

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-92-10 Факс 8(495)692-77-93 E-mail:

060722 202 г.

№ 3.1-10/871

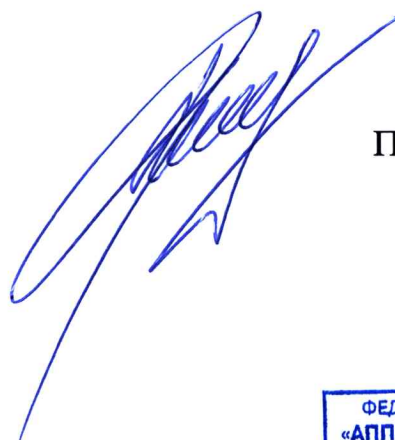
Секретарю Общественной палаты
Российской Федерации
Л.Ю.МИХЕЕВОЙ
125993, Москва,
Миусская площадь, д. 7 стр. 1

Уважаемая Лидия Юрьевна!

Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству направляет на рассмотрение проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения возможности передачи отдельной категории детей под предварительную и временную опеку (попечительство), подготовленный в качестве законодательной инициативы Комитетом Государственной Думы по молодежной политике.

Приложение на: 10 л.

Председатель Комитета



П. В. Крашенинников



Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения возможности передачи отдельной категории детей под предварительную и временную опеку (попечительство)

Статья 1 Внести в Семейный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 16; 2008, № 17, ст. 1756; 2011, № 19, ст. 2715; 2013, № 27, ст. 3459) следующие изменения:

1)

-пункт 1 статьи 121 изложить в следующей редакции: «Защита прав и интересов детей в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также во всех иных случаях фактического отсутствия родительского попечения, установленных уполномоченным органом, возлагается на органы опеки и попечительства».

-абзац 2 пункта 1 статьи 122 изложить в следующей редакции: «Орган опеки и попечительства в течение трех рабочих дней со дня получения таких сведений обязан провести обследование условий жизни ребенка и при установлении факта отсутствия попечения его родителей или его родственников обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве, а также в порядке, предусмотренном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, направить имеющуюся информацию об этом ребенке в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для первичного учета в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и одновременного направления в федеральный орган исполнительной власти, определяемом Правительством Российской Федерации, для первичного учета в федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в

соответствии с Федеральным законом от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

-дополнить статью 122 СК РФ статьей 122.1 «Устройство детей, на период в течение которого по уважительным причинам родители не могут выполнять свои родительские обязанности, либо в ином случае»

1. Дети, родители которых не могут исполнять свои родительские обязанности по уважительным причинам, а также в иных случаях длительного отсутствия родителей, подлежат временному устройству под предварительную опеку в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об опеке и попечительстве».

2. При уклонении родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, орган опеки и попечительства обязан принять меры по защите прав и интересов ребёнка, предусмотренные статьёй 122 настоящего Кодекса, обеспечить его временное устройство согласно ст. 12 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», а также организовать проведение индивидуальной профилактической работы, в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и законодательством субъектов Российской Федерации, направленной на изменение поведения, образа жизни родителей, их отношения к исполнению родительских обязанностей, и возвращение ребёнка родителям.

-пункт 2 статьи 155.1 дополнить абзацем следующего содержания «Ребенок, временно пребывающий в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в стационарных организациях социального обслуживания и системы здравоохранения по заявлению родителей (иных законных представителей), при наличии их согласия, может быть устроен под предварительную опеку в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», с учетом мнения и интересов несовершеннолетнего».

Статья 2 Внести в Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» следующие изменения:

- статью 2 дополнить следующими понятиями:

б) «предварительная опека или попечительство-приоритетная форма временного устройства недееспособных или не полностью дееспособных граждан, в частности малолетних и несовершеннолетних детей, избираемая органом опеки и попечительства в том числе на период, в течение которого их

родители (иные законные представители) по уважительным причинам не могут выполнять свои родительские обязанности, либо в иных случаях, при возникновении необходимости безотлагательного жизнеустройства несовершеннолетних детей, защиты их прав и интересов, в целях их воспитания, содержания и образования».

7) «близкие родственники-родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители, дети, дедушки, бабушки, полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать) братья и сестры)».

