



CZU: 352.075:347.63 (478)

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В СИТУАЦИИ РИСКА

Наталья КРИСТЕВА,

доктор права, конференциар-университар Комратского Государственного Университета

АННОТАЦИЯ

Законодательство Молдовы возложило обширные и крайне ответственные полномочия по защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями на местные органы опеки, которыми являются примары сел, (коммун), городов. Однако практика выявила очень много спорных и мало связанных с реалиями территорий оснований, которые выходят за пределы компетенций и реальных возможностей органов местного публичного управления.

Ключевые слова: местный орган опеки, примар, ребенок, находящийся в ситуации риска, срочное размещение, отобрание ребенка у родителей, специалист по защите прав ребенка, насилие над ребенком, наивысший интерес ребенка.

THE ROLE OF LOCAL PUBLIC MANAGEMENT IN THE FIELD OF PROTECTION OF CHILDREN WHICH ARE IN THE RISK SITUATION

Natalia CRISTEVA,

doctor of laws, associate professor, of the Comrat State University

SUMMARY

The legislation of Moldova assigned extensive and extremely serious responsibilities for protection of children in the situations of risk, and the children separated from parents on local guardianship authorities that are mayors of villages, (communities), towns. However, practice has revealed a lot of disputable and not quite real bases which are not related to competences and real opportunities of bodies of local public management.

Keywords: local guardianship authority, the mayor, the child in a situation of risk, emergent placement, separating the child from the parents, specialist on children's rights protection, child abuse, the best interests of the child.

Актуальность темы. По данным Министерства труда, социальной защиты и семьи в 2016 году на учет были поставлены 4172 ребенка, оставшиеся без попечения родителей. Ежедневно, в 2016 году, было зарегистрировано, по меньшей мере, по два случая жестокого обращения с детьми. В результате одиннадцать из них повлекли смерть, умышленную или по неосторожности. Официальные данные, предоставленные Генеральным инспектором полиции, свидетельствуют, что 136 детей стали жертвами насилия в семье в 2016 году. Это лишь случаи, задокументированные полицией. Неофициально число несовершеннолетних, которые подвергались или продолжают подвергаться эмоциональному, физическому или сексуальному насилию со стороны родителей, гораздо больше. Хотя на законодательном уровне были разрабо-

таны механизмы предотвращения злоупотреблений и вмешательства в случае проблемных семей, с практической точки зрения, во многих случаях, ответственные органы реагируют только после того, как было совершено преступление.

Принятый 14.06.2013 Закон № 140 об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями [1] (далее Закон №140), возложил обширные и крайне ответственные полномочия на местные органы опеки, которыми являются примары сел, (коммун), городов. Однако указанный закон базируется на очень спорных и мало связанных с реалиями территорий основаниях, которые к тому же выходят за пределы компетенций и реальных возможностей органов местного публичного управления в условиях действующего законодательства.

Изложение основного материала. Согласно ст.3 Закона № 140 [1], местный орган опеки, которым является примар обязан самостоятельно реагировать и/или обеспечивать прием и регистрацию сообщений о детях, находящихся в ситуации риска. Местный орган опеки осуществляет первичную оценку положения ребенка *в течение 24 часов* – в случае получения информации о том, что дети подвергаются насилию, ими пренебрегают, дети бродяжничают, попрошайничают, занимаются проституцией; *немедленно* – в случае, если сообщение содержит информацию о наличии непосредственной угрозы для ребенка, а также в случае получения информации, о том, что дети лишены ухода и надзора со стороны родителей вследствие отсутствия таковых по месту проживания по неизвестным причинам; у детей умер-



ли родители; дети живут на улице, убежали или были изгнаны из дома; родители отказались от выполнения своих обязанностей по рашению и уходу за ребенком; дети брошены родителями; родители признаны недееспособными судебным решением.

Проблема. Следует признать, что в подавляющем количестве примэрий Молдовы специалистов по защите прав ребенка нет. Такие проблемы очень часто остаются без внимания местных властей или рассматриваются «по факту».

Если в результате первичной оценки положения ребенка подтверждается, что таковой находится в ситуации риска, местный орган опеки незамедлительно распоряжается о постановке его на учет. Регистр учета детей, находящихся в ситуации риска, также ведется местным органом опеки.

В случае, если в результате первичной оценки положения ребенка констатируется наличие непосредственной угрозы его жизни или здоровью, орган опеки по месту нахождения ребенка принимает решение **о незамедлительном отобрании** такового у родителей или у ухаживающих за ним лиц с уведомлением об этом прокурора в течение не более чем 24 часов.

