ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

УДК 340.131

Зубарева О.Г.

КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ В ПРОЕКТЕ ЗАКОНА № 42197-6 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАТРОНАТА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА»

Статья посвящена анализу принятого в первом чтении законопроекта № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства». Автор выявляет в нем коррупциогенные факторы, обосновывает вывод о существовании предпосылок нарушения прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей.

The author analyses the bill adopted after the first hearing "On anendments to the selected Acts of Partiament of the Russian Federation concerning the implementation of social patronage and Guardians and Trustees Council activity". The article dwells on the factors of corruption implied in the bill, it states the prerequisites for juvenile abuse with the abandoned children.

Ключевые слова: *социальный патронат, коррупциогенные факторы, несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении.*

Key words: *social patronage, corruption-causing factors, juvenile, socially-vulnerable.*

Вопросы, связанные с правовым положением детей, всегда актуальны. Положение детей в современной России напрямую зависит от социальной поддержки семей с детьми, защищенности государством прав и интересов детей.

Специфика правосубъектности несовершеннолетних [1], небольшой жизненный опыт, зависимость от родителей или иных законных представителей приводят к тому, что несовершеннолетний не имеет реальной возможности защищать свои права столь же эффективно, как это может делать взрослый человек. Отсюда необходимость повышенной правовой защиты законных интересов несовершеннолетних. Ребенок при любых обстоятельствах должен быть среди тех, кто первым получает социальную защиту и помощь [2, с. 6].

В научной литературе основные принципы семейной политики определяются следующим образом: принцип суверенности (независимости семьи от государства), принцип общественного договора, принцип свободы выбора семьей любого образа жизни, принцип единства целей федеральной и региональной политики и принцип социального участия [3, с. 609].

Сегодня среди ключевых принципов Национальной стратегии действий в интересах детей названы: а) реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье; б) создание технологий помощи, ориентированных на развитие внутренних ресурсов семьи, удовлетворение потребностей ребенка, реализуемых при поддержке государства. В Российской Федерации необходимо шире внедрять эффективные технологии социальной работы, предполагающие опору на собственную активность людей, предоставление им возможности участвовать в решении своих проблем наряду со специалистами, поиск нестандартных экономических решений; в) партнерство во имя

ребенка. Необходимо принимать меры, направленные на формирование открытого рынка социальных услуг, создание системы общественного контроля в сфере обеспечения и защиты прав детей [4].

Названные принципы должны реализовываться посредством создания единообразных правовых механизмов как на уровне отраслевого законодательства, так и в нормах права каждой конкретной отрасли. При этом эталоном должна служить Конституция РФ и правовые механизмы, провозглашенные международно-правовыми актами, такими, как Всеобщая декларация прав человека [5], Декларация прав ребенка [6], Конвенция о правах ребенка [7], Международный пакт о гражданских и политических правах [8], Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод [9].

Ситуация, когда законодательно создается возможность вмешательства в жизнь почти любой семьи на достаточно неопределенных, допускающих неоднозначные толкования основаниях, очевидно, не соответствует как указанным принципам, так и нормам международного права.

Ранее на страницах юридической литературы подвергались анализу на предмет наличия коррупциогенных факторов как нормы федеральных законов «Об опеке и попечительстве», «Об основах системы профилактики», п. 1 ст. 121 Семейного кодекса РФ, так и нормы целого ряда нормативно-правовых актов [10].

Недавно разработанный Министерством образования и науки РФ, внесенный в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и принятый в первом чтении законопроект № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» [11] (далее законопроект № 42197-6) вызвал широкое обсуждение общественности.

Ст. 2 законопроекта предполагает введение ряда изменений в Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее ФЗ № 120) [12]:

1) Подпункт «а» п. 1 ст. 2 предполагает расширить содержащееся в ст. 1 этого Федерального закона легальное определение «семьи, находящейся в социально опасном положении».

В предлагаемом законопроектом виде определение будет выглядеть следующим образом: «семья, находящаяся в социально опасном положении, – семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними, либо создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие их нормальному воспитанию и развитию».

2) п. 3 ст. 2 законопроекта предлагает ввести в ФЗ № 120 допол-нительную статью 82, регулирующую осуществление социального патроната. Пункт 1 данной статьи предусматривает следующее: «Социальный патронат устанавливается органом опеки и попечительства в случае, если по результатам обследования условий жизни, воспитания и развития несовершеннолетнего ... установлено, что роди¬тели или иные законные представители несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, создают своими действиями (бездействием) условия, препятствующие его нормальному воспитанию и развитию, и (или) отрицательно влияют на его поведение, и при этом отсутствуют достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав».

Представляется, что данные нормы в совокупности включают серьезные коррупциогенные факторы.

Статья 1 п. 2 Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных пра¬вовых актов и проектов нормативных правовых актов» совместно с «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов норматив¬ных правовых актов» [13] (далее Методика) следующим образом определяет коррупциогенный фактор: «Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования

к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции» [14].

