



**СОВЕТ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО РАЗВИТИЮ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Старая пл., 4, г. Москва, 103132
Тел. (495) 606-41-84, факс (495) 606-48-55
E-mail: fedotov_MA@gov.ru

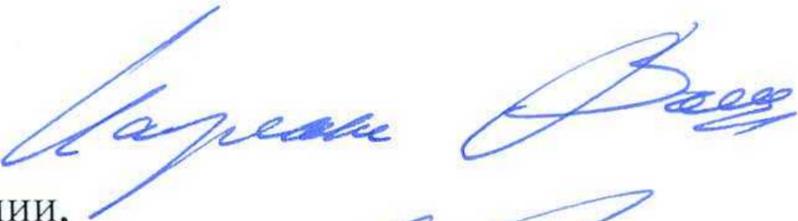
« 09 » февраля 2018 г.
№ АЧ-9 - 015

Направляем Вам экспертное заключение на проект федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» (далее – законопроект), подготовленное Постоянной комиссией по социальным правам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120, а также уточненный вариант протокола рабочего совещания у советника Президента Российской Федерации М.А. Федотова по вопросу обсуждения указанного законопроекта, состоявшегося 18 декабря 2017 г.

Приложение: на 10 л.

С уважением,


Советник
Президента Российской Федерации,
Председатель Совета


М.Федотов



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан»

В Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) рассмотрен проект федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» (далее – законопроект), принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 07 июня 2017 г. в первом чтении.

Законопроект предусматривает внесение изменений в ряд федеральных законов:

- Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее – Закон № 3185-1) (статья 1 законопроекта);
- часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) (статья 2 законопроекта);
- Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) (статья 3 законопроекта);
- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (статья 4 законопроекта);
- Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (статья 5 законопроекта);
- Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (статья 6 законопроекта);
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ) (статья 7 законопроекта).

В части, касающейся Закона № 3185-1, законопроект корректирует порядок применения ограничений прав пациентов в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь, приема в стационарные организации социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, выписки и временного выбытия из них, обеспечивая принцип добровольности помещения граждан в организации социального обслуживания и пребывания в них.

Внесение изменения в Закон № 323-ФЗ определяется необходимостью обеспечить эффективную деятельность службы по защите прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и граждан, проживающих в стационарных

учреждениях социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами.

Предлагаемые законопроектом изменения процессуального законодательства обусловлены включением в ГК РФ норм об ограничении дееспособности гражданина вследствие психического расстройства (п. 2 ст. 30) на основании Федерального закона «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ.

Законопроект восполняет возникший пробел в правовом регулировании судебного порядка ограничения дееспособности в связи с указанным обстоятельством, а также предусматривает возможность самостоятельной защиты лицами, ограниченными в дееспособности, своих прав в гражданском судопроизводстве.

Законопроектом предлагаются изменения системы организации опеки и попечительства над гражданами, признанными недееспособными или ограниченными в дееспособности, а также детьми, оставшимися без попечения родителей и не устроенными в семью (помещенными в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). В этих целях предлагается внести изменения в Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Закон № 48-ФЗ) и СК РФ.

Развивая правовую регламентацию предусмотренного в настоящее время института совместной опеки (части 7, 8 статьи 10 Закона № 48-ФЗ), законопроект допускает возможность совместного исполнения функций опекуна (попечителя) организацией, под надзор которой помещен подопечный и которая обладает всеми права и обязанностями его опекуна (попечителя), и «внешним» опекуном (попечителем) с отдельными правами и обязанностями опекуна или попечителя (далее – «внешний опекун»). Назначение ребенку внешнего опекуна допускается только на период до его устройства в семью.

Предусматривается также возможность совместного осуществления функций опекуна (попечителя) не только физическими лицами и теми организациями, под надзор которых помещены лица, признанные недееспособными, ограниченными в дееспособности или несовершеннолетние, но и иными некоммерческими организациями, под надзор которых подопечный не помещается.

При этом устанавливается приоритет исполнения обязанностей по опеке и попечительству физическими лицами перед юридическими лицами, что в настоящее время закреплено только применительно к устройству детей, оставшихся без попечения родителей (абз. первый п. 1 ст. 123 СК РФ).