Процедура отобрания ребенка у родителей у ухаживающих за ним лиц осуществляется при обязательном участии местного органа опеки или его представителя, специалиста по защите прав ребенка, социального ассистента сообщества, семейного врача/ассистента семейного врача и участкового инспектора полиции.

В случае отобрания ребенка у родителей или у ухаживающих за ним лиц, местный орган опеки в течение 3 рабочих дней предьявляет в судебную инстанцию иск о лишении родительских прав или об отобрании ребенка у родителей без лишения их родительских прав. При невыполнении данного требования ребенок должен быть незамедлительно возвращен родителям.

За исключением случаев, ото-

брания ребенка у родителей, при наличии непосредственной угрозы его жизни или здоровью, отобрание ребенка у родителей осуществляется только на основании решения судебной инстанции о лишении родительских прав или решения судебной инстанции об отобрании ребенка у родителей без лишения их родительских прав в соответствии с положениями статей 67 – 69, 71 и 72 Семейного кодекса [2].

Для ясности и уточнения разницы процедурных аспектов при применении форм для защиты ребенка, закон устанавливает два типа размещения: *срочное размещение и запланированное размещение*.

В ситуации, отобрания ребенка у родителей или у ухаживающих за ним лиц, при наличии непосредственной угрозы его жизни или здоровью, или в случае, отсутствия родителей, на момент выявления ситуации, из-за которых дети лишены родительского ухода и надзора со стороны родителей, вследствие отсутствия таковых по месту проживания по неизвестным причинам; когда умерли родители; когда дети живут на улице, убежали или были изгнаны из дома; когда родители отказались от выполнения своих обязанностей по рашению и уходу за ребенком; когда дети брошены родителями, местный орган опеки издает распоряжение *о срочном размещении* ребенка с информированием об этом территориального органа опеки по месту размещения ребенка.

Исходя из наивысшего интереса ребенка, таковой может быть незамедлительно размещен:

- в семью родственников или других лиц, с которыми ребенка связывают близкие отношения (соседи, друзья семьи и т.д.) и которые хотят принять/оставить его для рашения и воспитания в своей семье;
- в службы размещения семейного типа;
- в службы размещения интернатного типа.

Ребенок, разлученный с родителями, может быть размещен в срочном порядке на срок до 72

часов с возможностью продления этого срока до 45 дней. В течение этого срока осуществляется комплексная оценка положения ребенка.

Запланированное размещение ребенка осуществляется в соответствии с распоряжением территориального органа опеки при наличии заключения местного органа опеки и только на основании положительного заключения Комиссии по защите ребенка, находящегося в затруднительном положении, порядок организации и функционирования которой утверждается Правительством.

Ребенок может быть размещен:

- в службу опеки/попечительства;
- в службу размещения семейного типа (детский дом семейного типа, служба патронатного воспитания);
- в службу размещения интернатного типа (общинный дом, центр временного размещения, другие типы учреждений интернатного типа).

Проблема. Таким образом, местный орган опеки, которым является примар, обязан в предусмотренных случаях незамедлительно отобрать ребенка и разместить его... Куда? Если в его населенном пункте и в близлежащих регионах никаких специализированных учреждений нет, семей родственников, готовых принять ребенка - нет?! Практика показывает, что примары в таких случаях чаще всего приводят детей в свои семьи.

Далее, местный орган опеки (примар) в течение 3 рабочих дней предьявляет в судебную инстанцию иск о лишении родительских прав или об отобрании ребенка у родителей без лишения их родительских прав. Как в течение 3-ех дней, к примеру, примар небольшого села, в примэрии которого нет специалиста по защите прав детей и даже нет штатной единицы юриста, может дать объективную оценку столь сложной ситуации и предьявить иск в судебную инстанцию о лишении родительских прав?!

Проблема. Существует про-



блема в области защиты детей, разлученных с родителями, из-за путаницы относительно статуса детей, разлученных с родителями. В этом контексте, проблемы возникают тогда, когда ребенок, разлученный с родителями де-факто, де-юре не квалифицирован таковым. В то же время, исходя из необходимости улучшения мер по защите детей, разлученных с родителями, крайне важно, временно классифицировать сам факт остаться без попечения родителей.