8) «иные значимые (близкие) для ребенка лица-лица, связанные с ребенком признаками родства (кровной связи, основанной на происхождении одного лица от другого или разных лиц от общего предка) или свойства (отношений, возникших из брачного союза между одним из родственников ребенка), а также иные лица из числа знакомых ребенку взрослых, оказывающие существенное положительное влияние на условия его развития, воспитания и образ жизни»

-часть 1 статьи 12 изложить в следующей редакции «В случаях, если в интересах недееспособного или не полностью дееспособного гражданина ему необходимо немедленно назначить опекуна или попечителя, орган опеки и попечительства принимает акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве), в том числе при отобрании ребенка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации, а также во всех иных случаях фактического отсутствия родительского попечения, на период до возвращения ребенка родителям, как приоритетной формы дальнейшего воспитания несовершеннолетнего, либо до его устройства на иную форму семейного воспитания. При временном назначении ребёнку опекуна или попечителя в порядке, предусмотренном настоящей статьёй, приоритет отдаётся близким родственниками ребёнка, либо иным значимым (близким) для него лицам, исходя из наилучшего обеспечения прав и интересов несовершеннолетнего».

-часть 3 статьи 12 изложить в следующей редакции «В случае отсутствия возможности передачи ребенка на попечение родственников либо иных значимых для него лиц, в целях своевременного установления предварительных опеки или попечительства орган опеки и попечительства обращается с предложениями об установлении предварительных опеки или попечительства к гражданам, которые выразили желание быть опекунами или попечителями и учет которых ведется в соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона. Подбор, учет, подготовка и сопровождение граждан, выразивших желание принять ребенка под предварительную (временную) опеку (попечительство), до его возвращения родителям, либо до его устройства на иную форму семейного воспитания осуществляются в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации»

- **часть 4 статьи 13** изложить в следующей редакции: «При назначении опекуна или попечителя в случаях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, из числа близких родственников или иных значимых (близких) для ребенка лиц, органом опеки и попечительства принимается акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве) в соответствии с требованиями статьи 12 настоящего Федерального закона. В иных случаях должны быть соблюдены требования, предъявляемые к личности опекуна или попечителя частью 1 статьи 10 настоящего Федерального закона».

Статья 3 Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2023 года

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения возможности передачи отдельной категории детей под предварительную и временную опеку (попечительство)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения возможности передачи отдельной категории детей под предварительную и временную опеку (попечительство)» разработан с целью обеспечения фундаментального права и потребности любого ребёнка жить и воспитываться в семье, в том числе в период, когда его родители по уважительным причинам не могут исполнять свои родительские обязанности, либо в ином случае фактического отсутствия над ребёнком родительского попечения.

В силу положений Конвенции ООН о правах ребёнка ребёнку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, атмосфере счастья, любви и взаимопонимания.

Нормы российского семейного законодательства также содержат прямые указания на то, что каждый ребёнок имеет право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. Ребёнок имеет права на воспитание своими родителями, образование, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребёнка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства в порядке, установленном главой 18 Семейного кодекса. (статья 54 Семейного кодекса Российской Федерации – далее СК РФ).

Случаи, при которых ребёнок считается оставшимся без попечения родителей, а защита его прав и интересов возлагается на органы опеки и попечительства, перечислены также в статье 121 СК РФ, при этом их перечень является открытым.

Порядок действий органов опеки и попечительства, при получении ими сведений о детях, лишившихся родительского попечения по тем или иным причинам, регулируется положениями ст. 122 СК РФ. Исходя из буквального толкования ч. 1 упомянутой статьи, факт отсутствия родительского попечения устанавливается органом опеки и попечительства в результате проведения обследования условий жизни ребёнка с отражением соответствующих сведений в акте, форма которого утверждена уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (приказ Минпросвещения России от 10.01.2019 № 4 «О реализации отдельных вопросов осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»).

Статья 31 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) гласит, что одной из форм защиты прав и интересов несовершеннолетних детей является установление при необходимости над ними опеки или попечительства при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишении судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов.

С принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве» 24.04.2008 № 48-ФЗ орган опеки и попечительства наделён правом принять акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве), в случаях, если в интересах недееспособного или не полностью дееспособного гражданина ему необходимо немедленно назначить опекуна или попечителя, в том числе при отобрании ребёнка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации и нецелесообразности помещения ребёнка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В связи с неоднозначностью правовой нормы, формулировка которой позволяет уполномоченному органу применять её по собственному усмотрению, одной из актуальных проблем в правоприменительной практике в настоящее время является отсутствие единого подхода к защите прав и интересов детей, которые фактически лишились родительского попечения, однако документы, свидетельствующие об обстоятельствах его утраты, предусмотренные приказом Минпросвещения № 300, либо ещё не получены, либо не соответствуют утверждённому в нем перечню (подан иск, но нет судебного акта, вступившего в законную силу, родитель госпитализирован в организацию, оказывающую психиатрическую помощь, на основании информированного добровольного согласия, а не судебного решения, родитель в больнице, но соответствующий документ больница предоставлять отказывается со ссылкой на «медицинскую тайну» и множество иных ситуаций).