В ходе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении в рамках деятельности временной рабочей группы Комитета по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации поставлен вопрос об исключении из законопроекта

положений, касающихся возможности назначения внешнего опекуна детям, помещенным в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При обсуждении этого вопроса следует учитывать, что несовершеннолетние дети относятся к категории не полностью дееспособных граждан (см., например, п. 5 ст. 2 Закона № 48-ФЗ).

Интернаты, исполняя функции опекуна (попечителя) одновременно значительного числа подопечных детей, не способны гарантировать выявление и выражение интересов каждого из них. Привлечение внешнего опекуна будет содействовать всестороннему развитию конкретного ребенка, обеспечению его индивидуальных потребностей и реализации его способностей. Такой опекун поможет ребенку получить медицинские, образовательные услуги, сделать доступным для него посещение музеев, театров и т.д., тем самым будет способствовать социальному, духовному и моральному благополучию ребенка, его здоровому физическому и психическому развитию.

Назначение внешнего опекуна позволит также защитить права помещенного в интернат ребенка, которые не получают надлежащей защиты, в силу, в частности, конфликта интересов: интернат должен выполнять свои функции по надзору за подопечными и в то же время защищать их права и интересы, а следовательно, предъявлять связанные с их защитой требования сам к себе. При этом подопечные практически находятся в изоляции от внешнего мира под почти полным контролем организации, в которую они помещены. Указанный конфликт интересов и минимальные возможности (а часто их полное отсутствие) для неподконтрольных контактов подопечных с внешним миром наблюдаются при помещении под надзор организации как совершеннолетних граждан, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности вследствие психического расстройства, так и детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Внешний опекун поможет обеспечить право ребенка на защиту от злоупотреблений в силу действия п. 3 ст. 56 СК РФ.

Сопоставляя риски латентных нарушений прав и интересов детей в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отсутствие внешних опекунов с риском расхождений в позиции организации, исполняющей все функции опекуна или попечителя в отношении ребенка, и его внешнего опекуна, следует признать гораздо более высокий и опасный уровень первой категории из обозначенных рисков.

Назначение внешнего опекуна ребенку, помещенному под надзор организации, позволит вскрыть нарушения его прав и интересов и разрешить в его интересах объективно присутствующий конфликт интересов организации как лица, осуществляющего надзор за ребенком, и одновременно лица, обязанного защищать права и интересы ребенка. В случае же расхождения в позициях такой организации и внешнего опекуна возникшая коллизия неизбежно, по инициативе того или иного соопекуна

(сопечителя), окажется в поле зрения органа опеки и попечительства и может быть им устранена в интересах ребенка. При сопоставлении указанных рисков исходным является безусловный приоритет обеспечения и защиты прав и интересов самого ребенка, а не интересов организации, в которую ребенок помещен.

В целях минимизации разногласий по поводу совместного осуществления функций по опеке и попечительству организацией, в которую ребенок помещен под надзор, и внешним опекуном ребенка предполагается определение конкретных прав и обязанностей внешнего опекуна в акте органа опеки и попечительства о его назначении и распределение осуществления обязанностей между внешним опекуном и указанной организацией по соглашению между ними, утверждаемому органом опеки и попечительства.

Вопросы имущественной ответственности при совместном осуществлении опеки (попечительства) решаются в законопроекте в интересах подопечного, исходя из принципа солидарной ответственности всех опекунов (попечителей) за действия (бездействие) внешнего опекуна. При этом внешний опекун не несет ответственности за осуществление прав и обязанностей опекуна (попечителя), которые на него не были возложены в акте органа опеки и попечительства.

Оценивая коррупционные риски при возмездном осуществлении обязанностей внешним опекуном, важно понимать, что вопрос об опеке (попечительстве) на возмездных условиях решается в настоящее время по усмотрению органа опеки и попечительства, исходя из интересов подопечного (ч. 2 ст. 16 Закона № 48-ФЗ, пункты 6, 7 ст. 145 СК РФ). Законопроект не затрагивает ни дискреционных полномочий указанного органа в этой части, ни указания на источники выплаты вознаграждения опекунам или попечителям в ч. 2 ст. 16 Закона № 48-ФЗ, исключая, в то же время, для организации, исполняющей функции опекуна или попечителя, возможность безвозмездного пользования жилым помещением подопечного.