Из общего числа детей, оставшиеся де-факто, временно, без попечения родителей, можно выделить три группы:

- дети, чьи родители (один или оба) работают за границей;
- дети, оставшиеся без попечения родителей, временно, в ситуации, когда они находятся в процессе (ре) интеграции, (ребенок, разлученный с родителями ре интегрируется в биологическую семью);
- третья группа детей, это дети без попечения родителей, с правовым статусом. Эти дети являются бенефициариями всех мер по защите и поддержке со стороны государства.

Таким образом, статус ребенка, временно оставшегося без попечения родителей, устанавливается детям:

- родители которых отсутствуют более чем в 30-дневный период по причине нахождения на стационарном лечении в медицинских учреждениях;
- родители которых не могут выполнять свои обязанности по рращению и воспитанию детей из-за серьезных проблем со здоровьем (прикованные к постели);
- родители которых находятся под арестом;
- которых отобрали у родителей без лишения их родительских прав, что подтверждается решением судебной инстанции;
- родители которых отсутствуют, будучи объявленными в розыск правоохранительными органами за совершение преступлений.

Вывод. Таким образом, на национальном уровне в Респу-

блике Молдова действует Закон № 140 [1], предусматривающий ситуации, в которых дети находятся под угрозой. Это относится и к механизму вмешательства специалистов в целях восстановления безопасности и здоровья детей, который урегулирован Постановлением Правительства РМ № 270 о механизме межсекторального сотрудничества в вопросе вмешательства специалистов в случаях насилия, жестокого обращения, пренебрежения или торговли детьми [3]. Однако, правовые инструменты не работают, доказательством этого являются многочисленные случаи, когда не выявляются дети или не выявлены семьи в ситуации риска.

С 2014 года на уровне каждого населенного пункта действуют мультидисциплинарные команды, состоящие из социального работника, полицейского, врача, представителя Районного отдела социальной помощи и примара, как органа опеки и попечительства. В случае выявления ситуаций, опасных для детей, команда должна собраться и обсудить проблему, разработать индивидуальный план действий и обеспечить поддержку, как ребенку, так и родителям, чтобы преодолеть проблемы.

Проблема. Отсутствуют единые инструменты выявления, оценки, помощи, направления, учета детей-жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения и эксплуатации в семье и в обществе. В обществе, как среди простого населения, так и среди профессионалов, сохраняется высокий уровень терпимости в отношении насилия, пренебрежения и эксплуатации детей.

Отсутствуют специализированные службы, в том числе профилактические, для детей-жертв насилия, пренебрежения и эксплуатации, а также для лиц, совершивших насилие.

Проблема также связана как с ресурсами и инструментами, которыми владеют участники защиты ребенка, так и с их способностями. Как правило, представители этих комиссий разделяют

некоторые ценности и отношения к социальным проблемам, в том числе к феномену насилия. У специалистов социальной и образовательной сферы и у представителей правосудия, разное восприятие и определение феномена насилия и пренебрежения, нет взаимно интегрированной деятельности. Чаще всего преобладает субъективный подход к проблемам насилия в семье и принимать решение об идентификации или преждевременном вмешательстве не представляется возможным. Имеют место случаи, когда органы опеки не выполняют обязательства, которыми они наделены, нередки серьезные случаи бездействия органов опеки, представлявших собой серьезные формы нарушения прав детей, оставшихся без родительской опеки.

Предложение. Хорошим решением указанных проблем будет наличие специалистов по защите детей в каждом населенном пункте, что позволило бы профессионально и эффективно работать в данном направлении. По сути, эта должность была предусмотрена введением Закона №140 [1], а ответственными по реализации были названы местные публичные власти, и Примары обязаны нанимать такого рода специалиста. Реальность, однако, такова, что на территории страны они не действуют.

Функционирование органов опеки неэффективно, просматривается неопределенность в регулировании их работы, нехватка человеческих ресурсов и отсутствие необходимых инструментов для раннего выявления и оценки детей группы риска, таким образом, предотвращение разлучения детей с их семейным окружением, не достигает своей цели. Также представителям местных публичных органов власти второго уровня необходимо обеспечить соблюдение всеми работниками служб социальной защиты своих должностных обязанностей, предусмотренных действующим законодательством, посредством выполнения постоянного надзора их деятельности, обучения и те-



стирования их знаний, необходимых для оказания гражданам качественной социальной помощи.

Предложение. Необходимо создание условий, необходимых для содержания и воспитания детей в семейной среде и предотвращения разлучения ребенка с семьей. Для этого законодатель должен укрепить деятельность и уточнить компетенции местных и территориальных органов опеки. Необходимы политики финансирования и предоставления услуг, обеспечение функциональности органов власти в помощь семьям и детям, укрепление институциональной базы.

