

# УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД  
от 11 января 2002 года

## О СОБЛЮДЕНИИ СТАТЬИ 38 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТАТЬИ 87 СЕМЕЙНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья 25 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., гарантирует каждому человеку "право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам".

Аналогичные нормы содержатся также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 10, 11).

Следуя нормам международного права, Конституция Российской Федерации устанавливает обязанность государства проводить социальную политику, обеспечивающую каждому человеку достойную жизнь.

Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации:

"1. Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты".

Социальная политика в Российской Федерации ориентирована на самые различные слои, группы населения. В социальном государстве право на достойную жизнь гарантируется каждому независимо от его способности трудиться, участвовать в общественно полезном труде.

Следует отметить, что конституционные положения о социальной помощи малоимущим пожилым гражданам достаточно обстоятельно регламентируются федеральными законами, Указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Основными нормативными актами в данной сфере являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, федеральные законы "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", "О ветеранах".

Также данные вопросы регламентируются законодательством субъектов федерации. В частности, на территории Пермской области приняты и действуют Законы Пермской области "Об организации работы по опеке и попечительству в Пермской области", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "Об охране семьи, материнства, отцовства и детства" и т.п.

Однако, деятельность государственных органов в социальной сфере пока не является достаточно действенной.

Существующие пробелы в федеральном и региональном законодательстве не позволяют гражданам в полной мере осуществлять и защищать права, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 38 Конституции Российской Федерации "трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях".

Данная конституционная норма воспроизведена в ст. 87 Семейного кодекса Российской Федерации.

В законодательстве ряда субъектов Российской Федерации закреплено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления защищают право нетрудоспособных родителей на заботу о них со стороны трудоспособных совершеннолетних детей.

К сожалению, в законодательстве Пермской области данные нормы напрямую не указаны.

Семейный кодекс РФ обязывает детей заботиться о своих родителях. Забота детей о родителях предполагает оказание им всесторонней помощи.

Причем, в п. 1 ст. 87 Семейного кодекса РФ (СК РФ) речь идет о необходимости не столько моральной, сколько материальной поддержки совершеннолетними детьми своих нетрудоспособных родителей: "трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них".

В соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 50 Закона "О государственных пенсиях в РФ" нетрудоспособными являются отец, достигший возраста 60 лет, или мать - 55 лет, а также родители, являющиеся инвалидами I, II, III группы.

Действующее законодательство предусматривает различные формы защиты семейных прав, среди которых основное место согласно ст. 46 Конституции РФ занимает судебная защита.

В соответствии со ст. 8 СК РФ "защита семейных прав осуществляется судом по правилам гражданского судопроизводства, а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом (СК РФ), государственными органами или органами опеки и попечительства".

При отказе в материальном обеспечении родителей необходимые средства (алименты) взыскиваются с трудоспособных совершеннолетних детей по суду (п. 2 ст. 87 СК РФ).

Более того, предусмотрена уголовная ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей детей по отношению к нетрудоспособным родителям.

При злостном уклонении совершеннолетних трудоспособных детей от уплаты ПО РЕШЕНИЮ СУДА средств на содержание нетрудоспособных родителей виновные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности (ч. 2 ст. 157 УК РФ).

Согласно данным, предоставленным Начальником ООД ГУВД Пермской области (от 13.11.2001 N 33/253/ в 2000 г. по ч. 1, 2 ст. 157 было возбуждено 1052 уголовных дела, из них направлено в суд 929, прекращено 153.

Соответственно за 10 месяцев 2001 года возбуждено 806 уголовных дел, направлено в суд 759, прекращено 59.

К сожалению, получить более точную информацию о количестве трудоспособных детей, привлеченных к уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособных родителей, не представилось возможным ввиду отсутствия раздельного учета по ч. 1 и ч. 2 ст. 157 УК РФ.

Тем не менее, следует признать, что в случае имеющегося Решения суда органы внутренних дел обладают возможностью как возбуждения уголовного дела, так и доведения его до судебного приговора.

Как следует из ответа Начальника Управления судебного департамента в Пермской области В.Н.Вельянинова, (N 2-7/3098 от 08.11.2001) за 2000 г. по ст. 157 УК РФ было осуждено 628 лиц. Оправдано за тот же период было 4 человека. Однако, статистики, отдельно указывающей о количестве осужденных за злостное уклонение от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособных родителей (ч. 2 ст. 157 УК РФ), не ведется.

Таким образом, государство гарантирует и закрепляет соответствующим образом необходимость защиты государственными органами семейных прав и в частности право нетрудоспособных родителей получать содержание от своих совершеннолетних трудоспособных детей.

Но существует достаточно большая категория граждан, которая в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью не может самостоятельно в судебном порядке отстаивать права, гарантированные [Конституцией РФ](#).

Также препятствием для реализации конституционных прав может являться отсутствие у данной категории граждан специальных познаний, необходимых для обращения в судебные органы, либо отсутствие денежных средств на оплату адвоката, который бы представлял их интересы в суде.

