

Борис Альтшулер Председатель Правления РОО «Право ребенка», член Московской Хельсинкской группы

Российская семья:

четверть века без помощи и поддержки

Доклад на конференции памяти В.И. Сиротина «За права детей и подростков» Левого социалистического движения совместно с Международным университетом социализма, Музей и общественный центр «Мир, прогресс, права человека» имени Андрея Сахарова, Москва, 9 января 2018 г.

Содержание

1. Вначале кратко о социализме.
2. О бедности семей с детьми.
3. О помощи семье услугами: законодательная база, почему помощи нет как нет, трагические последствия ее отсутствия.
4. О российском пилотном опыте помощи семье и как он уничтожался: Екатерина Лахова, Лидия Михеева и Сергей Кургинян.
 - 4.1. КДНиЗП как координаторы индивидуальной профилактической работы.
 - 4.2. Патронатное воспитание.
 - 4.3. Социальный патронат.
5. Заключение. Росиротпром и пугало «западной ювенальной юстиции».

*«Все то, что натворили дураки,
Поверьте мне, такие пустяки,
В сравнение с тем,
Что может сделать гений.
Особенно – из лучших побуждений!»*
Борис Заходер

1. Вначале кратко о социализме.

Эта конференция организована убежденными социалистами. Я знаю, что и Андрей Дмитриевич Сахаров, с которым я был знаком в течение 20 лет, тоже был сторонником лучших принципов социализма, суть которых в том, что государство должно быть социальным, то есть не должно бросать граждан на произвол судьбы в различных трудных ситуациях. Я сам тоже являюсь сторонником этих принципов, установленных также и Конституцией РФ: «Российская Федерация – социальное государство...» (Статья 7), «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (Статья 38). В докладе как раз и пойдет речь о государственной помощи семьям с детьми.

Октябрьская Революция 1917 года провозгласила эти замечательные принципы социализма, однако на практике всё это обернулось в нашей стране поистине Вселенским Ужасом (см. эпиграф, а также, например, мою статью «К 100-летию Октябрьской Революции: тотальный монополизм как причина народной беды и в прошлом, и сегодня»). Замечу, что и пенсии по старости в СССР установили только в 1956 году, через 39 лет после Революции. А вот в Финляндии, Норвегии, Швеции и

других, называемых у нас в прошлом «капиталистическими», странах действительно построен «социализм с человеческим лицом». Как это у них получилось без убийства миллионов сограждан?! Поучиться, наверно, никогда не поздно.

2. О бедности семей с детьми.

Сразу уточню, что, говоря в названии доклада об отсутствии государственной помощи и поддержки российской семье, я не имею здесь в виду помощь финансовую. Она существует, узаконена, а в ряде регионов, как, например, в Москве, очень значительная, хотя предоставляется только гражданам с постоянной московской регистрацией по месту жительства (а не имеющие такой регистрации, их в Москве живет примерно 2 миллиона, - это для московских властей люди второго сорта, включая и детей). А в целом в стране налицо массовая бедность семей с детьми, когда доходов, включая мизерные пособия, не хватает даже на продукты первой необходимости, и дети хронически недоедают. РОО «Право ребенка» озабочено этой проблемой уже много лет. См., например: «Чем больше детей, тем хуже жизнь», «Спасите наших детей от хронического недоедания», «Стариков ритуально умерщвлять, а потом съедать» и много другого в СМИ и в разделе «Новости» нашего сайта.

Если кратко подытожить, то очевидно, что невозможно преодолеть бедность в стране, где угнетено производство, где люди, родители не могут работать и зарабатывать. А производства нет и не может быть там, где монополизм и коррупция душат деловую инициативу и свободный конкурентный рынок, сбивающий цены, в том числе цены на самое-самое необходимое. А эти язвы – монополизм и коррупцию - невозможно излечить в условиях политической безгласности населения и без наведения порядка в правоохранительных органах и судебной системе. Так что о бедности – отдельный большой разговор не для этого доклада.

3. О помощи семье услугами: законодательная база, почему помощи нет как нет, трагические последствия ее отсутствия.