Стоит признать, что у примаров недостаточно реальных полномочий и возможностей, чтобы исполнять Закон № 140 [1]. Местные власти вынуждены работать в крайне сложных условиях, когда законы и нормативные акты налагают на них множество обязанностей, но не обеспечивают реальными инструментами, позволяющими выполнять эти обязанности.

При обнаружении детей, находящихся в ситуации риска, редко кто сразу обратится в примэрию с предложением позаботиться о ребенке. Зато к уголовной ответственности привлекаются именно примары (Валентин Чимпоеш, примар города Бессарабьяска, Юрий Стамати, примар села Чутешть района Ниспорень, которые не позаботились о детях в ситуации риска).

Громкое задержание мэра Бессарабки Валентина Чимпоеша произошло 17 марта 2016 г. Центр по борьбе с торговлей людьми и прокуратура по борьбе с организованной преступностью выяснили, что примар не обеспечил защиту 13-летней девочки, которую отец склонял к проституции. Следствие ссылалось на Закон №140 [1], на основании которого примар, как местный орган опеки, должен обеспечить защиту несовершеннолетних.

Примар села Чутешть района Ниспорень Юрий Стамати признан виновным в служебной халатности, получив два года и шесть месяцев лишения свободы

условно, с лишением права занимать определённые должности в течение пяти лет. Примар не смог пристроить 16-летнего бездомного, от которого отказались опекуны. Сотрудникам генпрокуратуры удалось доказать, что в 2014 году, исполняя обязанности органа опеки, примар распорядился отправить 16-летнего парня, оставшегося без попечения родителей, на трёхнедельное лечение в столичную психиатрическую больницу. По истечении этого срока администрация больницы стала звонить примару, требуя забрать парня. Примар не смог пристроить подростка, и тот остался в психиатрической клинике ещё 144 дня. Генпрокуратура считает, что это могло повлиять на его психо-эмоциональное состояние, причинить физические и психические страдания.

Проблема. Закон №140 [1] не предусматривает финансирования местной власти с целью выполнения ею новых функций. Примар из уже утвержденного местного бюджета не вправе выделять незапланированные денежные средства на уход за гражданами, которых закон отправляет на попечение местных властей. В местных бюджетах нет ни средств, ни инфраструктурной возможности защиты указанных детей. В соответствии с 4,6 ст. 6 Закона об административной децентрализации Nr. 435 от 28.12.2006 [4], делегирование полномочий органам местного публичного управления сопровождается в обязательном порядке обеспечением необходимых финансовых ресурсов в объеме, достаточном для их осуществления. Делегирование полномочий является действительным только с момента перечисления необходимых финансовых и материальных ресурсов в достаточном объеме. Защита детей – обязанность государства, у которого все для этого есть, а местным органам можно делегировать часть этих функций лишь с надлежащим обеспечением.

28 июля 2016 года Парламент принял Закон №196 о внесении изменений и дополнений в неко-

торые законодательные акты [5]. Статья 320 УК РМ [6] дополнена статьей 320¹ «Неисполнение мер защиты жертвы насилия в семье, установленных защитным предписанием». Новая статья подразумевает, что «умышленное неисполнение или уклонение от исполнения мер защиты жертвы насилия в семье, установленных судебной инстанцией в защитном предписании, наказывается неоплачиваемым трудом в пользу общества на срок от 160 до 200 часов или лишением свободы на срок до 3 лет».

Указанная статья УК РМ вместе с Законом №140 дает возможность без особого труда привлечь к уголовной ответственности любого примара. Ведь всегда найдется какой-нибудь папаша, который обижает свою дочь...

Предложение. Существует необходимость разграничения ответственности сторон. Сегодня вся ответственность вплоть до привлечения к уголовной ответственности возлагается на местные органы власти, в частности на одного примара. Необходимо возложить ответственность на органы полиции или опеки, где много работников, на работников образовательных учреждений и, конечно, на родителей.

Кто может своевременно выявить насилие над ребенком? Медики, воспитатели дошкольных учреждений, педагоги. Поэтому они также должны нести персональную профессиональную ответственность за несвоевременное выявление жесткого обращения с ребенком. А при случае их невнимательности к следам ушибов, побоев у ребенка, необходимо классифицировать их поведение как сокрытие преступления и профнепригодность.

