

Проблемы применения российского законодательства о детях

О. А. Рузакова

доктор юридических наук, профессор кафедры международного частного права
и гражданского права им. С. Н. Лебедева МГИМО МИД РФ;
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных
отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»,
119454, Москва, проспект Вернадского, 76;
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: olalstep@mail.ru

Problems of Application of the Legislation of the Russian Children

O. A. Ruzakova

Doctor of Law, Professor of the Department of Private International Law and Civil Law
them. S. N. Lebedev MGIMO University;
Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs
of the Russian Federation, 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation;
Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: olalstep@mail.ru

Аннотация

Федеральный закон № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (принят 2 декабря 2019 г.) вступил в силу 13 декабря 2019 г. В числе задач, которые были поставлены перед законодателем при принятии данного нормативного акта, – определение возможностей реализации несовершеннолетними детьми права на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования и некоторых других образовательных программ в той же организации, в которой получают образование старшие родственники детей, т. е. их сестры и братья. Настоящая статья посвящена истории вопроса, анализу достижения поставленной цели, механизмам реализации, а также некоторым проблемам, возникающим в связи с такой ситуацией, в частности, когда образовательная организация охватывает несколько структурных подразделений, расположенных удаленно друг от друга, и ребенок фактически может быть принят на обучение в удаленное структурное подразделение, отличное от того, где обучаются его родственники.

Ключевые слова: семейное право, изменения в Конституцию РФ, отобрание ребенка, дети как субъекты семейных правоотношений, семья как субъект семейных правоотношений, образование ребенка в образовательной организации, угроза жизни ребенку, образовательная организация, прием ребенка на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования преимущественно перед другими детьми.

Abstract

Federal law N 411-FZ of 02.12.2019 «On Amendments to article 54 of the Family code of the Russian Federation and to article 67 of the Federal law «On education in the Russian Federation» (adopted December 2, 2019) has received legal force since December 13, 2019. Among the main tasks set to a lawmaker adopting this law was to develop a mechanism for ensuring the right of minor children to study the basic General education programs of preschool education and primary General education in the same institution where their older brothers or sisters study. This article is devoted to the history of the issue, analysis of achievement of goals, implementation mechanisms, as well as some problems arising in connection with this, in particular, a situation when an educational organization spans several departments, located remotely from each other and the child can actually be adopted for training in remote structural unit different from that where trained his relatives.

Keywords: family law, children, the amendments to the Constitution of the Russian Federation, children as subjects of

family law, relations family as the subject of family relationships, child rearing, child education in the educational organization, educational institution, admission of a child study on the basic educational programs of preschool education in preference to other children.

Несмотря на то что Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СемК РФ) представляет собой один из самых стабильных кодифицированных нормативных правовых актов, интерес законодателя к вопросам совершенствования правового регулирования в области семейных отношений не снижается. За последние годы особое значение приобрели вопросы развития положений Основного закона Российской Федерации¹, в соответствии с которыми дети признаны «важнейшим приоритетом государственной политики России», при этом от государства требуется определение соответствующих условий, которые могли бы развивать детей «духовно, нравственно, интеллектуально, физически». Значимым является и вопрос воспитания в детях «патриотизма, гражданственности, уважения к старшим», что в свою очередь создает возможности для установления соответствующих механизмов реализации принципа приоритета воспитания детей в рамках семьи [1. – С. 4–7].

Проекты федеральных законов, направленные на изменение процедуры отобрания ребенка, были внесены исходя из вышеизложенного и на основе статьи 77 Семейного кодекса РФ. Данный институт является одним из наиболее спорных для семейного права². Практика необоснованного отобрания детей из семьи является одной из актуальных проблем современного семейного права, существующих в контексте проблем так называемой ювенальной юстиции [5. – С. 42–44]. Недобросовестное, зачастую необоснованное вмешательство органов опеки и попечительства в дела семьи вплоть до смертельных случаев, не всегда связаны с реальной угрозой для ребенка. Проблема зачастую имеет в своей основе нежелание или невозможность оказать социальную помощь семьям с детьми, нуждающимся в улучшении жилищных условий или име-

