

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И
ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ**

ул. Е.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«1» ноября 2022 г.

№ 3.1-11/3840

**ПОДКОМИТЕТ ПО ГРАЖДАНСКОМУ ПРАВУ И СЕМЕЙНОМУ
ПРАВУ**

**КРУГЛЫЙ СТОЛ –
РАСШИРЕННОЕ ЗАСЕДАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ
ГРУППЫ**

**«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ПРАКТИКИ: К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ ТЕРМИНОЛОГИИ
СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»**

27 октября 2022 года

г. Москва, Совет Федерации

РЕКОМЕНДАЦИИ

Участники круглого стола – расширенного заседания Межведомственной рабочей группы при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству для выработки консолидированной позиции по совершенствованию положений Семейного кодекса Российской Федерации (далее – Межведомственная рабочая группа), сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены, Межведомственной рабочей группы, представители органов государственной власти 6 субъектов Российской Федерации, члены Общественной палаты

Российской Федерации, представители Благотворительного фонда «Волонтеры и помощь детям-сиротам», Ассоциации организаций и граждан по оказанию помощи пропавшим и пострадавшим детям «Национальный мониторинговый центр помощи пропавшим и пострадавшим детям», члены Научно-экспертного совета по гражданскому праву и семейному праву при Подкомитете по гражданскому праву и семейному праву Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (далее – Подкомитет по гражданскому праву и семейному праву, Подкомитет), обсудив вопросы, связанные с совершенствованием семейного законодательства и правоприменительной практики, отмечают:

1. Предметом обсуждения на круглом столе – расширенном заседании Межведомственной рабочей группы явились вопросы, связанные с обеспечением принципа верховенства права и вытекающие из него требования правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм, в процессе осуществления семейно-правового регулирования, в том числе применительно к проекту федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект № 157281-8). Кроме того, участники обсудили также замечания и предложения к законопроекту № 157281-8, поступившие в Государственную Думу в рамках его подготовки к 1 чтению.

2. Законопроект № 157281-8 подготовлен в рамках реализации «Концепции совершенствования положений Семейного кодекса Российской Федерации (перечень согласованных законодательных предложений)» (далее – Концепция).

Концепция содержит 72 концептуальных законодательных предложения в виде таблицы и пояснительной записки к ней. Она является результатом процесса согласования, организованного в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) в период с 14 декабря 2020 года по 4 августа 2021 года в ходе работы

Межведомственной рабочей группы. В состав Межведомственной рабочей группы входят представители семи федеральных органов исполнительной власти (Министерства просвещения Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий), представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Федеральной нотариальной палаты, Автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», председатель Научно-экспертного совета при Подкомитете и руководитель экспертной рабочей группы представителей родительских и иных общественных организаций Научно-экспертного совета. Сопредседатели Межведомственной рабочей группы – А.А. Клишас (председатель Комитета) и Е.И. Мильская (представитель от общественного сектора).

19 октября 2021 года Подкомитетом по гражданскому праву и семейному праву утвержден План законодательных инициатив, направленных на реализацию указанной Концепции, предусматривающий поэтапное обсуждение и внесение четырех законопроектов о поправках в Семейный кодекс Российской Федерации (далее – Семейный кодекс), направленных на совершенствование семейно-правового регулирования отношений, связанных с государственной защитой:

(1) детей, имеющих попечение родителей (совершенствование института отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью) (законопроект № 157281-8);

(2) детей, оставшихся без попечения родителей (основания, порядок признания ребенка оставшимся без попечения родителей, и порядок его устройства);

(3) семьи, материнства и отцовства (основания и порядок лишения родительских прав, ограничения в родительских правах, отмены усыновления, отстранения опекуна (попечителя).

Отдельным законопроектом планируется предусмотреть особый порядок внесения изменений в Семейный кодекс.

3. Законопроект № 157281-8 был внесен в Государственную Думу 4 июля 2022 года сенаторами Российской Федерации А.А. Клишасом, Е.Б. Мизулиной, В.В. Полетаевым, Е.Б. Алтабаевой, Е.В. Афанасьевой, А.Д. Башкиным, Р.Ф. Галушиной, О.Ф. Ковитиди, В.В. Наговицыным, М.Н. Павловой; депутатами Государственной Думы Д.Ф. Вяткиным и Т.В. Буцкой. Законопроект № 157281-8 направлен на совершенствование семейно-правового регулирования отношений, связанных с государственной защитой прав и законных интересов детей, имеющих попечение родителей, усыновителей, опекунов или попечителей.

Обсуждение концепции законопроекта и редакции главы 12.1, статьи 77 Семейного кодекса состоялось на круглом столе Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (Подкомитет) 27 апреля 2022 года.

Концепция указанного законопроекта была обсуждена и одобрена на совместном заседании Межведомственной рабочей группы и Подкомитета 22 сентября 2022 года.

4. Законопроект № 157281-8 направлен на реализацию новых конституционных положений, касающихся института традиционной семьи.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ 2020 года впервые поднял на конституционный уровень защиты такие важнейшие для традиционной семьи ценности, как:

брак – союз мужчины и женщины репродуктивная функция института семьи),

отцовство (отныне государственная функция защиты семьи распространяется на всех членов семьи, мать, отца, детей),

признание значимости сохранения традиционных семейных ценностей. Сам термин «традиционные семейные ценности» не только введен в категориальный аппарат конституционного уровня, но и закреплён в качестве принципа социально ориентированной государственной политики как принцип сохранения традиционных семейных ценностей.

Участники обсуждения отметили, что законопроект № 157281-8 развивает указанные конституционные положения и направлен на сохранение традиционных семейных ценностей.