А теперь прямо по теме конференции и по теме доклада. Речь пойдет о государственной помощи семье в виде всевозможных услуг. – Так, как, например, это сформулировано в части 4 Статьи 65 Семейного Кодекса РФ: *«4. При осуществлении родительских прав родители (лица, их заменяющие) имеют право на оказание им содействия в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи. Условия и порядок оказания содействия в предоставлении указанной помощи определяются законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании.»*

Этот пункт был внесен в статью 65 СК РФ Федеральным законом от 2 июля 2013 г. N 167-ФЗ - во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688 (подписан в тот же день, что и закон «Димы Яковлева»). Абзац первый пункта 1 Указа № 1688 гласит:

«1. Правительству Российской Федерации:

а) до 15 февраля 2013 г. принять решения, обеспечивающие: создание механизмов правовой, организационной и психолого-педагогической поддержки граждан Российской Федерации, намеревающихся усыновить (удочерить), взять

под опеку (попечительство, патронаж) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, воспитывающих приемных детей; ...».

Как видно, законодатель пошел дальше данного поручения Указа № 1688 и в цитированном выше дополнении в СК РФ июля 2013 года говорится не только об опекунских и приемных семьях, но также и о кровных родителях, имеющих право на государственную помощь и поддержку.

Более того, в принятом еще через полгода Федеральном законе от 28.12.2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», казалось бы, регламентировано в деталях всё, что требуется указанными пунктом 4 статьи 65 СК РФ: *«При необходимости гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, оказывается содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи...»* (статья 22 № 442-ФЗ)... *«на основе межведомственного взаимодействия»* (статья 28), в том числе на основании обращений *«государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений...»* (статья 14).

А парадокс состоит в том, что, несмотря на все эти позитивные законы и поручения Президента РФ, российские семьи с детьми остаются без помощи и поддержки в самых экстремальных жизненных ситуациях – таких, как, например, выселение на улицу из единственного жилья. И хуже того: органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), суды Российской Федерации традиционно продолжают работать по правилам «фабрики сиротства», в массовом порядке разделяя детей и родителей, вместо того, чтобы вместе с соцзащитой сосредоточиться на спасении семьи, на содействии в устранении трудностей, на восстановлении детско-родительских отношений и т.п.

На глубинную причину этого парадокса мне как-то, лет 10 назад, указала руководитель органов опеки и попечительства одного из регионов ЦФО: *«Борис Львович, сделайте там в Москве что-то с федеральным законодательством, которое превратило нас – опеку в карателей семьи. Ведь мы можем либо отобрать ребенка, либо закрыть глаза на семейное неблагополучие – с риском для ребенка, а для помощи семье у нас нет никаких правовых оснований».* Действительно в действующем с 1995 года Семейном Кодексе РФ 9 статей (№ 69-77) регламентируют лишения и ограничения родительских прав, отобрания ребенка у родителей, а еще 43 статьи (целый Раздел VI) устанавливает «Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей». А слова «помощь семье» впервые, как говорилось, появились в 2013 году в одном пункте одной статьи 65 и то сугубо декларативно, то есть в не рабочем виде.

Результаты отсутствия обязывающей законодательной увязки деятельности органов, полномочных принимать решения о судьбе ребенка и семьи (опека, КДНиЗП, суды), с деятельностью органов и организаций социального обслуживания, способных оказывать помощь и поддержку, поистине трагические. Это и названная «фабрика сиротства», это и отражаемые в докладах и отчетах Следственного комитета России ужасные случаи гибели детей и т.п. И практически по каждому такому случаю следователи отмечают, что о семейном неблагополучии, приведшем в конце концов к

трагедии, была известно всем давно. Но никто адекватно не реагировал, никто не забил тревогу, не было назначено никакой «индивидуальной профилактической работы» с семьей (взятое в кавычки понятие – из еще одного важного закона № 120-ФЗ от 24 июня 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»). Законодатели наши сильны на красивые декларации, которые почему-то совсем не работают на практике.

Мы в течение последних нескольких лет не раз направляли и в Госдуму, и в Совет Федерации предложения по небольшим, но принципиальным, изменениям и дополнениям в законодательство, устанавливающим эту недостающую связку органов управления и органов социальной защиты. Для этого достаточно немного подправить Семейный Кодекс РФ, закон «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ 2008 года и названный № 120-ФЗ, регламентирующий деятельность КДНиЗП. И ни разу, ни у кого из законодателей это не вызвало интереса. Почему? Думаю, потому что они слишком заняты политикой и идеологией, когда до семьи и детей просто руки не доходят (см. также в конце доклада).

4. О российском пилотном опыте помощи семье и как он уничтожился: Екатерина Лахова, Лидия Михеева и Сергей Кургинян.

