и в сторону этого учреждения. И таким образом увеличилось количество семей, которые вернули своих детей. И эта норма сработала. Казалось бы, она экономическая, но тем не менее. То есть найден определенный подход. Мы сейчас это изучаем и, я думаю, возьмем себе на вооружение такие нормы. То есть наступило время, когда мы должны искать другие подходы.

Или, например, сколько мы будем говорить о защите прав взрослого, который пьет, бросает своих детей, бродяжничает, неизвестно где находится? Огромная армия, приставы бедные с ног сбиваются, ищут, находят, отдают в суды. То есть вал работы на сегодняшний день. А на выходе, пожалуйста, – 39 тысяч уголовных дел. И что? Куда? Что с него возьмешь? И сколько бы мы ни говорили, ему как об стену горохом, он все равно не заплатит эти алименты.

И мы задаемся вопросом: можем ли мы или не можем вводить такую трудотерапию? Можем ли мы заставлять их лечиться, решая сразу две проблемы – и человека восстанавливая, и одновременно давая ему возможность отработать то, что

он должен отработать? Назовем это не нарушением прав человека, а, предположим, трудовой реабилитацией. То есть мы ищем новые подходы. И если у вас накоплены предложения и опыт в этом направлении, давайте вместе решать вопрос.

Но этот вопрос - ответственное родительство - ключевой. А дальше – все вытекающие из этого проблемы, которые создает нам такой родитель (или такие родители). В том числе сюда относятся и разводы, и гражданские браки, и многое другое. Решение этого вопроса будет как ключ к замку, который откроет возможность по-настоящему уважать право ребенка, позволит сделать его физически, психически здоровым, вырастить морально здорового и нравственного человека.

Спасибо за внимание. Извините, что отняла много времени. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Действительно, это очень серьезные вопросы, особенно вопрос, связанный с обеспечением детей-сирот жильем. Как показывает практика, не совсем отрегулированы процедурные вопросы. Например, пока не понятно, исходя из структуры закона, на территории какого субъекта должно быть предоставлено это жилье. Есть случаи приобретения жилья, к сожалению, не пригодного для проживания. И на эти вопросы мы также стараемся обратить внимание, в том числе и на законодательном уровне.

Спасибо большое, Валентина Александровна.

Мы продолжаем работу. И я предоставляю слово доценту кафедры общих проблем прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Наталье Викторовне Коваль.

Н.В. КОВАЛЬ

Уважаемая Людмила Николаевна, уважаемые участники парламентских слушаний, добрый вечер. Мне очень приятно выступать перед столь уважаемой аудиторией. Благодарю за предоставленную возможность.

Я не сговаривалась с Валентиной Александровной, но тема моего выступления как раз посвящена проблеме ответственности родителей за жестокое обращение с детьми. На самом деле проблем совершенствования законодательства в части охраны прав детей очень много. Вы все о них знаете. Поэтому я сосредоточусь в своем выступлении на наиболее актуальной и животрепещущей, с моей точки зрения, проблеме.

20 ноября 1989 года была подписана Конвенция ООН о правах ребенка, которая всеми признана как мини-конституция в международном праве по защите прав детей. В 1991 году Российская Федерация данную Конвенцию ратифицировала и взяла на себя как член международного сообщества обязательства принять все необходимые административные, законодательные и иные меры в части охраны прав детей от жестокого обращения и иных видов различных посягательств на ребенка.

ЛЛ

Хочу сказать, что закономерным явлением в национальном законодательстве стало то, что в Уголовный кодекс впервые за всю историю кодификации его была введена 20-я глава, отдельная глава, посвященная преступлениям против семьи и несовершеннолетних. И впервые включена статья 156, которая предусматривает уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей, связанная с жестоким обращением с ними.

Надо сказать, что Российская Федерация соблюдает в этой части свои обязательства, но хотела бы озвучить вам некоторые цифры, потому что ежегодно более 100 тысяч несовершеннолетних становятся потерпевшими от различных преступных посягательств. И как раз ежегодно мы наблюдаем рост числа преступлений, которые совершаются в семье против несовершеннолетних.

Если мы посмотрим статистику за 2012 год, то таких преступлений было совершено 75 731, а в 2013 году мы отмечаем уже рост порядка 3 тысяч, это 78 086 преступлений. А если мы с вами посмотрим эту статистику за пять лет, то количество таких преступлений увеличилось на 46 процентов, то есть практически в половину от общего числа этих преступлений.

Надо сказать, что в структуре этих преступлений, так скажем, по распространенности на первом месте, конечно, преступление (как правильно отметила Валентина Александровна), наказание за которое предусмотрено статьей 157, - это злостное уклонение от уплаты алиментов, а 156-я статья – на втором месте.

Но что бы мне хотелось в этой связи отметить? У нас такое несовершенство форм уголовно-правовой статистики, что в принципе мы, просмотрев те данные, которые у нас есть по 156-й статье, замечаем, что, несмотря на общий рост числа преступлений по главе, идет резкий скачок вниз по преступлениям, наказание за которые предусмотрено в статье 156. То есть если, например, посмотреть данные за 2013 год, то таких преступлений получается порядка 2800.

В чем тут проблема и почему я выношу ее на ваше обсуждение? Мы общаемся с практиками, с прокурорами, которые привлекают субъектов, совершивших эти преступления, к ответственности, и проблема заключается в том, что у нас нет легального определения понятия "жестокое обращение с ребенком". Это очень важный момент, потому что получается, что мы в правовом поле оперируем оценочным понятием.

Каждый должен задать себе вопрос: что же такое жестокое обращение с ребенком? И каждый в это понятие будет вкладывать свое определение. Но в действительности мы не можем по такой схеме работать, потому что получается, что мы – заложники судебной практики: в одном регионе судебная практика складывается по-одному, и там жестоким обращением признаются избиение, психическое насилие, а в другом регионе судьи это не признают. И получается, что дети остаются беззащитными, а виновные – безнаказанными.

Я никому не открываю глаза, здесь сидят уважаемые люди, которые этими вопросами занимаются и в этой теме достаточно хорошо ориентируются.

Мне хотелось бы привлечь ваше внимание еще к тому, что в этой статье представлен достаточно суженный перечень субъектов, которых можно привлекать к уголовной ответственности по 156-й статье. Кого я имею в виду? Это лица, на

которых возложены обязанности по воспитанию детей. Но, согласитесь, зачастую бывают семьи, в которых бабушки, тети, дяди, дедушки, даже няни исполняют эти обязанности, но законом они на них не возложены. И когда возникает вопрос, что со стороны этих лиц в отношении ребенка совершается такое преступление, на практике возникает дилемма: а как их привлекать?

Хорошо, если всё в руках надежного следователя, а еще и прокуроров, которые действительно проследят законность принятых решений по тому заявлению, которое рассматривается. Тогда да, мы не можем их привлечь к ответственности по 156-й статье, мы смотрим: по 115-й, по 116-й (это "Умышленное причинение легкого вреда здоровью" и "Побои")... Но, согласитесь, это несоразмерная мера ответственности. По 156-й статье теперь, слава богу, есть хоть лишение свободы до трех лет. Хотя я тоже считаю, что этот вопрос необходимо поднимать, потому что за такое преступление лишение свободы до трех лет – это несоразмерное наказание за содеянное.

Так вот, эти лица в лучшем случае привлекаются к такой ответственности, а вообще повсеместно они освобождаются.

яп

И когда читаешь материалы уголовных дел, которые прекращаются в связи с тем, что он не субъект по 156-й статье, смотришь, задаешься вопросом: ну а почему нельзя было эти вопросы вынести? Почему нельзя? Понимаете, у нас очень много практических проблем из-за этих недоработок в законодательстве. И получается, что мы все говорим о том, что общество оценивается по тому, как оно относится к защите прав семьи и детей. В частности, я могу констатировать такую практику, что в данном случае оно очень сильно пробуксовывает.

Хотелось бы сказать, что когда мы разговариваем с прокурорами... Буквально вчера на занятиях они задавали мне вопросы, что делать, и я ответила, что существует постановление Пленума Верховного Суда от 27 мая 1998 года, которое дает разъяснение понятия "жестокое обращение", но применительно к статье 70 Семейного кодекса. А мы все знаем, что одним из оснований для лишения родительских прав является как раз жестокое обращение с ребенком. Но это вынужденная ситуация. Хотя бы вот этим мы можем руководствоваться в практической деятельности.

По поводу расширения субъектов, я считаю, что нам нужно внести изменение в статью 156, где понятие просто нужно сформулировать таким образом, что это будут лица, от которых ребенок находится в той или иной зависимости. Да, он находится на попечении бабушки, пусть даже на летний период, когда он в гости приезжает, или еще что-то... То есть также предлагается, что понятие "жестокое обращение" нужно ввести. Если мы введем его как примечание к статье 156, не затрагивая другие статьи Уголовного кодекса, тогда это будет в принципе достаточно закономерно, и для практиков это будет неким подспорьем, не будет потом никакого незаконного решения, когда отказывают в возбуждении уголовного дела. А еще бывают ситуации, когда в суде такие дела прекращаются за примирением сторон, когда в отношении матери, которая была своего ребенка, уголовное дело прекращается по амнистии. Понятно, что это не реабилитирующее основание, но такие факты есть, и мы ориентируем прокуроров, чтобы в этой части

законность соблюдалась и права ребенка были защищены. Это наша самая главная задача.

Есть очень много различных предложений, но скажу по части работы органов системы профилактики. У нас органы системы профилактики работают только тогда, когда уже стало очевидным, что преступление совершено, ребенок пострадал, тогда они начинают отрабатывать. А когда прокуратура смотрит, где недоработки, оказывается, что очень большая недоработка в деятельности органов системы профилактики налицо.

Мы считаем, что нужно устанавливать персональную юридическую ответственность для лиц, которые обязаны выявлять подобные факты и сообщать о них, потому что есть федеральный закон № 120-ФЗ, который предусматривает достаточно обширный перечень полномочий органов системы профилактики, но, к сожалению, механизм их взаимодействия и отсутствие информационного обмена как такового... Мы данную проблему осознаем, необходимо ее решать, потому что семейное неблагополучие, насилие в семье легче предотвратить, чем потом расследовать преступления в отношении ребенка. И, конечно, как сказала Валентина Александровна, для ребенка последствия насилия в семье, да и не только в семье, а в воспитательных, различного рода образовательных учреждениях, где находится ребенок, могут быть как реальные, так и отсроченные во времени. Отсроченные во времени – это то, что мы не видим, а прокуроры говорят: "Как же мы их привлечем к ответственности, вроде ребенок и не пострадал?" Извините, а кто ответит, когда эти последствия в его жизни возникнут, и с чем он потом столкнется?

Поэтому считаю, что нужно проводить работу с родителями, потому что все умеют рожать детей, и службы по обучению тому, как правильно дышать во время родов, как себя вести, – это замечательно, а что делать потом с ребенком, когда вы его приносите домой, и что, и как... И, к сожалению, очень много...

Мы изучали статистику преступлений в отношении детей, связанных с жестоким обращением: конечно, большой процент – это матери. Естественно, вся нагрузка ложится на мать. Вы все матери, и я в том числе, и мы знаем, что усталость накапливается, а это так или иначе может сказываться на детях. Всегда в аудиториях прошу задать себе один вопрос: кто из вас в жизни никогда не шлепал своего ребенка? Поднимите руки. Да, благодарю.

лл

Потому что на самом деле это очень важно. И я тоже присоединяюсь, потому что это очень важно. От отношения общества к тем проблемам, с которыми сталкиваются дети (а именно жестокое обращение с детьми), зависят наше с вами будущее, будущее наших детей, будущее России, основа национальной безопасности.

Благодарю вас за внимание. Не буду нарушать границы других выступающих. Я благодарна за предоставленную возможность выступить. Думаю, наша работа будет активной и плодотворной во благо России, во благо защиты детей.

Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

Л.Н. БОКОВА

Спасибо, Наталья Викторовна.

Развенчали нам слова классика: "Бил бы меня батя больше, выучил бы французский". Тем не менее приятно слышать, что ведется работа с прокурорами. Действительно, во многом от их действий зависят судьбы. И то, что вы ведете такую планомерную работу по исполнению законодательства и видите те пробелы, которые есть...

Я, коллеги, для понимания. У нас тоже обсуждаются вопросы, связанные, например, с тем, стоит или не стоит сегодня расширять перечень субъектов, в отношении которых мы можем... Если они совершили преступления в отношении несовершеннолетних, это должно бытьотягчающим вину обстоятельством. И мы понимаем, что спектр таких лиц может быть достаточно широкий. Какой он? Это обсуждаемый вопрос. Я думаю, может быть, у кого-то есть желание высказаться по нему. Для нас это действительно очень важно, потому что вопрос решается только с помощью законодательного регулирования.

Сегодня обсуждается вопрос, например, стоит или не стоит вводить уголовную ответственность для лиц, которые скрывали преступление в отношении несовершеннолетнего. Это тоже обсуждаемая тема, в том числе на законодательном уровне. Мы с вами, собственно говоря, должны найти точки соприкосновения и понять. Думаю, что те статистические данные, которые приводятся, позволят нам сделать вывод.

Коллеги, я бы хотела предоставить слово члену Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре Геннадию Александровичу Савинову.

Пожалуйста.

Г.А. САВИНОВ

Спасибо большое.

Уважаемая Людмила Николаевна, уважаемые участники парламентских слушаний! Нет сомнений сегодня в том, что российская система защиты семьи, материнства и детства переживает активные изменения, и особенно следует отметить, что она выросла за последнее время в отдельное актуальное направление государственной политики Российской Федерации.

Законодательное сопровождение национальной стратегии, о которой сегодня много говорится на нашем заседании, является одним из вопросов ведения нашего комитета. И следует сказать, что этот документ стал по-настоящему основой комплексной политики государства по поддержке семьи и детства.

Я напомним, что реализуется шесть направлений национальной стратегии. Самое первое – семейная политика, детствосбережение. Это записано первым не потому, что так на ум взбрело тем, кто готовил эту стратегию, а потому, что это на самом деле самое главное, самое важное на сегодняшний день в решении всех государственных, по сути дела, проблем Российской Федерации.

Хочу особо подчеркнуть изменение вектора современной семейной политики. Сегодня внимание государства и общества обращено не только к семьям, которые оказались в трудной жизненной ситуации, хотя забота о них была и остается главным направлением работы, время требует, чтобы государственная семейная политика стала политикой семейного благополучия, повышения уровня и качества

жизни обычной российской семьи, поддержки ответственного родительства, ценностей семейной жизни.

Чуть больше месяца назад, 25 августа этого года, распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена наконец-то Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года. Я вам скажу, что в подготовке проекта концепции принимали участие, по сути дела, все слои населения Российской Федерации: от президентских структур, Совета Федерации, Государственной Думы до общественных организаций. Лучшие предложения дали регионы, может быть, эксперты, ученые и так далее.

яп

В итоге мы получили содержательный, современный, действенный документ. И надеемся, что реализация концепции окажет позитивное влияние на жизнь каждой российской семьи.

Концепция предусматривает ряд мер, направленных на поддержку, укрепление и защиту семьи как основы российского общества, сохранение традиционных семейных ценностей, повышение роли семьи в жизнь общества, на профилактику и преодоление семейного неблагополучия, поддержку многодетных семей, семей с детьми-инвалидами.

Также недавно, 4 сентября, утверждена Концепция развития дополнительного образования детей, что очень важно.

В настоящее время ведется разработка стратегии развития воспитания в Российской Федерации, которая, возможно, до конца этого года будет утверждена на радость всем.

На ближайшее время перед нами, законодателями, перед Государственной Думой, Советом Федерации, перед теми, кто сегодня собрался в этом зале, приоритетом в сфере защиты прав детей является совершенствование семейного законодательства.

С этой целью при координационном совете специально сегодня создана рабочая группа. Рабочей группе и нам вместе с ней необходимо актуализировать, уточнить практически каждую статью Семейного кодекса, внести изменения как минимум в 16 федеральных законов.

В этой работе принимают участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, юристы, эксперты в этой области, ученые, руководители ряда институтов, представители общественных организаций и, наверное, те, кто сегодня присутствует в этом зале.

Работа по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы осуществляется планомерно. Много уже сделано, но еще больше предстоит сделать. Начинается следующий этап, и он сегодня очень активно идет, этап подготовки нового плана по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы.

Мы практически завершаем работу по тому плану, который утвердили два года тому назад. Вот продолжение тех мыслей, тех задач, которые мы перед собой

ставили. Но прежде всего все-таки необходимо завершить то, что было начато на первом этапе.

К сожалению, остаются еще острые, болевые проблемы, которые требуют немедленного решения, о части из них Валентина Александровна сегодня сказала.

Конечно, вопиющая проблема – это вопрос выплаты алиментов. На самом деле есть хороший, нормальный опыт соседей, как это делать. Но и сегодня (я просто тоже участвую в этих мероприятиях и знаю) в Государственной Думе продолжается работа над проектами федеральных законов, которые предусматривают введение в Российской Федерации гарантированного минимального размера алиментных выплат на содержание несовершеннолетних детей. Там есть и другие законопроекты, которые предлагают наделить судебного пристава полномочиями, чтобы помогал решать эти проблемы.

Учитывая высокую социальную значимость данного вопроса, мы предлагаем, Людмила Николаевна, записать в рекомендациях сегодняшних парламентских слушаний следующий пункт: "...рекомендовать Государственной Думе ускорить рассмотрение и принятие законов, направленных на обеспечение гарантий прав детей на получение алиментов и повышение результативности их взыскания".

Второй, не менее сложный вопрос, о нем сегодня Валентина Александровна тоже говорила, – это обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Это архиважный вопрос, над решением которого Совет Федерации сегодня работает совместно с Минфином и Министерством обороны Российской Федерации, или над частичным решением этого вопроса посредством использования жилья, которое освобождают военные, чтобы можно было расселить детей-сирот и сократить существующую на сегодняшний день 100-тысячную очередь.

Здесь есть продвинутая часть. Мы решением Совета Федерации обращались с запросом к Председателю Правительства. Дано поручение Министерству обороны, и сегодня этот вопрос рассматривается. У Министерства финансов в этой части нет каких-то препон.

лл

Я думаю, что решение в этом направлении частично поможет нам в 2015–2016 годах уменьшить эту, еще раз повторяю, очень большую очередь на получение жилья для детей-сирот.

Есть еще много вопросов, требующих немедленного решения, только один из них назову – это отдых и оздоровление детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации. С 2015 года софинансирования из федерального бюджета на эту программу не будет. А плохо или хорошо, но мы 500 тысяч детей ежегодно оздоравливали по этой программе.

Мы занимаемся этим вопросом и просим вас на местах не оставаться безучастными к тому, чтобы всё-таки в 2015 году эта строка не пропала из бюджета Российской Федерации.

Есть проблема, которую необходимо решить, а Правительство, к сожалению, не решает этот вопрос (полагаю, мы тоже могли бы сегодня обратить на это

внимание) – это создание системы пробации в Российской Федерации, которая позволила бы обеспечить высокую эффективность работы с несовершеннолетними, которые находятся в конфликте с законом.

Правительство в первоочередных мерах по выполнению национальной стратегии себе поставило задачу – в этом году подойти к этому вопросу, но пункт был, срок его исполнения – январь 2014 года, уже октябрь, а пункт этот до сих пор не выполнен.

На сегодняшний день есть много вопросов, проблем, о которых вы знаете. Мне хочется быть уверенным в том, что вместе с вами в конце концов мы эти проблемы решим. Спасибо вам. Всего самого доброго, самого хорошего! *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Спасибо большое.

Я думаю, что одной из таких законодательных инициатив может быть в том числе рассмотрение следующего вопроса: если предоставляется жилье, скажем так, из вторичного фонда для детей-сирот, то, наверное, полномочия жилищной инспекции должны быть расширены в этом отношении, потому что степень признаваемости данного жилья пригодным для проживания детей-сирот – это на сегодняшний день механизм, который, к сожалению, не отрегулирован, и во многом происходит перекос, крен в том плане, что предоставляется совсем не то жилье, в котором может проживать ребенок.

Коллеги, очень важно сегодня то, что мы обсуждаем этот вопрос не только с органами государственной власти, от которых согласно Конституции зависит исполнение законов, но и с органами исполнительной власти регионов, потому что здесь как раз проблема, и практика применения для нас значима. То есть вы можете подсказать, где сегодня законодатель действительно недорабатывает, что называется, какие механизмы дополнительно необходимо отрегулировать.

В связи с этим предоставляю слово председателю Ивановской областной Думы Смирнову Виктору Владимировичу.

Пожалуйста.

В.В. СМЕРНОВ

Прежде всего, уважаемые коллеги, позвольте выразить благодарность Совету Федерации за проведение парламентских слушаний по столь актуальной проблеме. Мы в Ивановской области готовы подписаться под каждым словом, прозвучавшим с этой трибуны, потому что действительно эти проблемы для нас являются актуальными.

С учетом ограниченности по времени, коллеги, хотел бы остановиться на трех вопросах, которые нас сегодня особенно волнуют с учетом их широкого социального резонанса.

Прежде всего, это вопрос, касающийся алиментов, который уже поднимал Геннадий Александрович, мой коллега из Государственной Думы (он выступал передо мной). Коллеги, это просто вопиющая проблема! На самом деле те меры, которые принимаются на уровне Российской Федерации, на наш взгляд, являются

крайне недостаточными, потому что ситуация, связанная с совершенствованием законодательства в этом направлении...

Я приведу факты. Вот один закон находится в Государственной Думе с 14 ноября 2012 года (это несмотря на то, что он внесен был членами Совета Федерации, представителями фракции парламентского большинства), другой – с мая 2014 года, но за последние три года никаких подвижек в федеральном законодательстве на этот счет не произошло.

К чему это приводит? Это приводит к тому, коллеги, что только в Ивановской области сегодня долг по алиментам превысил 1 млрд. рублей.

яп

Это при том, что бюджет Ивановской области – 30 млрд. рублей. И он продолжает, к сожалению, расти.

Те предложения, которые звучат сегодня относительно установления минимального уровня выплаты алиментов, и в том числе за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, хотя и могут решить проблемы, но для субъектов являются неподъемными. Я прошу коллег из Федерального Собрания на это обратить особое внимание.

Коллеги, мы, конечно, готовы расходовать средства областного бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на то, чтобы помогать детям, которые оказались в такой ситуации из-за безответственности их родителей. Но вместе с тем расходы эти примерно следующие. Например, по Ивановской области, мы подсчитали: при прожиточном минимуме на ребенка порядка 6 тыс. рублей и 7 тысяч таких детей бюджету Ивановской области придется выплачивать более 500 млн. рублей ежегодно. Естественно, таких средств в областном бюджете на сегодняшний день нет.

Что бы мы со своей стороны предложили? Коллеги, прежде всего я хочу поддержать предложение, прозвучавшее здесь относительно записи в рекомендации сегодняшних парламентских слушаний, чтобы Государственная Дума ускорила работу над теми законопроектами, которые сегодня в ее стенах рассматриваются, относительно повышения действенности механизма влияния на неплательщиков алиментов. Вполне соразмерно, на мой взгляд, было бы ограничить возможности таких граждан Российской Федерации управлять транспортными средствами, выезжать за границу, получать загранпаспорта и так далее. По-моему, это было бы достаточно разумно и не нарушало бы ничьих прав, но работало бы на защиту прав детей.

Вторая мера. Валентина Александровна говорила об этом, готов поддержать все предложения, которые были высказаны. Ни в одном из выступлений сегодня не прозвучало, что в первую очередь права детей нарушают родители. Но мы сегодня, и даже общаясь с прокурорами, убеждаемся в том, что прокуроры практически не хотят поднимать вопросы лишения родительских прав. А в случае злостного уклонения от уплаты алиментов, полагаю, что вполне можно было бы эти вопросы поднимать и рассматривать именно с участием прокуроров. Почему? Потому что в случае лишения одного из родителей родительских прав семья становится неполной, возникают законные возможности поддержки детей в таких семьях за счет

социальных программ, финансируемых из региональных бюджетов и бюджетов муниципалитетов. Такие тоже имеются.

Поэтому, коллеги, в рамках парламентских слушаний (формат это позволяет) предложил бы обсудить и вопрос о повышении такой меры ответственности родителей, как лишение родительских прав, в случае злостной неуплаты алиментов и уклонения от этого.

Что касается исправительных работ, коллеги, уважаемая Валентина Александровна, мы в Ивановской области столкнулись с тем, что сегодня в субъектах Российской Федерации организовать исправительные работы или любую другую трудовую реабилитацию (по-разному можно называть) крайне затруднительно. Тем более организовать таким образом, чтобы с этих исправительных работ или с этой трудовой реабилитации что-то мог получать бюджет (имею в виду выплаты алиментов на детей).

Коллеги, один нюанс. Полагаю, федеральному законодателю надо это рассмотреть безотлагательно. У нас, к сожалению, сегодня порядок удержаний из заработной платы, из оплаты труда тех лиц, которые находятся на исправительных работах или в местах лишения свободы, и из их заработной платы производится удержание, таков, что алименты не являются первоочередными выплатами. Полагаю, что это все-таки является недоработкой, несовершенством нашего законодательства. И вполне можно было бы этот пробел устранить, указав в соответствующих нормативно-правовых актах, тем более что соответствующие законопроекты имеются.