5. Традиционные семейные ценности – это не только союз мужчины и женщины (хотя это главная функция, определяющая и ряд других функций), основанный на браке, родстве, свойстве или усыновлении, но и родительно-детские отношения, которые имеют большое влияние на формирование у ребенка необходимого во взрослой жизни социального опыта. В традиционной семье у каждого своя социальная роль и связанные с нею свои права и обязанности: мать, отец, дочь, сын, бабушка, дедушка и т.д. При этом родительно-детские отношения – это иерархические отношения, в которых авторитет родителей для целей воспитания детей имеет непреходящее значение. Авторитет (в переводе с лат. *auctoritas* – власть, влияние) – власть, влияние личности, признаваемое другими людьми. Власть авторитета основана на добровольном признании и подчинении, в отличие от принуждения. Именно в семье в отношениях с родителями у ребенка формируется сначала привычка, а затем и ценностная поведенческая установка уважения авторитета другого человека, умения различать авторитет, считаться с ним, стремиться самому стать авторитетной личностью.

Законопроект № 157281-8 закрепляет в качестве одной из основ семейного законодательства укрепление авторитета родителей в семье и

обществе (пункт 1 статьи 1 Семейного кодекса в редакции законопроекта), а также в качестве одного из общих принципов семейно-правового регулирования – принцип презумпции добросовестности родителей при осуществлении родительских прав. Закрепляя такой принцип семейно-правового регулирования, государство как бы манифестирует свое отношение к родителям, как к гражданам, добросовестно осуществляющим родительские права, если иное не будет установлено судом (пункт 3 статьи 1 Семейного кодекса в редакции законопроекта).

Традиционные семейные ценности – это и кровно-родственные отношения, апробированная система взаимной помощи и поддержки членами семьи друг друга. К кровно-родственным отношениям приравниваются отношения усыновления, ибо семья усыновителя становится семьей для усыновленного ребенка целиком, то есть со всеми ее родственными связями, нравственным, историческим и имущественным наследством, и навсегда, а не на время.

Законопроект № 157281-8 закрепляет право ребенка на родную семью (пункт 1 статьи 54 Семейного кодекса в редакции законопроекта), гарантии сохранения его родного семейного окружения (передачу в первоочередном порядке на попечение родственников, свойственников) во всех случаях постоянного или временного оставления без попечения его родителей (пункт 3 статьи 63, статьи 64.1, 79.4 и пункт 3 статьи 79.3 Семейного кодекса в редакции законопроекта).

Традиционные семейные ценности – это и те моральные нормы, образцы общепринятого поведения, традиции и ценности, которые традиционная семья хранит и передает из поколения в поколение (подпункт 12 статьи 1¹ Семейного кодекса в редакции законопроекта).

6. Участники круглого стола – расширенного заседания Межведомственной рабочей группы обсудили определения основных терминов семейного законодательства, включенных в статью 1.1 Семейного кодекса в редакции законопроекта № 157281-8. Таких терминов 12:

Участники поддержали определение термина «семья». Термин «семья» является фундаментальным для семейного законодательства, а также используется во многих отраслях законодательства. Соответственно отсутствие единого понимания о существенных признаках «семьи» как малой социальной группы, как пространства личной (семейной) жизни, ведет к заведомо избыточному административному и судебному усмотрению, необоснованному вмешательству во внутренние дела семьи.

Семья в законопроекте № 157281-8 определяется как «общность людей, соединенных отношениями брака, родства, свойства, усыновления (удочерения), и связанных общими семейными традициями и ценностями, взаимными правами и ответственностью друг перед другом» (под пункт 12 статьи 1¹ Семейного кодекса в редакции законопроекта).

Это определение отражает основные характеристики института традиционной семьи, хотя сам термин «традиционная семья» в законопроекте не упоминается.

7.30 сентября закончился установленный решением Совета Государственной Думы срок для сбора отзывов, замечаний и предложений к законопроекту № 157281-8. Все имеющиеся в поступивших отзывах замечания и предложения объединены Подкомитетом в таблицы, которые стали предметом обсуждения на круглом столе.

В Государственную Думу поступили отзывы на законопроект № 157281-8 из 58 субъектов Российской Федерации.

38 отзывов от законодательных (представительных) органов государственной власти, 33 из которых поддержали законопроект, 1 – против, есть замечания (Законодательное Собрание г. Санкт-Петербурга).

51 отзыв – от исполнительных органов государственной власти, из которых 39 поддержали законопроект, 8 против.

3 отзыва без замечаний и обоснования позиции (Губернаторы Липецкой области, Новгородской области и Рязанской области).

Все поступившие замечания и предложения к законопроекту № 157281-8 будут обсуждены Подкомитетом. Проекты редакции поправок будут вынесены на заседание Межведомственной рабочей группы.

Участники круглого стола – расширенного заседания Межведомственной рабочей группы рекомендуют:

Подкомитету по гражданскому праву и семейному праву Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству учесть поступившие замечания и предложения при подготовке поправок к законопроекту № 157281-8 ко второму чтению, в том числе:

о дополнении перечня основных терминов семейного законодательства терминами «традиционные семейные ценности», «фактический воспитатель» (статья 1.1 Семейного кодекса в редакции законопроекта),

о дополнении перечня уважительных причин, при наличии которых ребенку по заявлению его родителей может быть назначен опекун (попечитель) (статья 65.1 Семейного кодекса в редакции законопроекта),

а также предложения Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре в пункт 3 статьи 1, пункт 4 статьи 63 Семейного кодекса в редакции законопроекта, в пункт 3 статьи 14¹ Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в редакции законопроекта (статья 4 законопроекта), в статью 1 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в редакции законопроекта (статья 5 законопроекта).

Председатель комитета



А.А. Клишас