ющим иные сложно решаемые проблемы. В качестве оснований отобрания детей называют нехватку игрушек, громкий плач ребенка, отсутствие у ребенка отдельной комнаты, продуктов питания, в чем, как правило, родители не виноваты, а также гематомы на теле ребенка, оставление малолетнего ребенка с другими родственниками, наличие жалоб от третьих лиц в отношении родителей, иногда и без указания автора этих жалоб, и др. Отмечались случаи, когда обращение в соответствующие органы за денежной помощью давало повод органам опеки и попечительства обратить внимание на семьи в негативном смысле и применить механизм статьи 55 СемК РФ. Государство не должно по общему правилу вмешиваться в родительские отношения, за исключением случаев, когда имеет место существенное нарушение действующего законодательства, а к ребенку применяется насилие или возникает иная опасность для ребенка со стороны родителей. Административный порядок отобрания ребенка, установленный статьей 77 СемК РФ, не является гарантией для ограничения злоупотреблений органами опеки и попечительства. В этой связи проекты Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, № 989008-7 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях укрепления института семьи»⁴ имеют целью защиту прав ребенка.

Первым законопроектом предлагается судебный порядок рассмотрения подобных дел путем дополнения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации такой категорией дел гражданско-правового характера, относящейся к делам особого производства, как отобрание ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, которые осуществляют его попечение при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью. Административный порядок

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

² См.: Рузакова О. А. Семейное право : учебно-практическое пособие. – М., 2003 и др.

³ Внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ П. В. Крашенинниковым, членом Совета Федерации ФС РФ А. А. Клишасом.

⁴ Внесен членами Совета Федерации ФС РФ Е. Б. Мизулиной, Е. В. Афанасьевой, А. Д. Башкиным, Р. Ф. Галушиной, М. Г. Кавджарадзе, Л. Б. Нарусовой, М. Н. Павловой.

отобрания мог бы быть сохранен только в особых чрезвычайных ситуациях при риске смерти ребенка. Только в этом случае орган опеки и попечительства может произвести отобрание ребенка у родителей (одного из них), усыновителей или у других лиц, на попечении которых он находится, составив акт об отобрании ребенка с указанием обстоятельств, свидетельствующих о проблемах, возникших в связи с угрозой ребенку. При этом должны присутствовать прокурор, а также представители органов внутренних дел.

Второй законопроект предусматривает отказ от такой процедуры, как отобрание как единственной и универсальной меры его защиты. Вместо этого предлагалась дифференцированная система мер защиты ребенка, учитывающая характер обстоятельств, в которых оказалась семья (и родители, и дети). Отобрание ребенка предлагалось определить как принудительное разлучение ребенка с родителями, которое возможно только в случае принятия судебного решения.

Тем не менее вопрос об отобрании ребенка пока не решен и указанные проекты отозваны для дальнейшей выработки единого механизма, удовлетворяющего в полной мере интересам несовершеннолетнего при возникновении обстоятельств, угрожающих его жизни или здоровью.

В числе немногочисленных принятых изменений в Семейный кодекс РФ за последние два года – Федеральный закон № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (принят 2 декабря 2019 г., вступил в силу 13 декабря 2019 г.)¹, изменивший пункт 2 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»², в соответствии с которым дети, проживающие вместе в одной семье и при этом обладающие общим местом жительства, наделяются правом приема на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования и некоторым другим программам преимущественно перед другими. Это положение распространяется только на государственные и

муниципальные организации, в которых обучаются старшие сестры и братья.

Предусмотренные названными законами изменения представляют собой дополнительные гарантии детям, воспитывающимся в одной семье, на получение образования. Обусловлены данные изменения необходимостью реализации права на образование. Данное право представляет собой один из основных видов прав ребенка и обязанностей родителей. Определение указанных прав и обязанностей установлено как в СемК РФ, так и Конституцией РФ, а также международными договорами³. Родители обязаны обеспечить получение детьми общего образования. Кроме того, они вправе выбирать вид образовательной организации, в которой будет обучаться их ребенок, а также возможные формы обучения. Родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут ответственность за образование, воспитание и развитие ребенка. Интересы ребенка являются предметом их основной заботы. В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 г., государства-участники должны оказывать надлежащую помощь в выполнении родителями и лицами их заменяющими своих обязанностей по воспитанию детей [3].