Саботаж со стороны законодателей тем более парадоксален, что в России на местах был замечательный пилотный опыт по созданию работоспособной системы защиты детства и семьи и организации плановой комплексной профессиональной профилактически-восстановительной работы «со случаем».

4.1. КДНиЗП как координаторы индивидуальной профилактической работы.

РОО «Право ребенка», как и другие НКО, в течение многих лет изучало и старалось поддерживать местные пилотные инициативы по созданию действительно эффективной целостной системы защиты детства и семьи. Назову замечательный опыт координирующей работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Московской, Саратовской областей, Пермского Края – там действительно удалось организовать совместную работу по каждому конкретному случаю всех органов и учреждений – с удивительными результатами. Например, в г. Перми в 2005-2010 гг. закрылись младшие группы в детских домах, поскольку удалось остановить эту самую «фабрику сиротства». К сожалению, этот уникальный опыт не был воспринят на федеральном уровне. Не удалось продвинуть до обязательного для всей страны федерального закона ни одного из множества предложения из регионов, обобщающих этот успешный опыт работы КДНиЗП как координаторов системы профилактики. Ну а на местах эти замечательные инициативы при отсутствии их законодательного закрепления на федеральном уровне с приходом новых руководителей регионов постепенно сошли на нет.

4.2. Патронатное воспитание.

Это форма передачи ребенка из детского дома на семейное воспитание в условиях, когда патронатная семья и ребенок получают комплексные профессиональные услуги на основе договора о патронате. Речь идет о той самой многоплановой поддержке и помощи, о которых говорится в названных выше Указе

Президента РФ № 1688 декабря 2012 года, и в дополнении к статье 65 СК РФ июля 2013 года. Эта форма позволяла передать в семью практически любого ребенка, даже тяжелого ребенка-инвалида. Там, где она активно применялась, пустели детские дома. Что, очевидно, и привело к ликвидации патроната. Потому что, как в личной беседе сказала одна высокая московская чиновница: «Учреждениям тоже нужны дети». Патронат активно развивался в регионах в 2000-2008 годах. В половине субъектов РФ были приняты региональные законы о патронате.

В 2007 году Министерство образования и науки РФ совместно с пионером развития патроната в России Директором легендарного московского детского дома № 19 Марией Терновской разработали федеральный закон о патронате, который, увы, никогда не был принят.

Напротив, применение патроната, как эффективной договорной формы оказания замещающей семье всяческой поддержки и помощи, было запрещено Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», принятым по инициативе депутата Госдумы Екатерины Лаховой (она же – инициатор в декабре 2012 года закона «Димы Яковлева»). Желающие могут набрать в поисковой системе интернета два слова «Лахова патронат», чтобы увидеть сколько грязи вылила на этот замечательный отечественный опыт тогдашний Председатель Комитета Госдумы по делам женщин, семьи и детей. А фактическим автором убившего патронат закона была Лидия Михеева, эксперт Е.Ф. Лаховой. До сих пор перед глазами стоит эта незабываемая сцена: май 2008 года, слушания в Госдуме, посвященные только что принятому новому закону «Об опеке и попечительстве». В зале более 200 представителей регионов, обращаясь к которым Лидия Юрьевна Михеева говорит: «А теперь, в тот самый день 1 сентября этого года, когда закон «Об опеке и попечительстве» вступит в силу, все ваши региональные законы о патронате перестанут действовать как противоречащие федеральному законодательству». Это был шок, помню, как очень эмоционально отреагировала на эти слова председатель слушаний Елена Борисовна Мизулина: «Теперь я вижу, что Альтшулер и Терновская были правы, когда говорили, что новый закон убьет патронат». И правда, слова Лидии Михеевой звучали, как смертный приговор: многие тысячи детей после этого оказались заперты в интернатах, лишились возможности расти в семейной среде.

Зачем Екатерине Лаховой и Лидии Михеевой понадобилась расправляться с патронатным воспитанием – об этом в заключительной части доклада.

4.3. Социальный патронат.

Если патронатное воспитание – это договорная форма оказания услуг замещающей семье, то социальный патронат – то же самое для кровной семьи, нуждающейся в помощи, находящейся под угрозой отобрания ребенка/детей. Региональные законы о социальном патронате были приняты более 10 лет назад в Москве, в Московской области и в ряде других регионов. Применение социального патроната позволяло и позволяет предотвращать разделение детей и родителей, спасти семью даже в, казалось бы, совершенно безнадежных случаях. Очевидно, что результатом широкого применения социального патроната стало бы резкое сокращение вновь выявляемых сирот, т.е. сокращение населения детских домов

России. Однако, «учреждениям тоже нужны дети» - и распространение опыта социального патроната на всю страну было заблокировано так же, как ранее это было сделано с патронатным воспитанием.