Большинство органов опеки и попечительства в настоящее время действует по алгоритму, которым права ребёнка на получение своевременной защиты, воспитание в семейной атмосфере счастья, любви и взаимопонимания, ставится в зависимость от наличия документа, поименованного в приказе № 300 и достоверно подтверждающего, что ребёнок относится к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Дети, которые фактически лишились попечения родителей, но данного документа не имеют, в большинстве случаев направляются в медицинские учреждения, а затем в организации социального обслуживания на основании акта ОМВД о выявлении и учёте беспризорного и безнадзорного несовершеннолетнего, пока обстоятельства утраты родительского попечения не будут подтверждены документально. При этом период документального подтверждения может затягиваться на несколько месяцев. Подобные меры защиты данной категории детей однозначно создают для ребёнка

дополнительную стрессовую ситуацию и не могут расцениваться как действия, обеспечивающие наилучшее соблюдение его интересов. По данным федерального государственного статистического наблюдения 1-ДЕТИ (соц) (постановление Росстата от 1 апреля 2005 г. № 25 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними») в 2019 году в учреждениях социальной реабилитации содержалось 30 386 беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, фактически оставшихся без попечения родителей, которые при наличии такой возможности в законодательстве Российской Федерации, могли быть устроены под предварительную опеку (попечительство), избежав таким образом пребывания в условиях институционализации.

В некоторых случаях уполномоченные органы оставляют таких детей с лицами совместно с ними проживающими (как правило это близкие родственники ребёнка), без какого-либо юридического оформления до момента подтверждения «статуса» ребёнка. Данный подход также нельзя расценить как соответствующий наилучшим интересам ребёнка, поскольку в случае возникновения любой ситуации, требующей участия законного представителя, данное лицо не сможет представлять интересы ребёнка на законных основаниях.

С учётом изложенного, в целях определения единого подхода к жизнеустройству детей, лишившихся попечения родителей по тем или иным обстоятельствам, предлагается внести соответствующие изменения в статью 12 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», изложив её в следующей редакции «В случаях, если в интересах недееспособного или не полностью дееспособного гражданина ему необходимо немедленно назначить опекуна или попечителя, орган опеки и попечительства принимает акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве), в том числе при отобрании ребёнка у родителей или лиц, их заменяющих, на основании статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации, а также во всех иных случаях фактического отсутствия родительского попечения, на период до возвращения ребёнка родителям, как приоритетной формы дальнейшего воспитания несовершеннолетнего, либо до его устройства на иную форму семейного воспитания. При временном назначении ребёнку опекуна или попечителя в порядке, предусмотренном настоящей статьёй, приоритет отдаётся близким родственниками ребёнка, либо иным значимым (близким) для него лицам, исходя из наилучшего обеспечения прав и интересов несовершеннолетнего».

К вопросу о соблюдении в данной ситуации родительских прав, утрата либо ограничение которых на момент временного устройства ребёнка под предварительную опеку документально не подтверждено, следует отметить, что в силу п. 1 ст. 65 СК РФ родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. Родители, осуществляющие

родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке, который предусматривает как административную и уголовную ответственность, так и возможность ограничения родительских прав (п. 2 ст. 1 ГК РФ, ст. 73 СК РФ) либо вообще их лишение (ст. 69 СК РФ) если это необходимо в целях защиты прав и законных интересов ребёнка.

При наличии противоречий между интересами отдельных членов семьи, в приоритетном порядке должна обеспечиваться защита прав и интересов несовершеннолетнего или нетрудоспособного субъекта, нуждающегося в особой поддержке (п. 3 ст. 1, п.2 ст. 64 Семейного кодекса Российской Федерации, далее – СК РФ). Уполномоченным органом, обеспечивающим такую защиту в данном случае, является орган опеки и попечительства, а её основанием сведения, полученные в результате обследования условий жизни ребёнка, зафиксированные в соответствующем акте.

Также в Семейный кодекс предлагается дополнить статьёй 122.1, предусматривающей принятие мер профилактического характера, направленных на сохранение (восстановление) детско-родительских отношений и изменение отношения родителя (законного представителя) к осуществлению своих прав и обязанностей в случаях уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций, при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию.