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» прием детей на обучение в образовательные организации (исключительно государственные и муниципальные) осуществляется прежде всего на основе принципа проживания на той территории, где находится соответствующая организация (за которой закреплена образовательная организация). Но зачастую из-за недостатка мест в наиболее престижных и обеспечивающих высокое качество обучения школах устроить ребенка исходя из предпочтений родителей было проблематично. Все это едва ли способствовало развитию и укреплению семейных отношений, а также потенциальным возможностям решения демографических проблем.

Предпосылкой разработки законопроекта стали проблемы с зачислением детей в ту же школу, где проходят обучение их старшие родственники. Эти проблемы существуют давно и характерны для многих регионов. Например, в Тверской области и Санкт-Петербурге их удалось решить на уровне

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019 (часть V). – № 49. – Ст. 6970.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.

³ См.: Семейное право : учебник / под ред. П. В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2007.

законодательства субъектов РФ. В некоторых регионах прокуратура обращала внимание на недопустимость включения в учредительные документы муниципальных образовательных организаций положений о преимущественном праве при зачислении в 1-й класс детей, имеющих старших братьев и сестер, обучающихся в муниципальном общеобразовательном учреждении, и требовала принять меры к недопущению органами образования подобных нарушений впредь, а также усилению контроля в этой сфере. На федеральном уровне до недавнего времени вопрос не решался, хотя такие попытки и предпринимались.

Разлучение родственников (сестер и братьев) – это не просто неудобство для семьи. Хорошо, если школы совсем рядом с домом, но для детей 6–8 лет передвижение особенно в крупных городах самостоятельно представляет опасность. При этом не всегда семья полная и у обоих родителей или дедушек, бабушек, других родственников есть возможность водить детей в разные детские сады, школы и обратно, особенно в условиях нестабильной эпидемиологической обстановки, когда планируется обучение по сменам, без продленного дня и т. п. В том случае если в семье даже двое детей учатся в разных организациях, доставить их к началу занятий, зачастую в значительно отдаленные друг от друга школы представляется довольно затруднительным, в том числе с учетом того, во сколько начинается рабочий день у родителей, а иногда это и вовсе невозможно. Еще больше проблем возникает в многодетных семьях. В первую очередь это касается безопасного передвижения детей по пути в школу и обратно. Нелегко реализовать при этом и право на полноценный отдых детей, поэтому у родителей возникает масса проблем с осуществлением трудовой деятельности, особенно в неполных семьях. Актуальной является ситуация, при которой многодетные семьи могут изменить место жительства, при этом прежде всего в крупных городах прием детей на обучение в одну школу также является весьма затруднительным.

Принятие законов было не первой попыткой решения проблем обучения братьев и сестер в одной школе, однако предыдущие проекты, как правило, не связывали предлагаемые изменения с семейными отношениями, с правом ребенка не просто получить образование, а реализовать его в контексте семейных отношений, возможности

жить и воспитываться в семье, права на общение с братьями и сестрами.

Так, в 2019 г. депутатами Государственной Думы Д. Е. Шилковым и др. был внесен проект Федерального закона № 670563-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», предусматривающий установление права первоочередного зачисления на обучение по образовательным программам начального общего образования в образовательные организации отдельных категорий граждан, а именно детей педагогических работников в школы, в которых работают их родители; младших детей в семьях с тремя и более детьми на обучение в учреждения, в которых обучаются их старшие братья и сестры, за исключением приема на обучение в порядке перевода, и который был отклонен, поскольку право на образование гарантируется независимо от происхождения, социального и должностного положения, а правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено Федеральным законом, а также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация, когда устанавливаются отдельные случаи первоочередного приема в образовательные организации на обучение по образовательным программам начального общего образования не только расходится с одним из конституционных принципов системы образования в Российской Федерации, но и ставит в неравные условия детей работников иных (в том числе и бюджетных) сфер¹.

Ранее в 2015 г. Новгородской областной Думой был разработан проект Федерального закона № 784450-6 «О внесении изменений в статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Это проект был направлен на определение права граждан из многодетных

¹ См.: Заключение Комитета по образованию и науке «На проект Федерального закона № 670563-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». – URL: СПС «КонсультантПлюс».