Допуск к исполнению функций опекуна (попечителя), наряду с организациями, в которые подопечные помещаются под надзор, иных социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО) соответствует современному уровню развития гражданского общества в Российской Федерации и курсу государства на всемерное вовлечение некоммерческих организаций в оказание общественно полезных услуг. Способность СО НКО к реальному выполнению функций опекуна или попечителя доказана многолетним опытом деятельности подобных организаций в сфере опеки и попечительства, в социальной сфере в целом.

Предполагается, что Правительством Российской Федерации будут определены специальные требования к указанным некоммерческим организациям и их работникам, а также порядок учета таких организаций и их руководителей.

Законопроектом предусмотрено, что работники любой организации, осуществляющей функции по опеке и попечительству в отношении детей, должны соответствовать требованиям, предъявляемым к опекунам и попечителям, а также иметь специальную подготовку.

Деятельность некоммерческой организации по осуществлению функций по опеке и попечительству в отношении ребенка, не помещенного под надзор этой организации, поднадзорна и подконтрольна органу опеки и попечительства в равной мере с деятельностью других опекунов (попечителей) и организаций, на которые возлагаются функции опекунов (попечителей) детей.

Законопроектом исключается возможность возложения функций по опеке и попечительству на организацию, которая ранее была отстранена от исполнения таких функций вследствие нарушения прав и законных интересов подопечного или выявления фактов существенного нарушения правил охраны имущества подопечного или распоряжения его имуществом, а также, если руководитель организации был руководителем иной организации, ранее отстраненной от исполнения ею обязанностей по указанным основаниям, в период совершения ею соответствующих нарушений.

Возможность совместного пребывания и общения подопечного ребенка с совершеннолетними подопечными в связи с назначением ему внешнего опекуна-организации исключено, так как подопечный в организацию, назначенную его внешним опекуном, не помещается, а остается жить в той организации, в которую он помещен под надзор.

Наличие опции по назначению внешнего опекуна ребенку, помещенному под надзор организации, не может препятствовать устройству этого ребенка в семью, поскольку реализация рассматриваемой опции не служит основанием для прекращения учета сведений о таком ребенке в государственном банке данных о детях (п. 1 ст. 9 Федерального закона от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»). Документированная информация о ребенке находится в указанном банке данных вплоть до его устройства в семью.

В настоящее время и взрослым (признанным недееспособными или ограниченными в дееспособности), и лишенным родительского попечения детям при условии их проживания в семье может быть назначено несколько опекунов или попечителей (части 7, 8 ст. 10 Закона № 48-ФЗ), тогда как для детей, находящихся под надзором организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, такая возможность отсутствует. Такое ограничение совместной опеки (попечительства) в отношении детей рамками семейных форм их устройства не находит разумного обоснования.

Таким образом, отсутствуют какие-либо основания для введения существенной дифференциации в правовом регулировании опеки и

попечительства в отношении совершеннолетних и несовершеннолетних граждан, помещенных под надзор в организации.

Недопустимо снижение гарантий прав детей, помещенных в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по сравнению с гарантиями прав недееспособных и ограниченных в дееспособности совершеннолетних граждан, в частности лишение их возможности иметь внешнего опекуна. Исключение детей из законопроекта означало бы их прямую дискриминацию по такому признаку, как возраст.

Законопроект направлен на повышение гарантий реализации прав людей, нуждающихся в опеке и попечительстве и особой заботе государства – как взрослых, так и детей, и призван существенно улучшить их жизнь. Законопроект заслуживает концептуальной поддержки и должен быть принят в концептуально целостном виде.

Настоящее экспертное заключение подготовлено Постоянной комиссией по социальным правам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 (в ред. от 26 ноября 2015 г., а также во исполнение пункта 3 Протокола совещания у советника Президента Российской Федерации М.А. Федотова по обсуждению проекта федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» от 18 декабря 2017 г.

Председатель Совета



М. Федотов