И второй момент, коллеги, о котором не могу не сказать, - это жестокое обращение с детьми в семьях. В Ивановской области меньше полутора месяцев назад (боюсь ошибиться в датах, но порядок цифр примерно такой) произошел вопиющий случай.

лл

Отчим, якобы воспитывая пасынка, в конечном счете его убил. Несовершеннолетний ребенок, нанесение побоев. Семья считалась вполне благополучной.

И вот когда мы говорим о пределах вмешательства государства и о конституционных правах, то, на мой взгляд (а я являюсь конституционалистом по своей основной специальности), мы должны в первую очередь думать об интересах детей.

И в плане работы органов профилактики (я поддерживаю выступавшую до меня Наталью Викторовну) мы, конечно, должны эту работу совершенствовать – развивать присутствие в семье уполномоченных государственных органов. Это не означает, что рано утром или поздно вечером в любой дом может постучаться полицейский. Но у нас сегодня серьезные затраты, в том числе из бюджета субъекта, на функционирование этих служб.

Поэтому профилактическая работа в школах очень важна. Как правило, службы поддержки семьи и детей переваливают это всё на образовательные учреждения. В образовательных учреждениях, ссылаясь на закон об образовании, говорят, что это не их компетенция. Но без взаимодействия со школами, без

присутствия в семьях, без участия уполномоченных по правам ребенка, которые через широкую сеть общественных приемных имели бы возможность эти вопросы отслеживать, в том числе и в случаях, о которых говорила уважаемая Валентина Александровна, имея в виду, что многие поселения действительно являются достаточно закрытыми, и сор из избы никто выносить не хочет... Но если мы на это не пойдем, сдвигов никаких не будет.

Поэтому в этом плане совершенствование законодательства, на мой взгляд, необходимо. И я просил бы поддержки коллег в том, чтобы соответствующая рекомендация появилась и в рамках наших парламентских слушаний.

Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

Л.Н. БОКОВА

Спасибо большое.

У нас любой субъект Российской Федерации обладает правом законодательной инициативы. Если Ивановская область действительно выступит по тем вопросам, о которых мы говорим, мы в обязательном порядке поддержим и поможем, в том числе и в качестве экспертов. (*Оживление в зале.*) И у вас уже есть заготовленный... действительно, есть возможности рассмотрения.

Коллеги, идем дальше. Я хочу предоставить слово старшему инспектору Главного организационно-инспекторского управления Следственного комитета Российской Федерации Анастасии Анатольевне Подносковой. И еще раз хочу поблагодарить их за те статистические данные, которые они нам предоставляют. Вы еще раз указываете нам на законы, над которыми надо действительно работать.

А.А. ПОДНОСКОВА

Спасибо большое, Людмила Николаевна.

Уважаемые участники парламентских слушаний, я была очень рада услышать сегодня, что большая часть предложений Следственного комитета нашла поддержку как в Совете Федерации, так и у выступавших до меня коллег, представляющих другие структуры.

В частности, что касается вопроса жестокого обращения, понимания этого явления, должна сказать, что у Александра Ивановича Бастрыкина была четкая позиция непременно отреагировать на эту проблему, в связи с чем нами было направлено письмо в Верховный Суд с предложением провести пленум, который разъяснил бы указанное понятие применительно к нуждам уголовного права. Но довольно-таки странный ответ мы получили. Ответ заключался в том, что у судов не возникает проблем в области правоприменения, то есть они не видят никакой проблемы в толковании этого понятия. Но для нас, наверное, это может быть сигналом, что мы недостаточно четко формулируем эту проблему. Значит, нужно продолжать в этом направлении двигаться и просто привести больше обоснований, больше доводов для того, чтобы хотя бы на уровне Верховного Суда сформулировать толкование понятия "жестокое обращение".

Должна сказать, что предложения Следственного комитета по совершенствованию законодательства в сфере защиты детей не ограничиваются уголовно-правовой сферой. Мы с 2012 года обсуждаем многие проблемы на

площадке консультативного совета Следственного комитета по вопросам оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Многие из указанных предложений, которые на площадке консультативного совета высказывались его членами, находят поддержку в министерствах. Более подробно я, если успею, по конкретным пунктам пройду и озвучу их позицию.

яп

Но мне бы хотелось все-таки остановиться на уголовно-правовой сфере. Конечно же, я приведу несколько цифр, но поскольку, как было озвучено, статистика разная, данные разные, я хотела бы сразу оговориться, что цифры, которые я буду приводить, это статистические данные Следственного комитета. Они касаются тех уголовных дел и материалов, которые, собственно говоря, были в Следственном комитете и расследовались следователями Следственного комитета.

Необходимо отметить, что, к сожалению, число несовершеннолетних лиц, которые признаются потерпевшими от преступлений, по-прежнему остается значительным, но все-таки небольшая устойчивая тенденция к снижению их числа наблюдается.

Так, в 2013 году 15 470 детей стали жертвами общественно опасных деяний, а в 2012 году – 18 134, то есть 18 тысяч, практически на 3 тысячи меньше.

Но что пугает? Из этих 15,5 тысячи детей – жертв преступлений почти 1,5 тысячи (это больше 9 процентов) пострадали от преступных посягательств со стороны близких, членов семьи. За первое полугодие 2014 года признаны потерпевшими от преступных посягательств 7732 ребенка, и, к сожалению, опять-таки от преступных посягательств со стороны близких и членов семьи пострадал 971 человек, или почти 13 процентов от общего числа потерпевших.

Цифры пугающие. Для нас очевидной становится, даже не становится, а продолжает быть очевидной проблема, что по-прежнему нормой является жестокое обращение со стороны лиц, которые составляют ближайший круг общения несовершеннолетнего, например, со стороны сожителя родителя, со стороны родственников, которые проживают совместно с ребенком.

Особенно пугающей является статистика, связанная с совершением преступлений в отношении половой неприкосновенности несовершеннолетних. Большая часть таких преступлений совершается знакомым ребенку лицом, зачастую проживающим с ним в одном жилом помещении.

В связи с этим нам представляется необходимым расширить перечень субъектов, совершение которыми преступления в отношении несовершеннолетнего должно рассматриваться какотягающее вину обстоятельство. К их числу мы предлагаем отнести близкого или иного родственника, супруга или сожителя родителя, члена семьи лица, на которое законом возложены обязанности по воспитанию несовершеннолетнего, а также лицо, которое проживает с несовершеннолетним в одном жилом помещении.

Кроме того (проблема, которую я сейчас озвучу, и предыдущая взаимосвязаны), обращает на себя внимание проблема организации учета личностей членов семей, в частности супруга, супруги, граждан, которые выразили желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних, либо принять детей в

семью на воспитание в иных предусмотренных семейным законодательством формах, которые проживают совместно с ними.

Семейный кодекс и Правила, утвержденные в 2009 году постановлением Правительства "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан", рассматривают в качестве обстоятельств, которые подлежат учету при принятии решения о передаче детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание, только наличие согласия совершеннолетних членов семьи, проживающих совместно с потенциальным опекуном (попечителем), а также сложившиеся отношения между членами семьи и их отношение к ребенку.

При этом, на наш взгляд, необоснованно не придается значения таким обстоятельствам, как наличие у этих членов семьи судимости или факта уголовного преследования за тяжкие и особо тяжкие преступления, наличие болезни, хронического алкоголизма или наркомании, психического расстройства или расстройства поведения.

Обязанность органов опеки и попечительства обеспечить информационную и психологическую подготовку в связи с предстоящим устройством ребенка в семью также не распространяется на указанную категорию лиц.

К сожалению, Министерство образования и науки Российской Федерации, рассмотрев наши предложения, признав их обоснованными, тем не менее заняло позицию, в соответствии с которой дополнение требований к лицам, желающим усыновить ребенка или принять его под опеку или попечительство, предоставлением документов, подтверждающих отсутствие у членов семьи судимости за преступления, представляющие высокую общественную опасность, приведет к существенному сокращению численности потенциальных кандидатов в замещающие родители.

И в связи с этим наше предложение, признанное обоснованным, не заслужило признания в качестве нуждающегося в реализации. Но боюсь, что если мы не будем обсуждать эту проблему дальше, то не будет сокращаться количество детей, страдающих в первую очередь от сожителей матерей, других членов семьи, опекунов и попечителей.

За 2013 год от преступных посягательств погибли 1590 детей, по причине самоубийства – 461 ребенок. За первое полугодие 2014 года в результате совершения преступлений погибли 953 несовершеннолетних, по причине самоубийства – 378 детей. Число потерпевших (это новая для нас цифра, мы в этом году организовали такой подсчет) в результате оказания неквалифицированной медицинской помощи составило 103 ребенка.

Принимая во внимание изложенное, на наш взгляд, требует обсуждения предложение дополнить ряд статей Уголовного кодекса таким квалифицирующим признаком, как совершение преступления в отношении несовершеннолетнего. До сих пор такие статьи, как статья 105 "Убийство" и статья 111 "Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью", рассматривают в качестве квалифицирующего признака совершение указанных деяний в отношении малолетнего, но не несовершеннолетнего. То есть в принципе это предложение, мне кажется, достойно обсуждения.

Одна из самых острых социальных проблем нашего общества сегодня отражает рост агрессивных тенденций в школьной среде. С 1 сентября 2012 года вступил в силу Федеральный закон "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию". Вы знаете, что есть виды информации, запрещенной к распространению среди детей, поскольку последствием ее распространения могут быть детские самоубийства или преступления, которые эти дети будут совершать в отношении жизни и здоровья других людей. В связи с этим, на наш взгляд, также требует обсуждения предложение установить уголовную ответственность за незаконный оборот информационной продукции, содержащей запрещенную к распространению среди детей информацию, побуждающую их к совершению действий, представляющих угрозу их жизни, здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью и самоубийству, или побуждающую осуществлять насильственные действия в отношении других людей. И, как было отмечено Людмилой Николаевной, в Российской Федерации сокрытие, несообщение в правоохранительные органы сведений о случаях насилия в отношении детей не всегда влечет за собой уголовную ответственность. В связи с этим полагаем заслуживающим внимания предложение о дополнении статьи 316 "Укрывательство преступлений" Уголовного кодекса положениями, устанавливающими уголовную ответственность за укрывательство совершенных в отношении несовершеннолетних преступлений средней тяжести и тяжких преступлений и ужесточающими наказание за укрывательство особо тяжких преступлений в отношении несовершеннолетних. Это часть наших предложений, касающихся совершенствования законодательства в сфере уголовно-правовой защиты.

Как я уже сказала, на площадке консультативного совета нами с участием других членов консультативного совета подготовлено много предложений, касающихся в том числе и решения проблемы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Была рада вам их озвучить. Надеюсь, они сподвигнут на их дальнейшую проработку и поддержку. И будем рады сотрудничеству с вами. Спасибо большое за внимание. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Действительно, очень важные иногда аспекты помогает осветить, тем более опираясь на ту статистику, которая ведется в Следственном комитете.

Коллеги, я прошу соблюдать наш регламент. У нас достаточно большое количество записавшихся на выступления. Очень хочется выслушать всех и оставить время для дискуссии.

Хочу предоставить слово доценту кафедры гражданского и предпринимательского права юридического факультета Института управления Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации Анне Евгеньевне Тарасовой.

А.Е. ТАРАСОВА

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний!

Людмила Николаевна, спасибо большое за возможность представить предложения по столь актуальной теме в столь представительной, заинтересованной в защите прав детей аудитории.

Уважаемая Валентина Александровна задала вектор обсуждению проблем. В частности, я затрону жилищные проблемы, такие их аспекты, как жилищное обеспечение детей-сирот по модели формирования специализированного жилищного фонда и направление средств материнского капитала, сочетаемых с кредитными средствами, на приобретение жилья. И также третий вопрос, не связанный с жильем, - номинальные счета, которые сейчас вступили в действие, но этот механизм не работает, и произошел откат в действии законодательства к худшим условиям распоряжения этими средствами.

По первой проблеме жилищного обеспечения. Я не буду касаться финансирования, это очень важно, но, мне кажется, важен и такой аспект, как модель формирования специализированного фонда. Мне кажется, что существующая модель не вполне адекватна, по целевым разовым заказам под неопределенных льготников. Она не работает и, как правильно отметил Геннадий Александрович, используются даже модели уже существующего фонда для военнослужащих, только с одним нюансом: военнослужащий с членами семьи обеспечивается жильем, а дети-сироты имеют адресную гарантию, поэтому с площадью получается коллизия. Но на модельном уровне эта идея интересна, потому что на сегодняшний день, мне кажется, необходимо провести ревизию используемых механизмов формирования специализированного фонда по субъектам. Потому что гарантия федеральная, а полномочия по формированию фонда – региональные. Но она передается органам местного самоуправления и, по сути, расщепляется. Я насчитала по законам субъектов от четырех до пяти органов, усилиями которых в совокупности формируется специализированный фонд. А получается так, что в итоге не ясно, этот фонд все-таки муниципальным становится или он региональный, и накопительного фонда нет.

Отсюда нет понятного, ответственного конкретного субъекта на уровне распределения полномочий по предметам ведения (это если брать местный уровень, региональный или федеральный). И так же по компетенции органов власти за заказы на строительство этого фонда и пополнение. Поэтому, мне кажется, нужно сначала проанализировать и выработать модель формирования специализированного жилищного фонда. Кстати, это и прольет свет на объемы финансирования, дополнительного финансирования федерального.

Учитывая, что есть федеральное финансирование фонда субсидирования приобретения и строительства, а федерального контроля и участия Российской Федерации на федеральном уровне в доли этого фонда нет, он размывается. Соответственно, мы не имеем ни накопительного фонда, ни ответственного субъекта за формирование и содержание этого фонда.

Отсюда проблема предоставления жилья по месту жительства. Например, дети-сироты обращаются в соответствующие органы субъектов, а там им дают ответ, что в списки они включены, но на территории муниципального образования соответствующего субъекта в течение трех - пяти лет строительство жилья не планируется. А должны предоставить по месту жительства. Это проблема по модели.

Вторая проблема - по использованию средств материнского капитала - связана с отмеченным аспектом по положениям статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации. Дело в том, что материнский капитал – это

государственная гарантия, и предусмотрена такая добровольная обязанность родителей жилье, приобретенное на средства материнского капитала, оформить в долевую собственность, в том числе и на несовершеннолетних детей. Средств материнского капитала недостаточно, используются также кредитные средства, и уже сейчас существует политика кредитных организаций, которые негласно не разрешают оформлять, но они, как коммерческие организации, устанавливают такие условия (и в принципе имеют на это право), как отсроченное приобретение права собственности детьми по достижении совершеннолетия. Это противоречит принципам реализации государственных гарантий материнского капитала и вступает в противоречие с публичным контролем органов опеки. По сути, органы опеки дают отказ на совершение таких сделок, когда в долевую собственность не оформляется жилье на несовершеннолетних детей, и тем самым препятствуют реализации государственной гарантии, которая имеет определенный срок ее реализации.

Вот такое столкновение, такое противоречие существует. А вызвано оно тем, что в законодательстве нет механизма, предусматривающего особенности обращения взыскания на ипотечное жилье, которое приобретено не только на кредитные средства, но и на средства материнского капитала. И очень часто бывает, что используются смешанные средства от продажи принадлежащего ребенку жилого помещения, когда происходит улучшение жилищных условий.

Дело в том, что выделения какой-то освобожденной доли, то есть имеющей иммунитет от обращения взыскания, нет, а статья 446 Гражданского процессуального кодекса предусматривает возможность безусловного обращения взыскания на ипотечное жилье в пользу банка. Кредитная организация это понимает, поэтому они и предлагают отсроченный механизм приобретения в собственность. Таким образом, мы создаем ситуацию, когда дети становятся не сособственниками, а членами семьи собственников, и тут работает статья 292, когда родители в принципе в любой момент могут продать это жилое помещение, не заботясь об обеспечении жилищных прав своих детей. А жилищное право имеет не только имущественный, но и неимущественный аспект, потому что когда родители не исполняют свои обязанности по обеспечению детей жильем, то потом и дети не исполняют обязанности по обеспечению своих родителей. Этот неимущественный аспект очень важный.

И в принципе по обеспечению родителями детей жильем по статье 292... Я хотела бы обратить внимание на норму статьи 31 Жилищного кодекса, которая почему-то нигде не фигурирует, – установлено алиментоподобное обязательство родителя (собственника) обеспечить жильем своих детей при расторжении брака. Но этот механизм не применяется на практике, потому что не понятно, как обеспечить: купить, снять внаем, на какой срок, в каком месте, в каком населенном пункте. Соответственно, родители могут свободно продавать жилые помещения, не заботясь о приобретении. Но тут же есть неработающая норма статьи 31, согласно которой по иску другого собственника о разделе в интересах ребенка можно обязать второго родителя обеспечить его жилым помещением. То есть вот такое алиментоподобное обязательство, которое не имеет механизма реализации и, соответственно, через статью 292 вообще не соблюдается.

И, наконец, третья проблема – по номинальным счетам. С 1 июля 2014 года вступили в силу новые положения пункта 1 статьи 37 Гражданского кодекса, когда все алименты, социальные выплаты и иные средства на содержание несовершеннолетних детей должны зачисляться на специальные номинальные счета и расходоваться законными представителями без предварительного разрешения органов опеки. Я напомню, что до этого действовала норма о том, что можно без разрешения органов опеки в лимитированном пределе, исходя из прожиточного минимума на душу населения, расходовать указанные средства. Но что произошло? Номинальные счета как банковский продукт не созданы по некоторым причинам, в том числе связанным с тем, что номинальный счет – это специальный режимный счет, на который должны зачисляться социальные выплаты. Кредитная организация, в частности с долей участия государства, как того требует федеральный закон, в уставном капитале более 50 процентов (Сбербанк России), не понимает, должна ли она контролировать зачисление денежных средств, именно целевых, как социальных выплат на этот счет, или могут приходить на этот счет другие средства, или это должны делать органы опеки и попечительства. Это тормозит формирование такого продукта, как номинальный счет, а на практике привело к тому, что теперь должна действовать статья 37 в редакции не до 1 июля, а еще более ранней редакции, жесткой: теперь на все сделки по распоряжению алиментами, пенсиями и пособиями нужно всегда получать предварительное разрешение органов опеки и попечительства.

Ну и, кроме того, эта норма не согласована со специальной статьей 84 в отношении интернатных организаций, которые раньше все средства (алименты) зачисляли на счета этих организаций, и теперь неизвестно, могут ли они номинальные счета открывать для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Конструктивно – вроде бы да, потому что можно номинальный счет открыть в отношении нескольких несовершеннолетних, а с другой стороны, есть специальный режим, который не изменен, по статье 84 Семейного кодекса.

Но есть еще один аспект. Если раньше алименты, пенсии и пособия зачислялись на счета по вкладам и включались в систему обязательного страхования вкладов, то теперь средства, зачисляемые на номинальный счет, не включены в эту систему обязательного страхования вкладов. Это социальные выплаты на содержание детей. И, в общем-то, мне представляется, что механизм какой-то менее гарантированный, чем был раньше. Спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо большое. (*Аплодисменты.*)

Позвольте предоставить слово председателю Московского областного отделения Межрегиональной общественной организации "За права семьи" Руслану Анатольевичу Ткаченко.

Р.А. ТКАЧЕНКО

Приветствую высокое собрание! Сразу перехожу к делу. Я хочу сделать небольшой доклад о перспективах законопроекта о предупреждении и профилактике семейно-бытового насилия. Такой законопроект пока был просто предложен Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (просто чтобы знать, что он существует).

Но перед этим я хочу сказать следующее (были предыдущие выступления на эту тему).

Было одно мероприятие в Госдуме, и в библиодосье к этому мероприятию была такая фраза (из статьи дословно): "Между тем международная правовая практика стремится к тому, чтобы юстиция руководствовалась в первую очередь характером актов насилия, а не родством между насильником и жертвой". Это к разговору о том, что статья 156 – такая суровая, статья 115 – такая простая. Я не вижу логики.

Если ребенка в подъезде ударил пьяный сосед – это простая статья 115, если мама, у которой, может, третий ребенок недавно родился, она вся на эмоциях, еще муж, не дай бог, бросил, и она в таком состоянии нечаянно толкнула ребенка, ребенок упал, получил увечье – это суровая статья 156. Не вижу логики, прошу на это обратить внимание.

Перед нами графики. Это к разговору о насилии. Была представлена информация Следственного комитета, что 9 процентов преступлений происходит в семье. 9 процентов! Согласитесь, что это в принципе гораздо меньше, чем... Остальные (91 процент) происходят вне семьи.

Вот разбили насилие по видам семьи. Вот первые столбики (маленькие синие) – это семьи с родными родителями. Дальше идут семьи с неродными родителями, родителями, не состоящими в браке. Вот этот самый большой столбик – это родители с партнером, то есть как раз те самые сожители, и дальше – всякие способы сиротского устройства в домах, в детдомах и прочее.

Есть (правда, это статистика США) самые различные виды насилия (и физического, и сексуального), но именно в семье насилие минимальное.

Вот интересный график динамики: красный – когда один родитель (растут всяческие виды насилия); зеленый – когда в семье (уменьшаются). Эта статистика говорит о том, что семья является самым безопасным местом для ребенка. Похожую статистику мы можем найти и у нас (уже прозвучало про 9 процентов).

Можно взять для сравнения убийства. На протяжении последних десятков лет ежегодно происходило около 200 убийств детей именно в семье, это плюс-минус 10–20 человек. Практически каждый год такая цифра. Сравним: где-то до 5 тысяч – это вне семьи, и 200 – это в семье. Но что интересно: порядка 150 из этих убийств – это убийства новорожденных детей. По своей логике, с психологической точки зрения это в принципе, можно сказать, последствия отношения к абортам, это как бы аборт на суперпозднем сроке. Более того, эта проблема решается введением бэби-боксов. Это такая специальная коробка, куда можно ребенка положить и без последствий уйти. Это очень резко может сократить количество убийств. Смысл в том, что если брать именно убийства, сознательные преступления в семье, то это порядка десятков в год по сравнению с тысячами вне семьи. То есть мы можем говорить, что семья – это самое безопасное место для ребенка. И когда мы говорим о насилии в семье, то в принципе мы боремся с курением в самолете, который терпит крушение. Да, курить в самолетах нельзя, но у нас сейчас очень большая

демографическая проблема, мы обсуждаем много лет именно демографические проблемы страны, они сейчас максимально критичны.

Сейчас принята семейная политика именно для восстановления семьи. Если мы сейчас в нашем библиодосье откроем пятую страницу (там есть приоритеты политики Российской Федерации), то там написано: "укрепление института семьи". Так вот, даже название закона, где говорится "семейно-бытовое насилие"... само слово "семейное" дискредитирует семью, когда, наоборот, мы должны усиливать, повышать имидж семьи. Это прописано в демографической политике, семейной политике. То есть мы этим законом идем вразрез с нашими принятыми документами.

Если взять сам законопроект, я там вижу несколько пластов. Первое. Уже было сказано, что огромное количество претензий - это претензии к существующим законам, которые не работают. Как говорила Валентина Александровна, 37 процентов законов не работает. При реализации этого закона, если все нормально делать, 50 процентов всех проблем уйдет, если будет работать закон. То есть нужно исполнять уже принятые законы.

Второй пласт проблем уйдет в связи с выходом закона о социальном обслуживании, который уже принят, будет действовать с 2015 года. И в законе, о котором я сейчас говорю, есть предложение о создании мест для убежища. Например, есть проблема в семье и маме с ребенком нужно уйти из семьи, и нужен какой-то кризисный центр. Такие кризисные центры для разных целей (не только когда проблема насилия в семье) уже существуют на базе различных НКО. Эти НКО уже финансируются местным бюджетом. И закон о социальном обслуживании прямо позволяет это сделать. И буквально сейчас идет обсуждение списка услуг к этому закону (24 октября заканчивается общественное обсуждение), а потом еще и на региональном уровне... все регионы будут дописывать свои услуги. Это можно прописать в уже существующем законе о социальном обслуживании. То есть вопрос: нужно ли это вписывать в отдельный закон?

Третье. Здесь мы видим сочетание таких проблем, как насилие в семье между супругами и насилие над детьми. Дело в том, что супруги находятся в другой правовой плоскости, они самодостаточны, дееспособны и сами определяют свою жизнь, как они защищаются, где они живут.

Совсем иная ситуация с детьми. И пытаться одним правовым актом решить проблемы и тех, и других – это просто неэффективно. Если мы будем рассматривать отдельно взрослых, отдельно детей, то получим уже существующую стратегию действий в интересах детей, существующий Семейный кодекс и прочие законы. То есть мы зачем-то берем уже работающие инструменты, смешиваем и получаем нерабочий инструмент.

Никто не скрывает, что этот законопроект был разработан организациями, которые работают с реальными случаями насилия в семье, где жертвой является, как правило, женщина. Подспудно или не подспудно, а сознательно подразумевается, что это некий инструмент обуздания мужчин.