Возможно в этом случае, в соответствии со [ст. 8 СК РФ](#), защита данной категории граждан могла бы осуществляться "государственными органами или органами опеки и опеки и попечительства".

В соответствии с [п. 3 ст. 4 ГПК РСФСР](#) суд приступает к рассмотрению гражданского дела, в том числе и "по заявлению органов государственного управления... в случаях, когда по закону они могут обращаться в суд за защитой прав и интересов других лиц".

Данная норма применительно к семейному законодательству действует в сфере защиты прав детей.

В [СК РФ](#) достаточно подробно регламентируются обязанности государственных органов по защите прав и интересов несовершеннолетних лиц, оставшихся без попечения родителей, а также в случаях, когда родители уклоняются от их воспитания и защиты их интересов. Органы опеки и попечительства могут предъявлять иски в суд о лишении родителей родительских прав ([ст. 70 СК РФ](#)), о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей с их родителей ([ст. 80 СК РФ](#)), об отмене усыновления ([ст. 142 СК РФ](#)) и т.д.

Что же касается нетрудоспособных родителей, оставшихся без помощи своих совершеннолетних трудоспособных детей, в федеральном законодательстве нет прямого указания, какой конкретно орган (органы опеки и попечительства или органы социальной защиты и т.д.) должен оказывать содействие, выступать в интересах и осуществлять защиту нарушенных прав данной категории граждан.

В соответствии со [ст. 1 Закона Пермской области "Об основах социальной защиты населения на территории Пермской области"](#) "социальная защита населения представляет собой деятельность по реализации социальной политики, направленную на обеспечение удовлетворения жизненно важных потребностей граждан с целью достижения социально приемлемого уровня жизни населения.

Социальная защита включает в себя комплекс мер социального, экономического и правового характера, реализуемых органами государственной власти, местного самоуправления, государственными, муниципальными и негосударственными организациями".

Если руководствоваться [ст. 1](#) вышеназванного закона, то органы социальной защиты населения могут обращаться в суд в интересах пенсионеров, оставшихся без помощи со стороны своих детей, с иском о взыскании денежных средств на содержание престарелых родителей, "с целью достижения социально приемлемого уровня жизни" данной категории граждан.

В последующих статьях законодатель обозначает социальную защиту как "социальное обслуживание населения; установление льгот и компенсаций" ([ст. 11](#) Закона Пермской области "Об основах социальной защиты населения на территории Пермской области").

Таким образом, правовая помощь сводится законодателем к "социально - консультативной помощи" ([ст. 23](#) Закона РФ "О социальном обслуживании населения").

Согласно [ст. 10](#) Закона Пермской области "Об организации работы по опеке и попечительству в Пермской области" "органы опеки и попечительства... участвуют в судебных заседаниях по делам подопечных в случаях, предусмотренных законодательством".

Но категория граждан, в отношении которых осуществляется попечительство (патронаж), значительно уже категории граждан пожилого возраста, оставшихся без помощи своих трудоспособных совершеннолетних детей.

Таким образом, достаточно большая категория граждан, которая в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью не может самостоятельно отстаивать свои права в суде, осталась без защиты со стороны государства: рассмотрение вышеозначенных вопросов не относится напрямую к компетенции ни одного из структурных подразделений органов государственной власти и местного самоуправления.

Также мною было установлено, что в Пермской области отсутствует "банк данных пенсионеров, оставшихся без какой-либо помощи со стороны своих родственников" (письмо председателя Комитета социальной защиты населения Л.Е.Гириной N 03-5-265 от 18.12.2001).

Отсутствие данной информации объясняется сотрудниками органов социальной защиты сложностью сбора этой информации.

Органы социальной защиты населения в соответствии с [п. 2 ст. 7](#) Закона РФ "Об основах социального обслуживания населения в РФ" работают "на

основании обращения граждан", т.е. те, кто не обратился в органы соцзащиты, оказываются "неучтенными".

При анализе пенсионных дел получить необходимую информацию также невозможно, т.к. при заполнении соответствующих документов семейное положение: наличие детей, иных родственников, их доход и степень участия в обеспечении нормальной жизнедеятельности не указывается.

После моего обращения к председателю Комитета социальной защиты населения администрации Пермской области Л.Е.Гириной, было сообщено, что "персональный учет пенсионеров, оставшихся без помощи со стороны родственников, будет произведен в течение I полугодия 2002 года".

Как считают в Комитете социальной защиты населения, выявление данной категории граждан также станет возможно после анализа данных Всероссийской переписи населения 2002 г.

Однако, предварительные итоги переписи будут подведены в I квартале 2003 г. ([Указ](#) Губернатора Пермской области от 27.01.2000 N 22), а помощь нуждающимся гражданам необходимо оказывать незамедлительно.

В соответствии со [ст. 10](#) Закона Пермской области "Об организации работы по опеке и попечительству в Пермской области": "органы опеки и попечительства: выявляют совершеннолетних дееспособных граждан, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять и защищать самостоятельно свои права и исполнять обязанности и нуждаются в попечительстве".

По моему мнению, органы социальной защиты населения и органы опеки и попечительства должны совместно действовать в сфере выявления и учета нетрудоспособных родителей, оставшихся без помощи со стороны своих совершеннолетних, трудоспособных детей.

Установлено, что органы социальной защиты населения Пермской области в интересах указанной категории граждан в суд не обращались в связи с тем, что "право предъявления указанных требований не представлено законом".

Формально, в соответствии со [ст. 3](#) Закона РФ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов": "деятельность в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста строится на принципах соблюдения прав человека и гражданина".

Реально же, соблюдения этих прав добиться невозможно из-за отсутствия правовой регламентации данного вопроса, судебной практики рассмотрения данной категории дел, что в основном связано с пассивной позицией в данном вопросе органов социальной защиты населения, органов опеки и попечительства.

Согласно [ст. 6](#) Закона Пермской области "Об основах социальной защиты населения на территории Пермской области" "к полномочиям органов государственной власти Пермской области в сфере социальной защиты населения относятся:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов Пермской области о мерах по социальной защите населения, контроль за их соблюдением;

- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере социальной защиты, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией".

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным внести изменения в существующее законодательство Пермской области, предусматривающие право самостоятельного обращения в судебные органы представителей органов социальной защиты населения (органов опеки и попечительства) в интересах нетрудоспособных родителей, оставшихся без содержания со стороны своих совершеннолетних трудоспособных детей.

Другим аспектом данной проблемы является участие совершеннолетних детей в дополнительных расходах на родителей.

В соответствии со [ст. 88](#) СК РФ "при отсутствии заботы совершеннолетних детей о нетрудоспособных родителях и при наличии исключительных обстоятельств... совершеннолетние дети могут быть привлечены судом к участию в несении дополнительных расходов, вызванных этими обстоятельствами".

Согласно [ст. 24](#) Закона РФ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов": "учреждения социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги, обязаны заключать с гражданами пожилого возраста и инвалидами, принимаемыми на платное обслуживание, или с их законными представителями договоры, определяющие виды и объем предоставляемых услуг, сроки, в которые должны быть предоставлены услуги, а также порядок и размеры их оплаты".

Как следует из письма заместителя губернатора Пермской области Т.И.Марголиной (N 8569 от 28.08.2001) в настоящее время в домах - интернатах для престарелых и инвалидов (гг. Губаха, Оханск, Пермь, Чайковский) проживает 34 человека, чьи родственники уклоняются от оплаты их содержания в учреждениях.

Также в письме сообщается, что сумма затрат на одного человека составляет примерно 2400,75 рубля в месяц.

Выяснено, что администрация учреждений, органы социальной защиты

не обращались в суд с иском к родственникам граждан, находящихся в домах - интернатах, об истребовании с них денежных средств на содержание престарелых и инвалидов в стационарных учреждениях (письмо Т.И.Марголиной N 10962/26 от 14.11.2001).

Таким образом, в год бюджет Пермской области теряет значительные суммы, которые должны бы оплачиваться родственниками граждан, находящихся в домах - интернатах.

Учитывая вышеизложенное, считаю целесообразным введение в практику (наделив соответствующими полномочиями в пределах компетенции) обращение в суд соответствующих учреждений социального обслуживания с иском к родственникам граждан, находящихся в домах - интернатах об истребовании с трудоспособных детей денежных средств на содержание родителей в стационарных учреждениях.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в Пермской области не реализуется в полной мере право нетрудоспособных родителей, нуждающихся в помощи своих совершеннолетних трудоспособных детей, на судебную защиту со стороны государственных органов, органов местного самоуправления.

Органами государственной власти и органами местного самоуправления Пермской области не в полной мере осуществляется контроль за исполнением требований [ст. 38](#) Конституции РФ, [ст. 87, 88](#) Семейного кодекса РФ.

В связи с вышеизложенным предлагаю:

1. Заслушать Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области на очередном заседании Законодательного Собрания Пермской области.

2. Поручить Комитету по социальной политике и правам человека Законодательного Собрания подготовить и внести изменения в существующее законодательство Пермской области, предусматривающие возможность органов социальной защиты населения (опеки и попечительства) самостоятельно:

- выявлять нетрудоспособных граждан, имеющих трудоспособных детей и нуждающихся в их материальной помощи и поддержке;

- вести учет данной категории граждан;

- обращаться в судебные органы в интересах нетрудоспособных родителей, оставшихся без содержания со стороны своих совершеннолетних трудоспособных детей.

Специальный доклад был рассмотрен на заседании комитета по

социальной политике и правам человека Законодательного Собрания Пермской области 20.02.02. Согласно решению комитета N 4-1,2 информация, представленная Уполномоченным, была принята к сведению, кроме того, было принято решение провести 27 марта 2002 года депутатские слушания по теме "О ходе выполнения федерального и областного законодательства в сфере детства". Уполномоченному по правам человека в Пермской области было предложено выступить на депутатских слушаниях по проблемам, поднятым в Специальном докладе.

Уполномоченный по правам человека  
в Пермской области  
С.Н.МАТВЕЕВ

---