Так, формулировка «отрицательное влияние на поведение детей» явно носит оценочный характер, подразумевает корреспондирующее требование «не оказывать отрицательного влияния на поведение детей», не обладающее необходимой правовой определенностью. Когда наличие факта «отрицательного влияния на поведение детей» со стороны родителей рассматривается в качестве условия для принятия решения об установлении социального патроната либо проведения иных форм индивидуальной профилактической работы, данное условие также оказывается неопределенным. Соответствующие оценки целиком зависят от произвольного усмотрения правоприменителя, осуществляемого в крайне широких пределах. Весьма высокой при этом оказывается вероятность необоснованного применения соответствующих норм и мер.

Аналогичным образом можно оценить формулировку «условия ... препятствующие нормальному воспитанию и развитию детей». В настоящий момент не существует правового определения того, какое воспитание и развитие детей является «нормальным». Более того, такое правовое определение и не может существовать, поскольку в науке в настоящий момент отсутствует установившийся консенсус относительно тех или иных норм воспитания и развития детей, одновременно существуют весьма разнообразные представления о правильных подходах к воспитанию и развитию детей, о нормах возрастного развития детей (в частности, возрастные темпы развития детей сегодня, как правило, признаются имеющими индивидуальный характер). Следовательно, указанные формулировки обладают правовой неопределенностью.

3) Пункт 4 новой статьи 82 устанавливает, в частности: «При рассмотрении судом дел об ограничении или лишении родительских прав в случае, если не установлены достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав, суд вправе в интересах несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, вынести решение об установлении социального патроната».

Как видно из данной формулировки, установление социального патроната судом не предполагает непременного выявления даже упомянутых выше конкретных, хотя и отличающихся неопределенностью, оснований для его установления. Достаточно, чтобы суд, рассматривающий иск о лишении или ограничении родительских прав, не установил достаточных оснований для его удовлетворения и чтобы при этом речь шла о несовершеннолетнем в социально опасном положении.

4) П. 6 новой статьи 82, регулирующей осуществление социального патроната, введение которой в ФЗ №120 предлагается законопроектом, устанавливает: «Законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дополнительные основания для установления в отношении семьи, находящейся в социально опасном положении, социального патроната».

Указанная норма создает возможности дальнейшего расширения условий для установления социального патроната в законодательстве субъектов Российской Федерации. В ситуации, когда в самом законопроекте условия для установления социального патроната в отношении семьи определены крайне широким и коррупциогенным образом, эта норма, не содержащая никаких ограничений для регионального нормотворчества, создает условия для дальнейшего расширения возможностей осуществления вмешательства в семейную жизнь граждан, усугубления коррупциогенной составляющей института социального патроната.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Формулировки законопроекта № 42197-6, рассматриваемые как основание для правовой оценки действий родителей и как условие для вмешательства в семью в форме установления социального патроната, являются очевидными коррупциогенными факторами, устанавливают неограниченно широкие пределы усмотрения соответствующих должностных лиц и создают условия для проявления коррупции.

2. Законопроект не учитывает, что семейное неблагополучие, как правило, связано не с виновным поведением родителей, а является системным следствием бедности семьи, в связи с чем неверно определяет приоритеты семейной политики, предполагая направление бюджетных средств не на материальную поддержку семей, устраняющую реальные причины семейного неблагополучия, а на малоэффективную работу со следствиями этих причин.

Правовое государство характеризуется не столько формальным закреплением тех или иных принципов (формальное равенство), сколько созданием конкретных правовых механизмов, обеспечивающих баланс публичного и частного интересов, приближающих человека, гражданина к фактической реализации максимума правовых возможностей наравне с другими индивидами, предоставляя менее защищенным категориям субъектов правовую и социальную защиту со стороны государства.

Литература

1. *Пергамент А.И.* К вопросу о правовом положении несовершеннолетних // Ученые записки ВИЮН. М., 1965; *Тарасова А.Е*. Правосубъектность граждан. Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях. М., 2008; *Король И.Г*. Личные неимущественные права ребенка по семейному праву Российской Федерации: научно-практическое пособие // М., 2010.

2. *Борисова Н.Е.* Правовое положение несовершеннолетних в Российской Федерации. 2-е изд. М., 2006.

3. Социология семьи: Учебник / Под ред. проф. *А. И. Антонова*. 2-е изд., испр. М., 2010.

4. Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2012 N 23. Ст. 2994.

5. Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1998. 10 дек.

6. Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей. Принята 03.12.1986 г. Резолюцией 41/95 Генеральной ассамблеи ООН // Правовая информационно-справочная система КонсультантПлюс.

7. Конвенция о правах ребенка. Принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года. Вступила в силу для России 15 сентября 1990 года. Подписана от имени СССР 26 января 1990 г., ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

8. Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004. Вместе с «Протоколом [N 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом N 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // «Собрание законодательства РФ». 08.01.2001. N 2. Ст. 163.

10. *Ильина О.Ю., Алексеев А.А*. Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Гражданское право. 2010. № 2; Аналитический материал МОО «За права семьи» «Вмешательство государства в жизнь семьи в российском праве: проблемы коррупциогенности норм закона»// (http://blog.profamilia.ru/wp-content/uploads/2011/01/Laws of Russia.pdf – проверено 12.04.2012).

11. http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=42197-6.

12. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 28.06.1999. N 26. Ст. 3177.

13. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. N 10. Ст. 1084.

14. Пункт 3 Методики устанавливает, что «коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, в частности, является широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)». Пункт 4 Методики устанавливает, что «коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям, юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера» // Там же.