Помимо прочего, предлагается дополнить статью 2 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» 24.04.2008 № 48-ФЗ, включив понятия «предварительная опека», «близкие родственники», «иные значимые (близкие) для ребёнка лица».

Кроме того, в настоящее время назначение несовершеннолетнему опекуна или попечителя по заявлению его родителей на период, когда по уважительным причинам они не смогут исполнять свои родительские обязанности (ст. 13 Федерального закона № 48-ФЗ) осуществляется только в общем порядке, после проверки соблюдения всех требований к личности опекуна (попечителя), установленных гражданским и семейным законодательством. Данное обстоятельство существенно затягивает процедуру назначения опекуна (попечителя) и вынуждает многих родителей либо оформлять доверенность на представление отдельных интересов ребёнка, либо решать вопрос о временном его размещении в организации социального обслуживания.

В целях наилучшего обеспечения интересов детей и упрощения процедуры оформления опеки по заявлению также предлагается внести

изменения в статью 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», изложив часть 4 данной статьи в следующей редакции: «При назначении опекуна или попечителя в случаях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, из числа близких родственников или иных значимых (близких) для ребёнка лиц, органом опеки и попечительства принимается акт о временном назначении опекуна или попечителя (акт о предварительных опеке или попечительстве) в соответствии с требованиями статьи 12 настоящего Федерального закона. В иных случаях должны быть соблюдены требования, предъявляемые к личности опекуна или попечителя частью 1 статьи 10 настоящего Федерального закона».

Действующая на текущий момент редакция части 2 статьи 155.1 СК РФ позволяет родителям, усыновителям, опекунам (попечителям) ребёнка добровольно поместить его в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях получения им медицинских, социальных, образовательных или иных услуг либо в целях обеспечения временного проживания ребёнка в течение периода, когда они по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребёнка, без прекращения прав и обязанностей родителей, усыновителей либо опекунов или попечителей в отношении этого ребёнка. Ввиду отсутствия в норме конкретных временных рамок, она фактически допускает пребывание ребёнка вне семьи неограниченный период времени, затягивающийся порой на годы, что противоречит основным началам семейного законодательства. По данным мониторинга, проведённого Минпросвещения России, в 2019 году по заявлению родителей в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей были временно помещены 17 849 детей.

В целях обеспечения таким детям возможности жить и воспитываться в семье, а не в учреждении в период, когда его родители (иные законные представители) не могут по уважительным причинам исполнять свои родительские обязанности и проживать совместно с ребёнком, предлагается дополнить данную норму, абзацем следующего содержания: «Ребёнок, временно пребывающий в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, либо в стационарных организациях социального обслуживания и системы здравоохранения по заявлению родителей (иных законных представителей), при наличии их согласия, может быть устроен под предварительную опеку в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона «Об опеке и попечительстве», с учётом мнения и интересов несовершеннолетнего».

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

рабочей группы Комитета Государственной Думы по молодежной политике по вопросам законодательного закрепления возможности передачи детей, фактически оставшихся без попечения родителей, под предварительную и временную опеку (попечительство)

№	ФИО	Должность
<i>Государственная Дума ФС РФ</i>		
1.	МЕТЕЛЕВ Артём Павлович	Председатель Комитета Государственной Думы по молодежной политике, руководитель рабочей группы
2.	КУЗНЕЦОВА Анна Юрьевна	Заместитель Председателя Государственной Думы <i>(по согласованию)</i>
3.	БУЦКАЯ Татьяна Викторовна	Первый заместитель председателя комитета Государственной думы по вопросам семьи, женщин и детей
<i>Федеральные и региональные органы исполнительной власти и организации</i>		
4.	<i>представитель</i>	Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка
5.	<i>представитель</i>	Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации
6.	ФАЛЬКОВСКАЯ Лариса Павловна	Директор Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Министерства просвещения Российской Федерации <i>(по согласованию)</i>
<i>Некоммерческие организации</i>		
7.	АКСЕНОВА Марина Анатольевна	Директор благотворительного фонда «Солнечный город»
8.	ГОНТАРЕНКО Юлия Эдуардовна	Директор Автономной некоммерческой организации «Центр развития инновационных социальных услуг «Партнерство каждому ребенку»
9.	ДЗУГАЕВА Алла Зауровна	Директор ГБУ Ресурсный центр по вопросам опеки и попечительства «Содействие» Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, член Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере
10.	НОВОЖИЛОВА Наиля Рашитовна	Председатель Правления БФ «Арифметика Добра», член Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере