



**Всероссийская организация родителей детей-инвалидов
и инвалидов старше 18 лет с ментальными и иными нарушениями,
нуждающихся в представительстве своих интересов (ВОРДИ)**

127349, Российская Федерация, Москва, ул. Лескова 6Б, vordi.info@gmail.com, <http://vordi.org>, 8-800-777-234-7

№ 02/12 от 9 декабря 2019 г.

**Председателю
Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству
А.А.Клишасу**

**Позиция Всероссийской организации родителей детей-инвалидов (ВОРДИ)
по проекту 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»**

Уважаемый Андрей Александрович!

В связи с принятием Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности решения о направлении в Государственную Думу ФС РФ подготовленного Минюстом России проекта поправок Правительства Российской Федерации к проекту 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», направляем нашу позицию по законопроекту, утвержденную Советом ВОРДИ.

Всероссийская организация родителей детей-инвалидов и инвалидов с ментальными и иными нарушениями, нуждающимися в представительстве своих интересов, **не поддерживает** проект поправок Правительства РФ к законопроекту, подготовленный Минюстом России, поскольку из законопроекта **исключаются его ключевые принципиальные идеи, и изменяется концепция законопроекта, принятого в первом чтении.** Для облегчения текста далее будет идти речь об опеке над недееспособными, принимая, что аналогичные утверждения относятся и к попечительству над ограниченно дееспособными.

1. Проектом поправок из законопроекта исключаются положения о совместном осуществлении опеки и попечительства гражданином и организацией, двумя организациями, то есть, **исключена сама «распределенная опека»**, давшая «народное» название законопроекту.

Законопроект делает акцент на том, что где бы ни жил недееспособный: дома или в специальном учреждении - опекуном в приоритетном порядке должен назначаться гражданин, а при отсутствии граждан - организация и в первую очередь та организация, в которой подопечный **не проживает (в которую он не помещается под надзор) и которая не предоставляет ему услуги** по уходу, помощи в повседневной жизни как вид своей профессиональной деятельности.

Семьи, имеющие в составе инвалидов с ментальными нарушениями, ожидают от законопроекта, что у недееспособного, в случае его проживания в психоневрологическом интернате или в сопровождаемом проживании, появится законный представитель, который не является одновременно и представителем этого интерната или представителем организации, оказывающей услуги по сопровождаемому проживанию.

Родители/законные представители заинтересованы в том, чтобы у подопечного с учетом его индивидуальных потребностей могло быть несколько опекунов. Это позволяет включать в опеку над одним подопечным лиц, готовых отвечать за определенные вопросы жизни подопечного, - частичных опекунов.

Участие в опеке выбранными семьями граждан и организаций обеспечивает возможности устройства жизни недееспособных после того, как они остаются без поддержки близких, именно таким образом, как планировали семьи.

Опекуны должны будут принимать решения, исходя из точек зрения всех опекунов, а не только единственного опекуна. Единственный опекун при принятии решения исходит из собственных представлений об интересах подопечного, собственных возможностей действовать в соответствии с мнением и предпочтениями подопечного. Недееспособный человек, как правило, не имеет возможности оспорить действия опекуна и отстаивать свои интересы.

"Коллегиальный" опекун снижает такую односторонность решений, значимых для подопечного. Это могут быть вопросы выхода на прогулку, покупки определенных продуктов питания, посещения друзей, проведения выходных у родственников, а могут быть вопросы помещения в психоневрологический интернат, в другое специализированное учреждение, вопросы оплаты услуг по сопровождаемому проживанию, обучению.

Для семей очень важным является то, что частичные опекуны будут иметь именно статус опекуна. Это подразумевает, что они назначены на постоянной основе опекунами, имеют соответствующие права и обязанности и несут установленную законом ответственность. Простое дружеское участие близких и волонтерских организаций не дают им прав, а отсутствие реальной ответственности позволяет действовать достаточно вольготно, без учета разных обстоятельств. Также важным обстоятельством является то, что члены семьи смогут выразить свою волю относительно назначения граждан и организаций частичными опекунами и при их соответствии требованиям состоится указанное назначение согласно волеизъявлению членов семьи. Такая возможность ранее предусматривалась законопроектом.

Семьи, организуя жизнь своих взрослых детей, ожидают, что имущество, которое наследуют недееспособные от своих родных, будет использоваться на поддержание такой жизни недееспособных, какую они организуют.