Дело в том, что в России уже есть такое движение, которое почему-то называется "Отцовский комитет". Оно занимается консолидацией разведенных мужчин. Они исключительно процессуальными средствами добиваются того, чтобы детей, допустим, отдавали отцам либо давали им возможность видаться, по суду. В

Интернете я читаю гневные, плаксивые высказывания женщин: "Вот у меня муж, скотина, отобрал ребенка. Там их банда..." Это не банда, это процессуально.

Вот этот законопроект вводит очень интересные процессы, сильные инструменты... но мужчин тоже возьмут. Фактически законопроект не является профилактикой, он является фиксацией проблемы, никак не решением... И дальше – усугубление. Мы видим дерущихся людей, мы их останавливаем. Они дрались на кулаках, мы им даем ножи и говорим: "А теперь деритесь дальше". В связи с этим вопрос: есть ли смысл делать такой закон?

К тому же сейчас в Госдуму Яровой внесен законопроект о профилактике правонарушений (в принципе правонарушений, не обязательно в семье, а в принципе), и многие позиции из этого законопроекта там уже учтены. В связи с этим вопрос: есть ли смысл создавать закон, который не улучшает положение, смешивает существующие акты, который, возможно, будет противодействовать закону о социальном обслуживании, законопроекту о профилактике, о семейной политике? Или лучше подождать, пока все эти законы заработают? Попытаться максимально внедрить их там, а если что-то не получится, делать закон.

Обращаю ваше внимание на то, что не надо называть это профилактикой семейного насилия, потому что семья является самым безопасным местом для детей. Тут разговор идет о насилии. Часто смешиваются телесное наказание и насилие над детьми. Дело в том, что исключительная ответственность родителей, о которой мы говорим сегодня, исходит из исключительных прав родителей, в том числе права на наказание, будь то телесное или еще какое-то. Просто в этом же законопроекте используются такие предложения... что такое насилие в рамках законопроекта. Допустим, психологическое насилие. Умышленное воздействие на психику человека – это психологическое насилие. Извините, всё воспитание, вся работа с ребенком строится на умышленном воздействии на его психику. Точно так же, допустим, экономическое насилие – злоупотребление преимущественным положением при присвоении вещей и умышленном запрещении права пользования этими вещами. Получается, если ребенку подарили телефон, это его телефон. Но вместо того, чтобы делать уроки, он играет с этим телефоном. Если я забираю у него на какое-то время телефон, то я, согласно этому закону, совершаю экономическое насилие.

Согласно этому закону для того, чтобы я стал даже не обвиняемым... Там, знаете, какая ситуация? Там есть такой профилактический учет. По факту обращения ОВД (заметьте, не суд, а отдел внутренних дел, в законе так прописано) может давать предписание. Причем там это всё начинается, если есть основания полагать, что... Есть письменное обращение – есть предписание. Это защитное предписание, допустим, такое: запрещается совершать насилие. То есть я до этого мог совершать насилие, а теперь не могу. Все мы можем, оказывается, совершать насилие совершенно спокойно, у нас нет предписания.

Дальше. Есть преследование. А что такое преследование согласно этому закону? Мне запрещают преследовать, допустим, супругу. Это разыскивание, разговоры, вступление в контакт через третьих лиц, посещение места работы и учебы, а также иные способы взаимодействия.

Это очень сильный инструмент при бракоразводных процессах, чтобы поделить ребенка. В тех странах, где эти законы работают, они используются для разводов, прежде всего.

И здесь вопрос в том, кто первый из супругов заявит, что другой супруг насилует детей. И сразу начинается совершенно другой процесс.

РЕПЛИКА

(Микрофон отключен. Не слышно).

Р.А. ТКАЧЕНКО

Извините, это в законе написано.

Спасибо большое. Благодарю за то, что выслушали. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Хочется задать вопрос: "Руслан Анатольевич, Вы женаты?"

Р.А. ТКАЧЕНКО

Да.

РЕПЛИКА

А можно мне вставить реплику?

Л.Н. БОКОВА

Давайте мы оставим время для дискуссии.

Я хочу предоставить слово заместителю председателя правления Центра лечебной педагогики Ирине Викторовне Лариковой.

Коллеги, пожалуйста, по существу вопроса.

И.В. ЛАРИКОВА

Людмила Николаевна упоминала в самом начале о законопроекте, направленном на повышение степени реализации прав и свобод лиц, находящихся под опекой и попечительством, который подготовлен Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Я пару слов скажу о его сути.

Этот законопроект стал естественным продолжением общественных инициатив, подготовленных той же рабочей группой и приведших к тому, что в 2012 году в Гражданский кодекс был внесен институт ограниченной дееспособности для лиц с психическими расстройствами, а также обязанность учета опекунами мнения дееспособного гражданина. Эти новации вступают в действие в марте 2015 года.

И логически продолжая работу в рамках той же рабочей группы, новый законопроект, о котором идет речь, позволяет решить острые проблемы организации качественной помощи детям, нуждающимся в опеке и попечительстве, и прежде всего детям с серьезными нарушениями развития. Он позволяет реализовать ряд основных задач, поставленных в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, в отношении детей, нуждающихся в особой заботе государства. Это обеспечение равного доступа детей-инвалидов, детей с

ограниченными возможностями здоровья к реабилитации, образованию, качественной медицинской помощи, обеспечение права детей на воспитание в семье, социализацию, юридическую и социальную защиту и так далее.

Для этого законопроект предлагает набор механизмов, которые вместо существующей жесткой модели - либо опекун (физическое лицо), либо интернат - обеспечили бы гибкость и вариативность модели опеки. Среди этих механизмов - развитие и уточнение института совместной опеки (это когда у подопечного может быть несколько опекунов, разделяющих между собой заботу о нем). Это введение возможности частичной опеки, то есть функции и ответственность частичного опекуна распространяются лишь на некоторые определенные стороны жизни подопечного: образование, реабилитацию, организацию досуга, социализацию, профподготовку и так далее.

Что это даст? Это позволит наделить ответственностью и полномочиями человека, помогающего, к примеру, реализовать основные права ребенка-инвалида, лишившегося родительского попечения. Очень часто возникают ситуации, когда у родственников, крестных, других близких людей ребенка с нарушениями развития, оставшегося без попечения родителей, нет возможности взять на себя полностью ответственность за его воспитание. Зачастую они готовы были бы распределить ее между собой.

И в этом случае новации законопроекта позволят не разрывать прежние связи, ребенок останется с одним из взрослых, а другие будут оказывать существенную помощь. Например, при утрате родительского попечения нередко заботу о ребенке могли бы взять на себя бабушки или другие старшие родственники. Однако им сложно выполнять обязанности опекуна в силу возраста. И предлагаемые законопроектом механизмы обеспечат пожилым родственникам возможность получить уполномоченного и ответственного помощника. И ребенок в результате не попадет в интернат, а останется в родной семье.

В случае если ребенок все-таки попал в интернат, в детский дом-интернат, лишился попечения родителей, законопроектом вводится приоритет назначения опекуна - физического лица, если такой появится, то есть такого частичного соопекуна. А также в круг возможных опекунов вводятся специализированные юридические лица – некоммерческие организации типа родительских ассоциаций и так далее. В результате если все-таки такой ребенок оказался в интернате, он не будет оторван, как это происходит сейчас, от родных и любящих взрослых.

И если даже не осталось никого из близких, то волонтеры, которые всерьез хотят участвовать в жизни ребенка-инвалида, получают под контролем органов опеки реальную возможность улучшить его жизнь: показать специалисту, организовать реабилитацию, образование, досуг и так далее. Это смягчило бы напряженность с качеством жизни и полноценным образованием таких детей в интернатах, в том числе самых обездоленных в отделениях милосердия, и подготовило бы почву для тех, кого, возможно, выведут из интерната в семейное окружение. И можно здесь добавить, что возможность человека побыть частичным опекуном сократила бы понятное число возвратов усыновленных и взятых под опеку детей.

Собственно, вкратце у меня всё. (*Аплодисменты.*)

Л.Н. БОКОВА

Спасибо.

Коллеги, Людмила Ивановна Тропина, советник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Л.И. ТРОПИНА

Скажите, вы презентацию включите?

Добрый день, уважаемые члены Совета Федерации, уважаемые коллеги! Я также признательна за то, что пригласили для обсуждения столь серьезного вопроса. Сразу же несколько ремарок в ходе обсуждения.

Мы говорим о цифрах, говорим о жестоком обращении с детьми, причем об этом мы говорим уже 18 лет. Я помню, когда был принят в 1996 году Уголовный кодекс (я тогда работала начальником подразделения по делам несовершеннолетних ГУВД Московской области), нам постоянно говорили: "Давайте, давайте, давайте..." Помню, как приходилось сопротивляться этим "палкам", понимаете? И мы всё время говорили о том, что нет понятийного аппарата, и мы говорим об этом 18 лет. Это ужасно, конечно, и это вопросы и к законодателям всех уровней абсолютно...

Поэтому если сегодня по статистике мы видим, что эта глава против семьи и несовершеннолетних... и 156-я сокращается, это в силу того, что родительская общественность действительно поднялась, и это заставило задуматься очень многих над тем, где жестокость, где какие-то моменты... Но есть другая опасность: когда надо привлекать к уголовной ответственности или в каких-то случаях лишать родительских прав, то многие судьи, боясь огласки, не идут на решение вопросов. Но там моменты, конечно, подготовки документов, работа дознавателей и так далее, это отдельная тема.

Вопрос серьезный, очень глубокий, долгий. Конечно, за два часа его невозможно обсудить, но, я думаю, вы все согласитесь с тем, что в любом вопросе главное – это координация, координация любой деятельности. Если в оркестре нет дирижера, то даже самый замечательный музыкант, играя по собственным нотам, будет производить какофонию в оркестре.

То же самое сегодня происходит и в нашем законодательстве. Валентина Александровна, к сожалению, вышла, она задавала очень серьезный вопрос: "Знает ли кто-нибудь количество принятых актов в сфере защиты прав детей?" Могу сказать, что не знает практически никто, даже те, кто работает, потому что они пекутся как пироги, какие-то точечные: то в одном месте, то в другом. Потом это стало – внесение всяких изменений и дополнений, разговоры вообще – таким политическим пиаром. Знаете, как говорила моя бабушка: "Еще не поймал, а уже ощипал". Еще не придумал, как это сделать, но где-то что-то услышал, сразу на телевидение бежит и говорит: "Вот нужно сделать то-то и сё-то".

Я почему это говорю с болью? Потому что я являюсь практиком с большим опытом и сейчас приехала с мероприятия, где собирались сотрудники комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

яп

Нравится или не нравится вам это, но *dura lex, sed lex* – закон суров, но это закон, и мы должны принимать его таким, какой он есть, пока он не изменился. И если сегодня законодатель говорит, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обязаны координировать, а прокуроры, особенно прокуроры на местах, три шкуры дерут со штатных сотрудников (а их очень мало) комиссий по делам несовершеннолетних за то, что не в полном объеме, не в полной мере скоординировали... А где у нас понятийный аппарат, что такое координация? Где вообще процессуальная регламентация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних?

Поэтому я совершенно четко могу утверждать, что сегодня принято множество законов, но между ними колоссальная дисфункция и проблемы правоприменения. Как только люди на местах получают тот или иной закон (я не буду подробно говорить, здесь все профессионалы и помнят, что было принято в последнее время, указы, концепции, внесение изменений и дополнений), они начинают придумывать порядки взаимодействия, кто здесь кто и как это понимать.

Во-первых, большая просьба к законодателям: когда приходит какой-то законопроект или инициатива, то прежде всего в своем регионе пообщайтесь с комиссией по делам несовершеннолетних, потому что там сконцентрирована вся информация о системе защиты прав несовершеннолетних в большей или меньшей степени.

Что сегодня происходит? О дисфункции я сказала.

Пробелы, противоречия в нормативно-правовом регулировании и полное отсутствие статистики. Если попробовать подсчитать элементарно количество безнадзорных... Это невозможно. У образования - свое, у соцзащиты - свое и так далее. Увеличивается количество субъектов системы профилактики, но не появляется регламентация деятельности каждого этого субъекта по мере увеличения. У меня есть любимое выражение: "каждый суслик – агроном", и каждый считает себя в этом поле агрономом, каждый главный. Только тогда, когда каждый субъект профилактики поймет, что он только часть этой системы, часть этой цепочки, тогда эта цепочка будет полноценной, только тогда система будет работать.

Отсутствие межведомственного взаимодействия. Полное отсутствие в истинном смысле. Нет единого информационного пространства. (Это всё к вопросу о статистике.)

Комиссии по делам несовершеннолетних были созданы в 1918 году. Относиться можно к этому по-разному, кто-то скажет, что это всё устарело, но другого пока никто не придумал. Должна быть координация действий. Если у кого-то есть другие предложения, они должны быть озвучены. А сегодня мы должны исполнять закон.

Это исторически было принято. Появлялись комиссии по делам несовершеннолетних, сначала суды рассматривали, в 1935 году они были ликвидированы, центр тяжести был в правоохранительной системе. Но в 1991 году Россия пошла по социозащитному пути. И тогда говорили, что карательные функции... всё сделают социальные работники. Но сегодня эта сфера, социальный блок, к сожалению, не справляется с работой. Почему? Не потому, что там плохие люди работают, а потому, что нужно всё процессуально регламентировать. Очень

много конфликтов интересов между той же самой опекой, соцзащитой, образованием. И нам говорят, что регионы пусть решают. А в регионе получается (я вам говорю как человек от сохи, не очень давно приехавший из региона), что тот, кто ближе к губернатору, тот, кто ближе к деньгам, и политически ближе в том числе... Так там вопросы и решаются, а не в правовом поле.

Вы видите положение о комиссиях по делам несовершеннолетних от 1967 года. Я обращаюсь к законодателям и, пользуясь случаем, хочу сказать, что не очень давно вносились изменения в Федеральный закон № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". Их часто вносят бессистемно, совершенно не обсуждая с практиками и людьми, которые работают в этой системе, с правоприменителями.

Вы знаете, до сих пор указ Президиума Верховного Совета никто не решился отменить. Почему? Потому что меры воздействия в отношении несовершеннолетних не прописали вновь в положении, а здесь побоялись – правильно, потому что, я вам хочу сказать, это были гениальные люди в то время, когда всю процессуальную регламентацию деятельности комиссий от нуля до конца, всё абсолютно прописали. Сегодня, если бы я была на месте некоторых родителей, я бы просто... В суды просто пачками должны идти иски о том, кто и как рассматривает материалы в отношении несовершеннолетних. Нет, я говорю, этой процессуальной регламентации, например, как повестка вручается... Много проблем, я не буду обо всем говорить. Если кого-то интересует, у меня очень много материалов, я их передам, я готова поделиться.

И эта боль, еще раз скажу, людей, которые работают на земле. (Это всё про то же.) Уже давно был принят указ Президента от 1993 года, когда всё было произнесено вроде бы про систему. Долго рождался вот этот закон, я была в рабочей группе в свое время, он рождался восемь лет – с 1991 по 1999 год. Но, уважаемые товарищи, были определены субъекты. На тот момент этот закон был нужен, он был очень хорошим. На сегодняшний день очень многие нормы устарели. Принимаются законы. Но в федеральном законе 120-ФЗ абсолютно ничего не учитывается. Я могла бы более подробно говорить, но, к сожалению, нет времени, просто я на это обращаю внимание законодателей.

Сейчас ввели новые субъекты профилактики: ФСКН, следственный изолятор, воспитательные колонии, уголовно-исполнительные инспекции. Накануне, я думаю, Следственный комитет, во всяком случае, где-то ходит такая информация, я не знаю официальную позицию Следственного комитета в этой части... Но я хочу сказать, что институт, вообще, комиссии по делам несовершеннолетних – это коллегиальность, соборность, а не индивидуальное высказывание со своим мнением. Это именно когда люди садятся и все обстоятельно рассматривают и обсуждают. Это уникальный российский опыт. Он подтвержден и здравым смыслом, и практикой, и международные нормы здесь представлены, поэтому если внимательно их изучить, то мы увидим всё, что предусмотрено и в нашем законодательстве.

Что я еще хочу сказать? Кстати, недавно была принята концепция по медиации в отношении несовершеннолетних. Казалось бы, неплохо. Сама идея хорошая, в СМИ мы видим... вот будут работать с правонарушителями. А с

практиками-то пообщались? А поинтересовались ли тем, как это будет корреспондироваться уже с существующим законодательством?

Здесь я услышала слово "пробация". Я вам скажу честно, что после того как хорошую идею ювенальной юстиции, когда юстиция означает законность и справедливость... В результате люди были обеспокоены тем, что появилось. И мы слышим: "Вот вы про ювенальную юстицию..." Я во многом с этими оппонентами согласна, потому что общаюсь с ними, нужно очень бояться появления системы без понятийного аппарата и без обсуждения с практиками, с родителями, с общественностью. Медиация, пробация, восстановительное правосудие – идея замечательная. Но в разных регионах, поскольку понятийного аппарата нет, все воспринимают индивидуально. Поэтому давайте объединяться. Прежде чем принять какой-то законодательный акт, необходимо продумать, сказать не только что, но и как это сделать. Это я вам говорю просто как жертва некоторых законов, как правоприменитель по жизни. Не знаешь, что имели в виду, когда этот закон принимали.

Еще очень серьезный момент... Кстати, о национальной стратегии. Нет времени, но хочу вам сказать, что это не обсуждалось, еще раз повторю, не обсуждалось с практиками, есть противники не только в стане антиювеналистов и еще кого-то, но и среди практиков, есть недопонимание. Поэтому, когда будет разрабатываться еще один план и так далее, нужно посоветоваться с людьми. Я там не согласна со многими моментами.

Но когда была внесена не норма, а практически декларация, которую, я не знаю, кто собирается реализовывать, что надо убрать административную юрисдикцию, рассмотрение административных дел из комиссий по делам несовершеннолетних... Я хочу сказать, что очень сильно по этому поводу надо подумать.

Это, кстати, не вписывается и в нормы международного права, в котором говорится, что только в крайнем случае ребенок должен оказаться в зоне судебного разбирательства. Так что же мы хотим сделать?

Материалы рассматриваются в комиссиях по делам несовершеннолетних, когда можно употребить и кнут, и пряник. Сразу восстановительное правосудие здесь вступает в действие, сразу постановление вынести, обязательное для исполнения. Поэтому, еще раз говорю, об этом нужно подумать.

Здесь у меня статистика. К сожалению, по России статистику никто не ведет. Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних абсолютно бездействует. Нет аппарата этой комиссии. И то, что какой-то технический исполнитель находится в Министерстве образования и науки, – это безобразие.

В советские времена, кстати сказать, когда так происходило, даже ответственный секретарь был где-то в ведомстве, сразу вносилось представление в прокуратуру. Сегодня Генеральная прокуратура по этому поводу безмолвствует, и вообще все молчат.

Я вам даю статистику по Московской области, где я была единственным и последним, к сожалению, пока освобожденным председателем комиссии по делам несовершеннолетних, потому что то, что сегодня происходит в комиссиях, и для

председателя комиссии (это статья 156)... с этим нужно заканчивать. Но сегодня это не предмет обсуждения.

Посмотрите, как вырастают... Это только с 2007 года. А если посмотреть статистику с 2003 года... Вот сколько поступило персональных дел в комиссии по делам несовершеннолетних: 50 тысяч.

Административных правонарушений по России... Если бы кто-нибудь занялся, если бы узнал... Только по статистике МВД идем. А сколько рассмотрено в комиссиях, никто не знает, и сколько ушло в корзину. А сколько отменено! Мы, например, 15 процентов отменяли того, что поступало в комиссии. 33 820... И что, мы всех этих детей в суд поведем? Давайте подумаем на эту тему тоже. Этот вопрос очень серьезный.

Л.Н. БОКОВА

Людмила Ивановна...

Л.И. ТРОПИНА

Я заканчиваю.

Конечно, очень сложно, но нужно соединить правоохранительный и социальный блоки. Безусловно, велика активность Следственного комитета, я думаю, что это все отмечают, по сравнению с МВД. И дело не в рассмотрении дел, а вообще гражданская позиция.

Просьба, наверное, передать представителю Следственного комитета, что нет норм, которые устанавливают право следственных органов направлять в комиссии материалы о прекращении уголовных дел.

Комиссии и вся система должны работать с несовершеннолетним с момента привлечения к уголовной ответственности, с обвиняемым и так далее. Но она не может этим заниматься, потому что нет информации из следствия. Это должна быть официальная информация, чтобы система сразу подключилась.

У меня, к сожалению, больше нет возможности говорить, но вот такая печальная картина. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

Л.Н. БОКОВА

Коллеги, остается не очень много времени, отведенного на парламентские слушания.

Я хотела бы еще раз акцентировать внимание на конструктивности предложений, которые мы могли бы в дальнейшем использовать в своей работе. Напомню, что любой законопроект, прежде чем он приходит в Государственную Думу, в Совет Федерации, проходит общественное обсуждение. Это порядок, это норма. И чем больше мы акцентируем внимание на обсуждении этого законопроекта, тем тщательнее он принимается.

Я хочу предоставить слово Уполномоченному по правам ребенка в Новгородской области Елене Васильевне Филинковой.

Елена Васильевна, если можно, конструктивно, только предложения.

Е.В. ФИЛИНКОВА

Уважаемые друзья, коллеги! Благодарю за предоставленную возможность выступить перед вами и обсудить волнующие всех нас проблемы.

В последние годы в Российской Федерации принято большое количество законодательных актов в сфере защиты прав детей.

Однако и сейчас есть вопросы, которые сохраняют свою актуальность и подлежат обсуждению на уровне Совета Федерации.

Так, российская общественность отмечает, что новое поколение граждан отличается потребительским отношением к жизни, неготовностью выполнять свои обычные, трудовые, гражданские обязанности. Наиболее остро оно проявляется у детей-сирот, которые после выхода из интернатных учреждений оказываются не способными к труду и жизни в социуме.

Анализируя международное и российское право, приходится признать, что одной из причин этого является то, что существует несоответствие в нормах относительно принудительного труда граждан в международном и российском праве.

Так, в статье 4 Трудового кодекса Российской Федерации в перечень случаев принуждения к труду, которые с точки зрения международного права являются допустимыми, не вошел пункт об обыкновенных гражданских обязанностях. В результате этого во всем цивилизованном мире обязанности граждан по содержанию в чистоте и порядке улиц, дворов, прилегающих к домовладениям территорий рассматриваются как выполнение обычных гражданских обязанностей. В Российской Федерации при отсутствии добровольности в соответствии с Трудовым кодексом это может быть признано принудительным трудом.

Комитет ООН по правам ребенка приветствует привлечение детей к сезонным сельскохозяйственным работам, уходу за животными, помощи родителям в семейном бизнесе, если оно сочетается с получением ими образования и полноценным физическим и умственным развитием. У нас же даже дежурство по школе и уход за школьными клумбами, цветами без добровольного согласия ученика и письменного разрешения родителей нередко пытаются рассматривать как эксплуатацию детского труда.

Замечу, что Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, устанавливающих разрешенные случаи принуждения к труду, на основании статьи 15 Конституции ссылается на общепризнанные нормы международного права, относя к ним и обыкновенные гражданские обязанности.

Таким образом, исходя из названной позиции Конституционного Суда, рекомендуем дополнить перечень случаев, не являющихся принудительным трудом в статье 4 Трудового кодекса, еще одним пунктом (прямо по тексту Конвенции Международной организации труда): не считать принудительным трудом мелкие работы общинного характера, то есть работы, выполняемые для прямой пользы коллектива членами данного коллектива и которые поэтому могут считаться обычными гражданскими обязанностями членов коллектива, при условии, что само население или его непосредственные представители имеют право высказать свое мнение относительно целесообразности этих работ. Это будет первым шагом для исправления ситуации.

В дальнейшем необходимо будет внести аналогичные изменения и в статью 34 действующего Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", касающуюся обычных гражданских обязанностей участников образовательного процесса.

Как никогда сейчас актуальны вопросы совершенствования законодательства, связанные с лишением родительских прав граждан. Мы поддерживаем пакет поправок, который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе, и рекомендуем дополнить его нормой об особом порядке рассмотрения дел, касающихся вопросов ограничения, лишения родительских прав граждан, имеющих детей в возрасте до 1 года, предусмотрев максимальный срок рассмотрения данной категории дел не более одного месяца. В таких случаях дети изымаются из семьи из-за прямой угрозы их жизни и здоровью. Но так как процедура помещения такого ребенка в замещающую семью или в интернатное учреждение возможна только после вступления в силу решения суда, то младенца временно госпитализируют в детскую клиническую больницу, где медицинский персонал не может в полной мере обеспечить ему необходимый присмотр, развитие. Судебное рассмотрение таких дел идет общим порядком и составляет по времени от нескольких месяцев до полугода. Ущерб здоровью и психике ребенка, длительное время в младенческий период его жизни не получающего необходимой заботы и развития, практически непоправим.

Также считаю, что необходимо внести изменения в процедуру лишения родительских прав. В подавляющем большинстве случаев (от 60 до 80 процентов) причиной лишения родительских прав является алкоголизм родителей. При этом даже сама постановка вопроса об ограничении, или изъятии ребенка, или лишении родительских прав является сильнейшим мотивирующим фактором для исправления их безответственного поведения и прохождения добровольного лечения в специализированных медицинских учреждениях. К сожалению, после изъятия ребенка такие родители в большинстве случаев деградируют и спиваются.