семей на получение общего образования в одной организации. Также проекты Федерального закона № 233214-6 «О внесении изменений в статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»¹, № 319426-6 «О внесении изменения в статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»² стали попыткой в разрешении указанных проблем, однако и они были отклонены как ограничивающие территориальную доступность образовательных организаций для тех граждан, которые проживают на близлежащей территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня.

При реализации норм названного федерального закона «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и выработке подзаконных актов необходимо учитывать следующие проблемы, которые могут возникнуть в правоприменительной практике. В настоящее время на федеральном уровне вопросы приема в образовательную организацию граждан регулируются Правилами приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам, утвержденными Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 января 2014 г. № 32³, которые обеспечивают прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация. Письмом Минпросвещения России от 3 февраля 2020 г. № ВБ-159/04 «О порядке приема в образовательные организации в 2020 году»⁴ разъяснено, что прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с Федеральным законом об образовании предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение.

Так, изменениями, внесенными Федеральным законом № 411-ФЗ в статью 67 Федерального закона об образовании, а также статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации, установлено право преимущественного приема на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования и начального общего образования в государственные и муниципальные образовательные организации, в которых обучаются их сестры и братья.

Прежде всего, необходимо учесть некоторые особенности законодательства об образовании, в частности, особенности поступления детей в школы с повышенным уровнем требований на конкурсной основе. Очевидно, что в некоторых гимназиях, лицеях могут обучаться дети, имеющие определенный уровень, которому не всегда соответствуют их братья и сестры. В этом случае преимущество должно возникать лишь при прохождении конкурса, т. е. при прочих равных условиях. В противном случае школы, которые имеют соответствующую специализацию и определенный уровень, могут их утратить и при этом будут нарушены права тех детей, которые соответствуют требованиям такой школы.

В то же время реализация норм названного закона не всегда дает необходимый эффект. Это касается прежде всего тех регионов, где в последнее время происходила реорганизация путем объединения школ в одно юридическое лицо, при этом здания объединенных школ находятся иногда на расстоянии нескольких километров. В последнее время отмечаются случаи зачисления ребенка в образовательную организацию, в которой обучается сестра или брат поступающего, но при этом здание школы, куда направляется ребенок, не совпадает со зданием обучения старших детей. И такое распределение происходит нередко не в силу объективных обстоятельств, а исходя из свободных мест в учебном учреждении. Так, например, в Москве школы зачастую разделены на структурные подразделения, которые совпадают с ранее действовавшими школами, каждое из которых имеет начальные классы, но при этом ребенка зачисляют не в то отделение, где учатся его родственники, а в другое, принадлежащее соответствующей образовательной организации. Проблема заключается в том, что под термином государственные и муниципальные образовательные организации понимаются не здания школ, а юридическое лицо, в связи с чем формально ребенка принимают в

¹ Внесен депутатом Государственной Думы И. Н. Игошиным.

² Внесен Законодательным Собранием Еврейской автономной области.

³ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73481878/>

образовательную организацию, где обучаются его братья или сестры, а фактически не удается достичь реализации права на посещение той же школы по территориальному принципу, на что был направлен Федеральный закон № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Представляется, что толкование данной ситуации не только с точки зрения обучения в организации, в которой обучаются братья или сестры, но и с точки зрения террито-

риальной доступности при наличии нескольких структурных подразделений организации, находящихся в разной степени удаленности от места жительства родственников, должно было быть дано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1998. – № 7).

Список литературы

1. Беспалов Ю. Ф. Некоторые проблемы применения семейного законодательства в части государственной охраны и защиты ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью и пути их решения // Семейное и жилищное право. – 2019. – № 4. – С. 4–7.
2. Косова О. Ю. Обеспечение доступности образования для несовершеннолетних // Законность. – 2017. – № 4. – С. 6–10.
3. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / под ред. П. В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2012.
4. Процевский В. А., Голикова С. В. Особенности конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. – 2020. – № 6. – С. 29–31.
5. Швабауэр А. В. Институт отобрания ребенка у родителей: недостатки правового регулирования и пути разрешения проблем // Российская юстиция. – 2020. – № 10. – С. 42–44.