Альтернативой проживания недееспособных в психоневрологических интернатах является их сопровождаемое проживание, условием которого выступает назначение каждому опекуна. Участвуя в проектах сопровождаемого проживания, семьи понимают, что после ухода из жизни родителей нет абсолютно никаких механизмов, позволяющих сохранить ту жизнь, которую ведет их подопечный.

Найти гражданина, готового стать опекуном взрослого человека с психическим расстройством, которое к тому же может сочетаться с другими ограничениями здоровья (не может сам передвигаться, себя обслуживать) - не удастся. Близкие и друзья семьи рассматривают возможность участия в опеке в доступной для них форме совместно с организациями, которые ведут проекты сопровождаемого проживания. Сами эти организации ждут правовой возможности исполнять обязанности опекуна для тех недееспособных, которые включены в проекты сопровождаемого проживания. Но семьи считают неправильным, чтобы те организации, которые непосредственно оказывают социальные услуги подопечным, становились единственным опекуном – это сохраняет такую же замкнутую систему отношений, как в психоневрологических интернатах.

Жизнь взрослого инвалида, воспитанного в семье, в многонаселенном психоневрологическом интернате без внешнего опекуна – ужасная перспектива для родителей детей-инвалидов. Внешний (частичный) опекун для подопечного в таком интернате - это реальная возможность индивидуальной защиты и соблюдения его прав, по сравнению с существующей практикой интернат-опекун.

Это возможность выйти за стены интерната на прогулку, получить необходимую медпомощь вне интерната, пойти в гости с ночевкой, получать образование и занятость вне интерната, поехать с сопровождением в отпуск или на санаторно-курортное лечение, обратиться в суд, разобраться с имущественными проблемами, выйти из интерната на сопровождаемое проживание.

Семьи ожидают, что частичное участие в опеке граждан и организаций - это способ включить родственников, близких семьи, организации, занимающиеся помощью людям с инвалидностью, в такие непростые и требующие много внимания отношения как отношения опеки.

2. Предлагаемое вместо совместной опеки включение социально-ориентированных некоммерческих организаций (далее НКО) в защиту прав недееспособных, проживающих в психоневрологических интернатах, по соглашению с органом опеки и попечительства о взаимодействии - **не является адекватной заменой предлагаемой законопроектом совместной опеки.**

В случае принятия таких решений,

Во-первых, охватывается только одна ситуация - защита прав подопечных, проживающих в интернатах. Тем самым такая важная часть законопроекта, как опека над подопечными, проживающими дома, в проектах сопровождаемого проживания - не принята во внимание.

Во-вторых, предлагается включить в защиту подопечных в интернатах в порядке указанного взаимодействия только НКО, но не граждане. Между тем участие граждан в защите прав подопечных заявлено в законопроекте как приоритетное.

В-третьих, по действующему законодательству действие НКО по доверенности от интерната возможно и сейчас. Однако мы повсеместно видим, насколько неохотно допускаются волонтерские организации в интернаты для помощи проживающим. Включение этих организаций в представительство подопечных по доверенности для получения медпомощи, организации обучения, сопровождения на отдых - это единичные истории в интернатах. Обязанностей включить в опеку выбранные семьями и подопечными НКО у органов опеки и попечительства, по-прежнему, согласно проекту поправок, не возникает.

В-четвертых, модель, по которой орган опеки и попечительства заключает соглашение с НКО о взаимодействии и затем выдает ей доверенность на представительство интересов подопечного, проживающего в интернате, является неработоспособной.

Если отказ органа опеки и попечительства в назначении опекуном может быть обжалован в суде (и такие дела в судебной практике имеются), то отказ в заключении соглашения не подлежит обжалованию: соглашение заключается органом опеки и попечительства добровольно. Статус опекуна основан на его назначении на постоянной основе актом органа опеки и попечительства, отстранение (освобождение) от исполнения опекунских обязанностей может производиться только по установленным законом основаниям. В отличие от этого, действие доверенности ограничено сроком, более того, она может быть отменена в любой момент и по совершенно произвольным мотивам - по усмотрению лица, выдавшего доверенность.

В-пятых, предлагаемая в проекте поправок защита прав подопечных по доверенности от органа опеки и попечительства не имеет законного основания по той причине, что орган опеки и попечительства сам такую защиту осуществляет только при отсутствии опекуна или при наличии оснований к отстранению опекуна от исполнения его обязанностей. В прочих случаях у органа опеки и попечительства есть только полномочия по контролю и надзору за деятельностью опекунов. Поэтому уполномочить на защиту подопечного, имеющего опекуна, доверенностью от органа опеки и попечительства нельзя.