Поэтому в целях сохранения семьи и здоровья граждан предлагаем внести изменения в Семейный кодекс Российской Федерации, а именно в статью 74, добавив пятую часть следующего содержания: в случае согласия родителей (одного из них) на прохождение курса лечения от психического расстройства или иного хронического заболевания суд вправе не ограничивать родителей (одного из них) в праве на личное воспитание ребенка, если при этом отсутствует угроза жизни или здоровью ребенка.

Есть еще один актуальный вопрос. Конституционно-правовой статус ребенка не в полной мере раскрыт в Конституции Российской Федерации. Международное гражданское и семейное право также не дают точного и единого определения понятия "ребенок" и, главное, момента, с которого начинается его защита. В Декларации прав ребенка 1959 года, в Конвенции о правах ребенка 1989 года сказано только, что ребенок нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения. В настоящее время Федеральным законом "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" законодательно закреплено суррогатное материнство, что косвенно подтверждает, что ребенок и до рождения является самостоятельным объектом права. Появились новые научные данные, ультразвуковые исследования

относительно жизни ребенка, но определение момента начала жизни до сих пор является крайне дискуссионным вопросом. Хотелось бы предложить рекомендовать профильному комитету проработать вопрос о конституционно-правовом статусе ребенка и все-таки выяснить (для нас это очень важно) определение момента начала человеческой жизни, и, главное, момента, с которого начинается надлежащая его защита до рождения.

По поручению Координационного совета уполномоченных по правам ребенка в субъектах Северо-Западного федерального округа в целях реализации положений Конвенции ООН о правах ребенка и общепризнанных принципов и норм международного права в сфере функционирования института уполномоченных по правам ребенка предлагаем рекомендовать разработку законопроекта о внесении дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс и другие правовые акты Российской Федерации, предусматривающие полномочия по самостоятельному обращению в суд Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий прав ребенка и защиты его интересов. В этих же целях рекомендуем ускорить принятие федерального закона, устанавливающего общие принципы функционирования института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, поскольку ряд положений, предусмотренных общепризнанными принципами и нормами международного права, исходя из разграничения в Конституции России предметов ведения и полномочий, не могут быть реализованы путем принятия законодательных актов в субъектах Российской Федерации. Надеюсь на поддержку своих коллег и всех присутствующих. Благодарю за внимание. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Коллеги, осталось четверо выступающих. Можете ли вы с места дополнить обсуждение, которое сейчас происходит? А именно концептуально мы подчеркнули, что не хватает неких нормативных документов, которые действительно либо латают существующее законодательство... и мы не понимаем целесообразность такого принятия. То есть нет скреп в направлении законодательства. Мы определили для себя, что национальная стратегия должна стать такой скрепой. Тем не менее у нас в Комитете по науке, образованию и культуре регулярно проходят заседания, работает координационный совет. И если что-то действительно неправильно делаем или что-то неправильно обсуждаем, какие-то вопросы, конечно, есть возможность для критичной оценки.

И с другой стороны, мы с вами видим, что есть правовые лакуны, которые дают нам возможность дополнить существующее законодательство. Но для того чтобы его понимать, мы должны определить для себя терминологическую базу, какая она на самом деле.

Коллеги, с места, пожалуйста, есть какие-то дополнения?

Председатель общественного движения "Семья, любовь, Отчество" Людмила Аркадьевна Рябиченко.

Л.А. РЯБИЧЕНКО

Спасибо большое.

Буду очень кратка, потому что всё, что тут говорилось, говорилось с точки зрения законодательных инициатив, которые касаются любого человека. Мы, как представители российской семейной общественности, больше сталкиваемся с правоприменением этих законов, и нам приходится много сил прикладывать к тому, чтобы исправлять все огрехи законодательства.

И я хочу вам сказать, что за тот период, в течение которого мы занимаемся этим вопросом и решаем эти задачи, наше мнение тоже менялось, начиная от того, что все законодательство, направленное на семью, враждебно, заканчивая тем, что нужно находить компромиссы и договариваться со всеми, потому что у каждого своя точка зрения. Но здесь говорилось о том, как мы еще сделаем, но не говорилось о том, как получается, никогда не озвучивается это, а я бы хотела об этом сказать.

Жаль, что ушел представитель Ивановской областной Думы, который ратовал за расширение присутствия в семье уполномоченных организаций. Мы с этим расширением сталкиваемся постоянно, когда эти уполномоченные организации входят через окно в дом, в семью, приставляют лестницу и забирают ребенка только потому, что мать бедна. Вот с этим мы сталкиваемся. Значит, давайте говорить о том, что критерий "жестокое обращение", который является основной отмычкой для вхождения в семью и который оправдывает такие действия, не раскрывается не просто потому, что кто-то забыл. Я считала, что это последние пять или семь лет не раскрывается, а докладчики, которые выступали передо мной, сказали, что и пятнадцать, и восемнадцать (если ошибаюсь, извините). Но почему не раскрывается? Это трактуется всякий раз абсолютно субъективно.

Предлагается расширить понятие "жестокое обращение" понятием "психологическое насилие". Тут несколько раз об этом говорилось. Это более субъективный критерий. Мало того, сейчас в Государственной Думе находится на обсуждении законопроект о психологической помощи населению, и там опять же жестокое обращение, которое позволяет психологу принудительно оказывать помощь ребенку без оповещения родителей. Как это может выглядеть? Мы помним с вами семью Макаровых, где психолог интерпретировал рисунок кота, хвоста и так далее, и отец сидит 14 лет.

Расширение перечня субъектов ответственности. Давайте тоже очень аккуратно к этому подходить. Семья Агеевых, которым мы помогали (эту семью все знают в стране), ее оправдал суд в конце концов. Но ведь сначала матери грозило наказание сроком до 14 лет лишения свободы за то, что ребенок опрокинул на себя чайник. Это интерпретировалось как жестокое обращение. Это был страшный скандал. А отцу за то, что он взял ребенка и отвез в травмпункт, - четыре года (за оставление ребенка в беспомощной ситуации). То есть такое правоприменение не оставляет нас без работы.

Здесь присутствуют заинтересованные лица, все говорят об этом, каждый со своей позиции. Поэтому очень важно, чтобы мы с вами не бились в одни и те же ворота с разных сторон, чтобы мы рядом находились, когда мы это обсуждаем.

Также говорилось об общественном обсуждении разных инициатив. Семейная концепция обсуждалась очень странным образом. Она обсуждалась на сайте Минтруда России в закладке определенного комитета без оповещения СМИ в

течение двух недель. И только подняв очень остро вопрос, мы добились того, чтобы это обсуждение стало обширным, привлекли РПЦ и разные конфессии. Это тоже очень важно. Мало того, вышло постановление Правительства о том, что сужается список законопроектов (я не знаю, нужно, наверное, вам тоже этим заниматься), предназначенных для общественного обсуждения, всё, что касается международных обязательств. А международные обязательства – это гаагские конвенции, в которых тоже есть основания, в которых мы находим для себя точки опасности.

Да, и по поводу медиации, о которой тоже говорилось. Медиация – это очень хорошо. Но как медиация на практике выглядит? Есть пилотный проект, который в Москве реализуется уже в течение нескольких лет, и он выглядит следующим образом: в школе создается структура из учеников, которые судят, как в случае конфликта педагога и ученика наводят порядок, или в случае конфликта родителя и ребенка. О чем это говорит? Уничтожение иерархии отношений в семье, в школе и, безусловно, в государстве.

Поэтому, дорогие друзья, последний момент. Очень много (здесь не озвучивалось, но обсуждается, в том числе обсуждалось на одних из парламентских слушаний на этой площадке) говорилось о передаче права на отобрание ребенка от опеки суду. Не меняя ничего концептуально, категорически нельзя этого делать, потому что тогда мы не сможем воздействовать на суд в случае ошибки органов, которые инициируют это отобрание. Мы с этим сталкивались.

И такой суд называется так, как уже принято называть, – ювенальный суд (то, чего боится общественность). Потому что суд, который будет единолично решать судьбу ребенка, судьбу семьи... И потом это будет (может быть) совершенно невозвратимо, невосстановимо.

Прозвучало предложение представителя из Новгорода. Со многими позициями я согласна. Но ускорить процесс отобрания ребенка в возрасте до одного года, ограничить его одним месяцем – это тоже очень опасный момент, потому что мы сталкиваемся с торговлей детьми в этом возрасте, и мы возвращали таких детей. Это очень трудно.

Что я хочу сказать в конце? Мы многократно обращались в палаты Федерального Собрания с предложением об обязательной просемейной экспертизе, фамилистической экспертизе законопроектов. Я хочу, чтобы в резолюцию это вошло как предложение. И я прошу сегодняшнее собрание поддержать это предложение, потому что оно снимет очень многие вопросы. Все те моменты, которые вы, как законодатели, видите, но как практики можете не знать... мы, наверное, тогда в порядке общего обсуждения сможем снизить остроту и лишить эту общественную проблему (она серьезна, глубока и, собственно говоря, максимально остра) того звучания, которое есть сейчас. Спасибо большое. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Спасибо.

Я соглашусь с тем, что действительно нам всем – и общественным организациям, и законодателям – не стоит растаскивать законодательное одеяло, иначе будет трудно применять.

Коллеги, у нас еще есть представители регионов. Мне бы хотелось, чтобы они высказали свою позицию, потому что им приходится работать в субъектах.

С МЕСТА

Позвольте мне сказать буквально два слова. Спасибо большое.

Людмила Николаевна, уважаемые коллеги! 35 лет назад я работал начальником инспекции по делам несовершеннолетних одной маленькой республики, и туда приехала комиссия из Министерства образования Советского Союза проверять детские дома. И вот я тогда впервые пришел в Городовиковский детский дом. Вы многие бывали в детских домах, понимаете, что это такое, знаете, насколько это тягостное впечатление, несмотря на то, что детский дом, наверное, лучше, чем отдельные семьи (но это отдельные семьи). Ко мне подошла воспитательница с 10-летним мальчиком и сказала: "Анатолий Александрович, сделайте что-нибудь, он каждую неделю убегает в другой район, потому что там находится его трехлетняя сестра". Семью лишили родительских прав, 10-летний мальчик попал в один детский дом, а младшая сестра – в другой. Это о том, что такое лишение родительских прав, как оно должно происходить и как это влияет на судьбу детей. Конечно, этот институт должен действовать, на мой взгляд, только в крайнем случае: только тогда, когда семья оказывает крайне негативное влияние на несовершеннолетнего, на подростка. Только тогда, когда она его не кормит, только тогда, когда она над ним издевается, только тогда, когда она его совершенно не воспитывает. Тогда, конечно, должен работать вот этот самый институт лишения родительских прав: помещение детей в детские дома и другие заведения (интернатного типа и так далее). В Советском Союзе, кстати, этим детским домам, этим учреждениям уделялось очень большое внимание, и финансировались они очень и очень серьезно, даже, может быть, лучше, чем сейчас. Это что касается детей и лишения родительских прав.

Я подготовил несколько предложений. Вообще, тема неподъемная, которая сегодня задана, огромная тема. Мы рассмотрели сегодня только отдельные положения этой темы, и еще очень много вопросов осталось за бортом, многие вопросы остались нерассмотренными. Мы здесь несколько предложений внесли. Но я бы хотел поддержать свою коллегу, бывшую сотрудницу подразделения по делам несовершеннолетних из Московской области, в том, что нельзя рассматривать законодательство в сфере защиты прав детей вне контекста законодательства о субъектах профилактики правонарушений несовершеннолетних. Просто нельзя! Потому что все, кто здесь находится, в какой-то степени представители этой системы профилактики. Действительно, в 1999 году этот закон был принят. Он очень тяжело рождался, потому что каждый год, каждый день менялись какие-то новеллы в законодательстве и так далее, он тяжело шел. Но прошло 15 лет, и опять серьезно изменилась вся система профилактики, появился новый институт уполномоченного по правам ребенка.

Какое он место нашел? Как его готовят? Где проходят подготовку эти люди? Кто эти люди? Каково их место в системе профилактики? Это лишь несколько небольших вопросов, которые сегодня необходимо ставить. И я считаю (мы здесь предложения свои внесли, я готов принять самое активное участие в подготовке), что необходимо этот закон полностью переработать и рассмотреть в нем не только

компетенцию всех заинтересованных органов, но и меру ответственности, меру ответственности всех субъектов профилактики.

Посмотрите, что происходило все эти годы, начиная с зарождения института – комиссии по делам несовершеннолетних. Действительно, единственным координирующим органом на протяжении очень многих десятилетий остается комиссия по делам несовершеннолетних. Ничего другого пока еще не придумали. Поэтому я считаю, что и не надо ничего придумывать, надо просто переработать, придать новое звучание этому серьезному, нужному институту, который сегодня, к сожалению, находится в абсолютно бесправном положении.