В 2011 году Минобрнауки России разработал законопроект «О социальном патронате», который был внесен в Госдуму и в марте 2012 года принят в первом чтении. Практически одновременно Президент РФ Дмитрий Медведев в конце декабря 2011 года внес в Госдуму разработанный правозащитниками проект закона об общественном контроле детских интернатов, который Госдума единогласно приняла в первом чтении 16 марта 2012 года. Позже стало известно, что после этого триумфального голосования Госдумы во многих субъектах РФ в руководстве региональных департаментов, которым подведомственны организации для детей-сирот, возникла паника: «что это еще за общественники, которые начнут приходить без предупреждения и нас проверять?».

И вот совершенно неожиданно на сцене появляется политолог Сергей Кургинян с его движением «Суть времени». В июне 2012 года они доставили в Госдуму ящики с 85 тысячами подписей граждан против обеих «ювенальных прозападных» законов о социальном патронате и об общественном контроле детских интернатов. В сентябре 2014 года Кургинян собрал уже 140 тысяч подписей против этих законов. Как это делалось, Сергей Кургинян рассказал на слушаниях в Госдуме в том же сентябре 2012 года и даже показал съемку: на свадьбе в некоем регионе России люди подписывают это его обращение. Почему подписывают? Потому что Кургинян на всю страну объявил, что есть в некоей Общественной палате РФ в Москве некий Борис Альтшулер, который хочет отнять у них детей с помощью этих двух законов. - Именно так он это формулировал, выступая в Госдуме в сентябре 2012 года. Я тогда тоже выступал и, припомнив «Тараканище» Корнея Чуковского: «Принесите-ка мне звери ваших детушек, я сегодня их за ужином скушаю», пояснил, что если людей пугать Альтшулером-Тараканищем, то они подмахнут что угодно. Между прочим, такой массовый сбор подписей по всей стране стоит немалых денег. Хорошо бы Сергей Ервандович когда-нибудь объяснил, кто ему это проплачивал.

Дальнейшая история с этими двумя законами совершенно фантастична. В названном выше Указе Президента РФ от 28 декабря 2012 года № 1688 первый абзац второй части гласит:

«2. Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации доработать в приоритетном порядке проекты федеральных законов "Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" и "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства", предусмотрев в том числе уточнение порядка приема ребенка в патронатную семью и форм его воспитания.».

Но Сергей Кургинян не дремлет: он сразу же выступил против этого «ювенального» Указа Президента, противопоставив его «патриотическому» закону «Димы Яковлева», и заявил, что 9 февраля 2013 года собирает в Колонном Зале Дома

Союзов протестное «Родительское собрание». И собрал, и туда неожиданно пришел Президент России Владимир Путин, который в своем выступлении фактически отменил поручения собственного Указа № 1688.

С тех пор прошло 5 лет. Такие эффективные договорные формы оказания помощи семье, как патронатное воспитание и социальный патронат, так и не узаконены на федеральном уровне, иных работоспособных механизмов оказания помощи семье так и не создано, а Семейный Кодекс РФ остается активно карательным в отношении семьи. А организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как были, так и остаются закрытыми для «внешнего наблюдателя» - со всеми страшными последствиями, как явствует в том числе и из докладов Следственного комитета России. И за все это мы должны «благодарить» трех человек, имена которых, названные в заголовке этой части доклада, должны быть вписаны черными буквами в историю детства и семьи Новой России.

5. Заключение. Россиротпром и пугало «западной ювенальной юстиции».

Массовое социальное сиротство (то есть сиротство при живых родителях) в России возникло в 1990-е годы как результат экономической катастрофы тех лет, но также и как следствие карательного в отношении семьи Семейного Кодекса РФ 1995 года (см. выше). В 2003 г. общее число воспитанников сиротских учреждений России было более полумиллиона, причем ежегодно «выявлялось» около 120 тысяч новых сирот (в среднем 350 детей в день становились сиротами). Можно сказать, что органы опеки и суды «раскалялись», штампуя лишения родительских прав, - отсюда и метафора «фабрика сиротства». А не раз повторенная выше фраза московского чиновника «учреждениям тоже нужны дети» становится понятной, если прикинуть общий бюджет системы детских домов и интернатов – это сотни миллиардов рублей. Сколько из них доходило непосредственно до детей, а сколько оседало в карманах чиновников? Эту страшную систему мы назвали «Россиротпром», и название стало популярным, я даже видел его в заголовках статей в Правительственной «Российской газете».