В-шестых, нам непонятно, **почему так легко заменяется продуманная, в том числе, Правительством РФ в предыдущем варианте законопроекта, совместная опека**, вызывающая, как нам объясняется, столь сложные проблемы при ее применении - на некое взаимодействие с НКО.

Как это участие НКО в порядке взаимодействия будет осуществляться, что сможет сделать НКО, если опекуном является интернат, будет ли НКО должна руководствоваться мнением и предпочтениями подопечного, какая ответственность возникает у НКО перед подопечным, интернатом? Эти вопросы остаются без ответа.

3. Нас очень беспокоит и **сохранение в законопроекте** возможности организаций, в которые подопечные **не помещаются под надзор, быть опекунами**. В проекте разработанных поправок такая возможность сохраняется. Однако некоторые обстоятельства дают нам основания полагать, что **эта возможность может быть из законопроекта исключена**. Этого нельзя допустить, так как такое положение вещей «консервирует» конфликт интересов опекун - поставщик/исполнитель услуг, с которого много лет назад, собственно, и началась работа над законопроектом.

Кроме того, поправками **для организаций (НКО)** устанавливается необоснованное требование - **наличие денежных средств, обеспечивающих прожиточный минимум недееспособному инвалиду**.

В соответствии с законодательством на опекуне не лежит обязанности содержать совершеннолетнего подопечного за свой счет. Когда недееспособный помещается в учреждение для ухода за его же счет (в государственном интернате это 75% от дохода подопечного) или в проекте сопровождаемого проживания за его же счет либо когда за ним дома ухаживает сиделка от организации, предоставляющей услуги - поставщика услуг, не требуется наличие денежных средств для его содержания. Сам совершеннолетний гражданин фактически способен оплачивать все услуги по своему содержанию. Предусмотрены определенные выплаты и компенсации как гражданину, так и поставщикам услуг в соответствии с законодательством о социальном обслуживании.

На каком же основании возникает такое требование к общественной организации родителей детей-инвалидов, которая хочет взять на себя опеку, к примеру, над 4 подопечными, проживающими в проекте сопровождаемого проживания?

Ранее множеством положительных отзывов значимых юридических инстанций концептуально поддерживали ключевые идеи законопроекта (совместная опека, участие в опеке НКО).

По существу же разработанных поправок, ставится под сомнение добросовестность НКО в принципе, а также сохраняется вытекающий из действующего закона конфликт интересов между опекуном-юрлицом и поставщиком своим же подопечным социальных услуг, существующем в одном юридическом лице.

Таким образом, вместо реализации поручений Президента РФ в итоге «доработки» законопроекта, утрачены основные и концептуальные новации, ожидаемые семьями много лет. Проект поправок выхолащивает законопроект, превращает его в абсолютно неэффективный документ в части опеки и попечительства.

Мы настаиваем на возвращении к предыдущей редакции проекта поправок (направлена Минюстом России в Аппарат Правительства Российской Федерации 22 февраля 2019 г. и размещена в справочно-поисковой системе «КонсультантПлюс»).

И последнее. Законопроект в его последнем варианте не дает возможности развития института сопровождаемого проживания в ожидаемом родителями/законными представителями варианте. Возможности у НКО и общественных организаций родителей по участию в качественном обустройстве жизни своих взрослых детей после нашего ухода из жизни, в соответствии с разработанными поправками – не будет.

Последствия принятия поправок в указанном варианте поставят крест на многолетних ожиданиях родительской общественности, улучшения положения одной из самых социально уязвимых категорий инвалидов.

Уважаемый Андрей Александрович!

С учетом многолетней работы над законопроектом в Совета Федераций, неизменной поддержки с Вашей стороны сути законопроекта и внесения его в Государственную Думу ФС РФ в согласованном с чаяниями родительского сообщества виде, мы очень надеемся на поддержку и учет позиции Всероссийской организации родителей детей-инвалидов и инвалидов с ментальными и иными нарушениями, нуждающимися в представительстве своих интересов (ВОРДИ) при рассмотрении законопроекта.

**С уважением и надеждой,
по поручению Совета ВОРДИ**

**Председатель Совета ВОРДИ,
Член Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере,
Сопредседатель Координационного Совета по делам детей-инвалидов и других лиц с
ограничениями жизнедеятельности при Общественной Палате РФ**

Елена Клочко