Но в этом законе о профилактике, прописав позиции по комиссии по делам несовершеннолетних, необходимо предусмотреть и меру ответственности. Что происходило? Совершил подросток преступление. Кто отвечал за это? Инспектор по делам несовершеннолетних. "Почему он у тебя на учете не стоял?" – "Не выявил". А если он стоял на учете: "Почему ты с ним не работал и тоже отвечал?.."

Я считаю, что это неправильно, это перекося. Его нужно ликвидировать. И очень правильно, что мы сегодня здесь собрались, очень правильную тему задали. Я считаю, что необходимо комитету взять на себя лидирующую роль в том, чтобы этот закон серьезно переработать.

Спасибо большое. Я передаю вам свои предложения. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Спасибо, коллеги.

Пожалуйста, какие еще есть вопросы?

Я еще раз подчеркну: наша задача сегодня, чтобы мы говорили на одном языке и понимали друг друга, потому что у нас разные общественные организации, есть государственные институты, которые почему-то лишены возможности действия. Поэтому нужно понять, в каком направлении на сегодняшний день работать, в том числе и законодателям.

Пожалуйста, коллеги, если есть желание ответить, нажмите, пожалуйста...

В.В. ШАБАРДИН

Предложение можно?

Л.Н. БОКОВА

Да.

В.В. ШАБАРДИН

Одно конкретное. Я хотел бы вернуться к очень важной теме, которую подняла Анна Евгеньевна Тарасова, о материнском капитале.

Материнский капитал на данный момент не является полноценным инструментом защиты прав детей по трем причинам, которые я хотел бы озвучить. И хотел бы сказать о том, почему не работает, и почему в разных районах моей родной Кировской области (я Уполномоченный по правам ребенка в Кировской области) один прокурор обучается, а другой нет.

Первое – это отсутствие контроля. То есть подписывается обязательство о выделении доли. Кто должен это контролировать? Пенсионный фонд? Нет. Органы опеки? Нет. Нет контролирующего органа. Это нигде не прописано.

Второе – отсутствие ответственности, что будет, если эта доля не будет выделена. Какую ответственность будут нести те родители, которые должны были это сделать? Никакой.

И третье – отсутствие (я начал с этого) реальной защиты прав детей. Размер этой доли не устанавливается. Если мы выделим в результате (то есть формально мы соблюдаем требования) 10 сантиметров или 1 сантиметр площади, то мы закон соблюдаем, но фактически права ребенка это не защитит.

Вот эти три момента, я считаю, нуждаются в серьезной доработке, иначе то, что происходит сейчас с материнским капиталом, и будет продолжаться. Спасибо.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо Вам большое.

Е.А. МЕЩЕРЯКОВА

Прошу прощения, Людмила Николаевна. Мещерякова Елена Александровна.

По поводу редких заболеваний можно я всё-таки расскажу немного с трибуны?

Л.Н. БОКОВА

Да, пожалуйста.

Е.А. МЕЩЕРЯКОВА

Я хотела немного рассказать, то есть достаточно кратко рассказать о том, с какими проблемами сталкиваются дети с редкими болезнями.

Я думаю, что все присутствующие в зале наверняка уже слышали, что это такое. Еще раз кратко напоминаю, что есть редкие заболевания. Частота встречаемости в нашей стране определена как 1 на 10 тысяч. Симптомы могут проявляться при рождении, в детстве или у взрослых, но большая часть заболевших – всё-таки дети.

Почему редкие заболевания требуют внимания? Потому что затруднена диагностика, потому что низкая осведомленность врачей и общества об этих болезнях и, к сожалению, высокая стоимость разработки и производства лекарств. Всё это приводит к тому, что дети просто гибнут.

В настоящее время в федеральный регистр лиц, страдающих редкими заболеваниями, включены 11 557 пациентов, из них 6761 – это дети. Причем надо добавить, что эта цифра хотя и официальная, но всё-таки, по данным общественных организаций, занимающихся редкими болезнями, она недостоверная, заниженная. Ну, так получается у нас, к сожалению.

И кратко о тех нормативных актах, о которых уже вспоминали сегодня, о тех документах, которые регламентируют вопросы оказания медицинской помощи в Российской Федерации. Конечно, это Конституция, это Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", постановление

Правительства Российской Федерации и Указ Президента "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы".

И финансирование лечения орфанных пациентов, на котором я хотела акцентировать внимание, потому что на самом деле... (Это я пропускаю, потому что все эти документы можно найти, кто с ними еще не ознакомился.)

Как раз-таки лекарственное обеспечение – действительно наиболее сложная составляющая помощи детям с орфанными заболеваниями, потому как осуществляется сейчас за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Я думаю, что все, кто приехал к нам сюда из регионов, очень хорошо знают эту проблему, потому что это ложится тяжелым грузом на бюджеты регионов и на судьбы этих детей, потому что очень часто вопросы лекарственного обеспечения не решаются. Очень часто не решаются даже тогда, когда выиграны суды, когда суды обязывают субъект Федерации оплатить лечение. Но у субъекта Федерации просто недостаточно для этого средств, и такие ответы получают родители этих детей.

Вот здесь небольшая статистика в плане того, каким образом обеспечены медикаментами пациенты с некоторыми редкими заболеваниями в России. Красного, как видите, больше.

Что можно предложить? Конечно же, и затруднения в постановке диагноза, и ведение регистра, и выделение средств на специфическую терапию, и отсутствие приверженности к максимально раннему началу терапии, потому что... ну, так получается, что региону не выгодно выявлять пациентов, потому что ему придется нести ответственность за них, оплачивать лечение.

Каким образом можно это преодолеть? Создать федеральную программу по редким заболеваниям.

Нами было проведено исследование при помощи аппарата Уполномоченного по правам ребенка, и вот какие результаты мы получили на июль 2013 года.

Около половины регионов считают, что такая программа необходима. Уже есть федеральная программа по высокочатотным нозологиям "Семь нозологий", по которой закупки осуществляются централизованно. Это делает помощь доступной и своевременной. Соответственно, и мониторинг эффективности лечения должен происходить в федеральных медицинских центрах, он должен быть централизованным.

Критерий оценки деятельности региональных органов власти по программе модернизации здравоохранения. В качестве дополнительного оценочного критерия их работы необходимо рассмотреть возможность внедрения показателей, связанных с количеством и сроками удовлетворения исков по судебным делам. Это уже не говоря просто о необходимости. Это уже иски по судебным делам, которые не удовлетворяются. Если региональные власти будут отчитываться по этому критерию, мы надеемся, что обеспечение пациентов улучшится.

Также необходимо подумать о том, как бюджетные средства рассчитываются в регионах.

То есть понятно, что бюджет закладывается в конце года на следующий год. Но необходимо учитывать, что за это время могут родиться новые пациенты, и какие-то средства, видимо, надо на это закладывать. И также следует предусмотреть

в системе оказания высокотехнологичной медицинской помощи отдельное направление – редкие заболевания. Да, мы знаем, что ВМП сейчас входит в ОМС, однако мы не думаем, что наши проблемы будут решены таким образом, потому что пациенты с редкими заболеваниями действительно нуждаются в очень большой поддержке. И есть действительно разные пути, чтобы обеспечить эту поддержку. Несколько моментов я уже обозначила.

Опять же социальная помощь, о которой мы действительно не всегда говорим, потому что лекарственное обеспечение – это первое, что им необходимо, но после этого возникает вопрос, как дети будут расти, развиваться, как будут жить, потому что они – полноценные люди, они должны учиться, работать, создавать семьи. Понятно, что медицинская помощь – это хорошо, но без социальной помощи нет должного эффекта. Сейчас социальная помощь в основном, конечно, обеспечивается государством, но очень многое делается общественными организациями, благотворительными фондами, есть определенный опыт в этом плане, который мы могли бы с удовольствием передать.

Например, мы организуем детские лагеря для детей с редкими заболеваниями. На этих фотографиях дети с несовершенным остеогенезом (это врожденная хрупкость костей). Каким образом по существующим нормативам и законам мы могли бы собрать всех детей вместе? Я этого не знаю. Может быть, я мало изучала законы. Поэтому я просто ищу деньги и собираю на эти деньги детей вместе.

А вот результат. Вот мальчик Максим Казарин на левой фотографии (или для кого-то правой). Он сидит в коляске. А через какое-то время, уже после полученного лечения, необходимой реабилитации, после лагеря, в конце концов, он начинает ходить. То есть необходима синергия различных усилий.

А самое главное, конечно, как уже говорилось, добиваться новых законов – это полдела, главное – добиться их исполнения, потому что, к сожалению, законов очень много, но они не исполняются. Спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

Л.Н. БОКОВА

Спасибо.

Коллеги, мы постараемся сконцентрировать внимание на тех замечаниях, которые сегодня были услышаны. Я прекрасно понимаю, что вы подняли действительно серьезную тему. Но мы постарались ее сконцентрировать на плоскости регионального исполнения, потому что мы – палата регионов и, соответственно, работаем более предметно с регионами.

Вторая плоскость – это научные работники, сотрудники, которые нам помогают во многом скрепить законодательство. Статистические данные, которые содержатся в ведомствах... И, как выяснилось, мы с вами все равно крутились так или иначе вокруг реперной точки – формирования политики государственного строительства в отношении тех субъектов, которые занимаются защитой прав детей. Мы с вами выявили законодательные лакуны, мы посмотрим, насколько они концептуально ложатся на формирование законодательства в дальнейшем, то есть вполне возможно, что мы выйдем с законодательной инициативой. Ряд законодательных инициатив нам уже предоставили государственные ведомства.

И третий аспект, который мы для себя оставили в качестве люффа. Мы рассмотрим именно те направления, о которых сегодня говорилось, – это материнский капитал, алиментное право (мы уже в принципе работаем в этом направлении) и исполнение законодательства в отношении детей наиболее уязвимых (это дети-сироты, дети, попавшие в трудную жизненную ситуацию). Такие основы мы попробуем сформировать именно на площадке нашего комитета. Я думаю, что коллеги, которые сегодня здесь присутствуют, члены Совета Федерации заинтересованы в развитии этих вопросов.

Если есть еще доклады по ведению и по развитию, по "расшивке" нашей темы, я прошу направить в комитет.

Большое вам спасибо, коллеги, за плодотворную работу, которую мы реализовали под руководством нашего комитета. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

С МЕСТА

Можно вопрос?

Скажите, каким образом и в какие сроки будут формироваться рекомендации, итоговый документ этих парламентских слушаний?

Л.Н. БОКОВА

Во-первых, мы должны "расшить" стенограмму нашего заседания. И по итогам этой стенограммы уже в рамках полномочий, которые имеются у ведомства, мы подготовим определенные рекомендации.

С МЕСТА (та же)

А предложения кому переслать? Потому что я всё не смогла из-за нехватки времени...

Л.Н. БОКОВА

В комитет. У нас есть сотрудник комитета, который отвечает за подготовку...

С МЕСТА (та же)

Я поняла.

А в какие сроки эти рекомендации будут?

Л.Н. БОКОВА

Всё зависит от нашей трудоспособности. В перспективе это где-то две недели работы над "расшивкой" стенограммы и подготовкой конкретных предложений. Поймите правильно, мы тоже должны оценить правомерность тех рекомендаций, которые мы будем выносить. Неправомерные мы тоже как бы...

С МЕСТА (та же)

Но, мне кажется, здесь не было неправомерных предложений. Просто, понимаете, если вы сформулировали направления в сфере защиты прав детей, а сейчас вы перечислили только несколько направлений... То, о чем я говорила, комплексный подход к проблеме, я думаю, он тоже найдет отражение в рекомендациях?

Л.Н. БОКОВА

Рекомендовать ведомствам подходить комплексно к формированию законодательства – это прямая ответственность законодателей, то есть разрывать матрицу законодательную не наша с Вами задача.

С МЕСТА (та же)

Нет, наоборот, мы говорим о комплексном подходе.

Л.Н. БОКОВА

Конечно.

С МЕСТА (та же)

Федеральный закон № 120-ФЗ.

Л.Н. БОКОВА

Совершенно верно. Поэтому комплексный подход – он важен.

С МЕСТА (та же)

Тогда я передам, с Вашего позволения...

Л.Н. БОКОВА

Конечно.

ИЗ ЗАЛА

А еще прозвучала идея создания некой рабочей группы.

Л.Н. БОКОВА

Давайте мы посмотрим под системной "расшивкой" наших рекомендаций, и мы посмотрим, где есть... У нас очень много говорилось об Уголовном кодексе. Значит, предметно больше всего задач, которые там прозвучали. Лучше их обсуждать в рамках рабочей группы.