Правительство Молдовы утвердило целый ряд поправок в законодательство о защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями. Предложенные изменения расширяют полномочия органов опеки и ужесточают наказание для родителей, которые не соблюдают права детей. Документ предусматривает привлечение к



ответственности родителей за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по воспитанию и образованию ребенка, а также взимание у виновных родителей расходов на воспитание и образование ребенка в социальных учреждениях с момента размещения до реинтеграции ребенка в семью. Кроме того, дети будут иметь право на получение компенсации за причинение материального или морального ущерба, телесных повреждений, ущерба здоровью или за нарушения прав личной собственности, за насилие, пренебрежение, эксплуатацию или уклонение родителей от осуществления родительских обязанностей.

Предложения. Необходим законопроект регулирования превентивного механизма для контроля над положением детей, чьи родители / родитель уехал работать за границу, что также позволит раннее выявление опасных ситуаций и, что приведет к увеличению числа случаев предупреждения, предотвращения или преодоления риска. Таким образом, в соответствии с положениями закона, информация о выявлении детей, родители/единственный родитель которых уехали/уехал на работу за границу, должна незамедлительно предоставляться местному органу опеки. Родители/единственный родитель, которые уезжают за границу на срок более 3 месяцев, и дети которых остаются в Республике Молдова, должны предварительно проинформировать местный орган опеки о лице, которое будет ухаживать за ними. Таможенные органы также должны требовать при выезде родителей за границу подтверждение уведомления об этом местных органов опеки.

Проблема. В настоящее время, сотрудничество между органами опеки различных административных уровней из разных административно-территориальных единиц является неэффективной и слабой. Существует острая необходимость

в консолидации механизма межотраслевого сотрудничества в области защиты детей, который на данный момент является реактивным, а не превентивным. На практике, органы опеки часто пытаются обойти или переложить свои обязанности на другие структуры или учреждения, задерживая принятие мер, предусмотренные другими органами опеки и попечительства. Таким образом, некоторые представители местных органов власти, объясняют свое бездействие тем, что они не подпадают ни под один закон.

Предложение. Необходимо законодательное закрепление обязательств сотрудничества в области защиты ребенка местных и территориальных органов опеки, действующих в разных административно-территориальных единицах, посредством получения и передачи информации и документов, необходимых для выявления, оценки, оказания помощи и установления статуса ребенка. В случае несоблюдения предусмотренных законодательством сроков и процедур ответственные лица должны быть привлечены к ответственности согласно законодательству. На данный момент, 65 статья Кодекса о правонарушениях [7] предусматривает ответственность за правонарушение за несообщение должностным лицом и другими лицами органу опеки и попечительства о наличии опасности для жизни или здоровья ребенка или о нарушении его прав и законных интересов, которое влечет наложение штрафа в размере от 5 до 10 условных единиц. Уголовный Кодекс [6] в статье 329 предусматривает ответственность за служебную халатность, в статье 163 данного кодекса регламентирована уголовная ответственность за оставление в опасности.

Вывод. Деятельность местных органов опеки неэффективна. Наблюдается нечеткое урегулирование компетенций, недостаточность ресурсов и от-

сутствие инструментов, необходимых для раннего выявления и оценки детей, находящихся в ситуации риска, и, таким образом, не имеет место предотвращение их изъятия из семейной среды. От этого страдают, в первую очередь, наши дети...

Литература

1. Закон об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями № 140 от 14.06.2013 // Мониторул Официал № 167-172/534 от 02.08.2013
2. Семейный Кодекс Nr. 1316 от 26.10.2000 // Monitorul Oficial Nr. 47-48 от 26.04.2001
3. Постановление Правительства РМ об утверждении Инструкций по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей – жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли № 270 от 08.04.2014 // Мониторул Официал № 92-98/297 от 18.04.2014
4. Закон об административной децентрализации N 435-XVI от 28.12.2006 // Мониторул Официал N 29-31/91 от 02.03.2007
5. Закон Nr.196 от 28.07.2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты // Monitorul Oficial Nr. 306-313 от 16.09.2016
6. Уголовный кодекс Nr. 985 от 18.04.2002 // Monitorul Oficial Nr. 72-74 от 14.04.2009
7. Кодекс о правонарушениях Nr. 218 от 24.10.2008 // Monitorul Oficial Nr. 3-6 от 16.01.2009

Наталия КРИСТЕВА,
Доктор права,
конференциар-университар
Комратского Государственного
Университета,
+37378746949, cristevan@mail.ru

Natalia CRISTEVA,
doctor of laws, associate professor,
of the Comrat State University
+37378746949, cristevan@mail.ru