

## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д. 31,  
Телефон (3952) 241-615

E-mail: upch@govirk.ru;  
ombudsman38@mail.ru

12.02.2018 г. № 286  
на № ИКА 300 от 31.01.2018

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. БРИЛКЕ

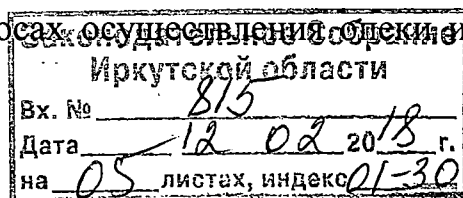
О проекте закона Иркутской области  
№ ПЗ-286

Уважаемый Сергей Фатеевич!

Мною рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-286 «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Иркутской области», внесенный депутатами Законодательного Собрания Иркутской области.

Как следует из содержания статьи 1 проекта закона, он определяет принципы, порядок создания приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов, а также устанавливает ежемесячную денежную выплату гражданам, осуществляющим уход за гражданином (гражданами), нуждающимся (нуждающимися) в соответствующей помощи и участии.

Правовое регулирование на федеральном уровне приемной семьи как формы устройства несовершеннолетних детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществлено Семейным кодексом Российской Федерации (глава 21), постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и



попечительства в отношении несовершеннолетних граждан». Отдельные правовые нормы, касающиеся приемной семьи, содержатся в Федеральном законе от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (статьи 14, 32). Правовой статус приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов действующее российское законодательство не определяет, однако законодательный опыт субъектов Российской Федерации показывает, что правовая модель приемной семьи активно применяется в целях эффективной защиты прав и интересов пожилых людей и инвалидов (совершеннолетних и дееспособных), находящихся в трудной жизненной ситуации. Законодательство субъектов Российской Федерации рассматривает приемную семью для граждан пожилого возраста и инвалидов как форму социального обслуживания, а общественные отношения по социальному обслуживанию составляют предмет права социального обеспечения. В соответствии с подпунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому субъект Российской Федерации вправе принимать закон, регулирующий данные общественные отношения.

Вместе с тем правоотношения, связанные с правовым режимом приемной семьи, конечно, имеют многогранный характер и регулируются нормами различных отраслей права. Основанием возникновения приемной семьи и соответствующих правоотношений является договор о приемной семье. Данное обстоятельство в полной мере нашло отражение в рассматриваемом законопроекте.

При определении правового статуса приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов, а также иных вопросов, связанных с организацией деятельности этой формы устройства нуждающихся совершеннолетних и дееспособных граждан, на уровне субъектов Российской Федерации, конечно, следует использовать состоявшийся опыт правового регулирования приемной семьи в отношении несовершеннолетних

граждан. С учетом изложенного выше, следует отметить некоторые проблемные вопросы, которые могут возникать при реализации закона в случае его принятия.

1. В соответствии со статьей 8 проекта закона гражданину, осуществляющему уход на основании договора о приемной семье, предусмотрена ежемесячная денежная выплата на каждого гражданина, нуждающегося в социальной помощи. В названной статье не определено целевое назначение этой выплаты: либо это мера социальной поддержки гражданина, осуществляющего уход, либо это мера социальной поддержки гражданина, за которым осуществляется уход и который нуждается в социальной помощи, либо это мера социальной поддержки приемной семьи в целом. Представляется, что для исключения разночтений при реализации закона на практике необходимо соответствующее уточнение.

2. В статье 3 проекта закона, наряду с другими принципами создания приемной семьи, предусмотрен принцип обеспечения государственной поддержки граждан, осуществляющих уход. В законопроекте этот принцип в полной мере не реализован. Исключение составляет только правовая норма о предоставлении ежемесячной денежной выплаты. Полагаю, что следует рассмотреть вопрос о предоставлении иных мер поддержки, например, льготы по оплате жилья и коммунальных услуг.

3. В пункте 4 статьи 2 дается определение «гражданина, осуществляющего уход». Им является гражданин, осуществляющий уход за гражданином (гражданами), нуждающимся (нуждающимися) в социальной помощи, заключивший договор о приемной семье. В названном определении обращает на себя внимание отсутствие указаний на требования, предъявляемые к гражданам, которые могут создать приемную семью для граждан пожилого возраста и инвалидов. Следует отметить, что требования к гражданам, имеющим право создавать приемную семью для граждан пожилого возраста и инвалидов, проектом закона не определены. Думаю, что наряду с обстоятельствами, препятствующими созданию приемной семьи

(статья 7 проекта закона), следует определить и требования к таким гражданам.

3. Учитывая, что в правовой литературе вопрос о правовой природе договора о приемной семье является дискуссионным, полагаю, что следует исходить из того, что договор о приемной семье имеет «гибридную» правовую природу, так как данный договор носит смешанный характер, являясь одновременно семейно- и гражданско-правовым договором.

В связи с этим, следует обсудить вопрос о включении в статью 5 проекта закона указание на принцип свободы договора, предусмотренный гражданским законодательством России и указанием на возможность применения норм гражданского законодательства о договоре возмездного оказания услуг постольку, поскольку это не противоречит существу таких отношений. Так, рассматриваемым проектом закона определяется перечень вопросов, которые регулируются договором о приемной семье (часть 2 статьи 5 проекта закона). Среди этих вопросов называется и вопрос о порядке формирования и расходования денежных средств приемной семьи, порядок пользования имуществом, принадлежащим гражданину, нуждающемуся в социальной помощи, гражданину, осуществляющему уход. Пример более определенного правового регулирования уже имеется по приемной семье для несовершеннолетних. Так, Правилами заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 118 мая 2009 г. № 423 установлен предельный размер вознаграждения, выплачиваемый опекуну по договору за счет доходов от имущества несовершеннолетнего гражданина. Он не может превышать 5 процентов дохода от имущества несовершеннолетнего гражданина за отчетный период, определяемый по отчету опекуна о хранении, об использовании имущества несовершеннолетнего подопечного и об управлении таким имуществом. Понимая, что регулирование указанного вопроса законом субъекта Российской Федерации невозможно, поэтому и

предлагается включить соответствующую отсылочную норму к гражданскому законодательству.

Концепция проекта закона мною в целом поддерживается. Проект закона соответствует Конституции и федеральному законодательству и развивает положения Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р. Стратегией, в частности, предусматривается и формирование института «приемной семьи» для граждан старшего поколения.

Изложенные выше предложения следует обсуждать с точки зрения целесообразности и оптимальности правового регулирования.



В.В. Игнатенко