Первым, кто на высоком уровне власти поддержал предложения общественных организаций и объявил войну этой системе, был Президент России Владимир Путин. В его ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 года он поручил: (1) Правительству «разработать механизмы, которые позволят сократить число детей, находящихся в интернатных учреждениях», и (2) существенно повысить выплаты приемным родителям. Второе поручение было выполнено, и это стало одной из причин (наряду с общим сокращением детского населения России), почему население сиротских учреждений составляет сегодня «всего» 300 тысяч человек, а число вновь выявляемых сирот сократилось в три раза – до 120 человек в день. Тоже ужасная цифра, наглядно подтверждающая главный тезис доклада, вынесенный в его заголовок, – об отсутствии помощи семье в Российской Федерации.

300 тысяч детей в учреждениях, это, в основном, дети с проблемами здоровья, не имеющие статуса сироты; кровные родители их сдали «временно» на попечение государствасогласно части 2 статьи 155-1 СК РФ. Это также и старшие воспитанники. Этим детям мало кто решается принять в семью без профессиональной поддержки.

Патронатное воспитание, т.е. поддерживаемая принимающая семья, как раз и было тем механизмом, о котором говорил Президент 10 мая 2006 года (и повторил в Указе № 1688 декабря 2012 года) и который позволял вывести из учреждений на семейное воспитание практически любого ребенка. Как уже говорилось, патронатное воспитание угрожало самому существованию «Россиротпрома», потому и было ликвидировано, несмотря на поручение Президента России Владимира Путина.

Кстати, патронатное воспитание поддержал весной 2008 года и только что избранный Президентом РФ, но еще не вступивший в должность, Дмитрий Медведев. По просьбе Председателя Комиссии по социальной политике Общественной палаты РФ Псозыва (2008-2009 гг.) Александры Васильевны Очировой (я тогда был ее экспертом) Дмитрий Анатольевич сам лично вписал патронатное воспитание в проект закона «Об опеке и попечительстве». Но Лахова и Михеева всех нас переиграли, так определив патронат в законе, что он стал лишь формой стандартной возмездной опеки, то есть законодательно было запрещено главное его преимущество – профессиональная поддержка принимающей ребенка семьи. Так что Екатерина Филипповна Лахова и Лидия Юрьевна Михеева одолели сразу двух президентов Российской Федерации.

И через 4 года то же самое – одолеть сразу двух президентов России - сумел Сергей Кургинян в отношении законов о социальном патронате и об общественном контроле детских интернатов. Действительно, если патронатное воспитание угрожало освободить детские учреждения от уже находящихся там детей, то социальный патронат, как механизм спасения кровных семей, угрожал перекрыть «поставки» нового «товара» для Россиротпрома. Сергей Кургинян спас «Россиротпром» от этой угрозы с помощью истеричной кампании против «западной ювенальной юстиции».

Ювенальная юстиция в первичном смысле этого понятия – это специальные суды для несовершеннолетних правонарушителей, ориентированные на реабилитацию и перевоспитание. Такие суды, чуть ли не впервые в мире, были введены в Российской Империи в начале XX века, до 1917 года. Большевики эти специальные «детские» суды отменили.

Ювенальная юстиция в современном негативном смысле – это избыточное вмешательство государства в дела семьи, разрушение семьи под предлогом защиты прав ребенка. Перегибы такого рода есть везде, называть их «западными» нелепо на фоне того чудовищного «перегиба», с которым Россия живет уже более 20 лет. А организаторы нашей отечественной «антиювенальной кампании» делают точно то же самое, что в 2008 году сделала Екатерина Лахова, - совершенно целенаправленно бьют по любой законодательной инициативе, угрожающей Россиротпрому. А депутаты Госдумы и сенаторы в Совете Федерации смертельно боятся «антиювенальщиков».

Поэтому, полагаю, и остаются без внимания законодательные инициативы по исправлению карательного в отношении семьи характера главного семейного закона страны – Семейного Кодекса Российской Федерации, 52 статьи которого устанавливают порядок разделения детей и родителей и дальнейшего устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Тогда как о спасении семьи, о помощи семье – только два слова и то декларативно с отсылкой на другие законы.