





Фамилистическо-правовой анализ проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 48 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»

Аналитический материал

Код документа: RF-12-060 Постоянный адрес: familypolicy.ru/rep/rf-14-060

Наша миссия: содействие укреплению естественной семьи и приоритета традиционных семейных ценностей в области российского и международного права. Учредители центра:



Всемирный Конгресс Семей — самое представительное международное объединение сторонников семейных ценностей, включающее сотни организаций из 80 стран мира WorldCongress.org



Фонд поддержки семьи и демографии во имя свв. Петра и Февронии представляет ВКС в РФ/СНГ. Учредители Фонда: прот. Дмитрий Смирнов, протоиерей Максим Обухов, Алексей Комов WorldCongress.ru



Межрегиональная общественная организация «За права семьи» - защищает российские семьи с 2010 года. Председатель — Павел Парфентьев ProFamilia.ru

Копирайт © Аналитический центр «СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА.РФ». Настоящий документ может свободно использоваться в целях защиты естественной семьи в средствах массовой информации, а также распространяться в тех же целях в неизменном виде на электронных и печатных носителях. При любом использовании обязательна ссылка на СемейнаяПолитика.РФ. Контакты: +7 495 960 0460, +7 931 242 6012, info@FamilyPolicy.ru, 129323, Москва, Лазоревый пр. 2-68, FamilyPolicy.ru



Резюме

Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 48 Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» был подготовлен Министерством юстиции РФ. Текст законопроекта и пояснительной записки к нему был представлен для общественного обсуждения на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения 26.06.2014.

Представленный ниже фамилистическо-правовой анализ представленного законопроекта и его обоснования (анализ содержания нормативного правового акта и возможных результатов его принятия и осуществления с точки зрения интересов семьи и родителей с детьми) позволяет сделать следующие выводы:

- 1) Изменения в законодательство, предлагаемые законопроектом, не сделают невозможной регистрацию рождения детей в случае родов вне медицинских организаций, однако существенно затруднят ее, что приведет к ухудшению положения матерей, в силу своего выбора либо не зависящих от них обстоятельств родивших ребенка вне медицинской организации, а также их новорожденных детей. Регистрация новорожденных, родившихся вне медицинских организаций, в случае принятия законопроекта, может быть дополнительно затруднена существующими в действующем законодательстве правовыми коллизиями. Она также будет связана с риском нарушения защищаемых законом прав граждан в сфере охраны здоровья.
- 2) Предлагаемые законопроектом законодательные изменения могут привести к массовому нарушению прав несовершеннолетних граждан, зафиксированных в общепризнанных нормах международного права, а также прав их родителей, защищаемых нормами международного и российского права, создать дополнительные серьезные риски для новорожденных детей.
- 3) Предлагаемые законопроектом меры являются непропорциональными и недостаточно обоснованными. Исходя из данных, приведенных в пояснительной записке к законопроекту, основная проблема, на решение которой он направлен, не является масштабной или широко распространенной. Число граждан, положение которых ухудшится в результате принятия законопроекта, многократно превышает число случаев мошенничества, на предотвращение которых направлены предложенные меры. Таким образом, создаваемые предлагаемым решением потенциальные проблемы для семей более масштабны, чем проблемы, на решение которых он направлен.
- 4) Требуя от родителей новорожденного дополнительных доказательств рождения ребенка по сравнению с действующими в настоящий момент нормами, законопроект, фактически, без достаточных оснований презюмирует их потенциальную недобросовестность. В отсутствие фактов, свидетельствующих о такой недобросовестности, это представляется неоправданным.
- 5) Основной целью, на достижение которой направлен законопроект, является защита средств государственного бюджета (пособий на детей) от действий мошенников. В качестве решения предлагается мера, которая ухудшит положение и потребует дополнительных действий от большого числа добросовестных граждан. Таким образом, задача обеспечения сохранности средств бюджета, фактически, решается за счет создания дополнительных трудностей для добросовестных граждан. Как представляется, такое решение противоречит духу конституционной нормы, согласно которой права и свободы человека

http://regulation.gov.ru/project/16066.html?point=view_project&stage=2&stage_id=10735



- и гражданина (а не решение задач, связанных с сохранностью бюджетных средств как таковых) «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти» (ст. 18 Конституции РФ).
- 6) Предлагаемое законопроектом различие в порядке регистрации новорожденных, родившихся вне медицинских организаций в труднодоступных или малонаселенных местностях, в сравнении с новорожденными из других местностей, может рассматриваться как недопустимая дискриминация новорожденных при реализации их прав по признаку места рождения (в нарушение ст. 19 ч. 2 Конституции РФ). Законопроект также не учитывает реалий, связанных с массовым закрытием медицинских организаций, осуществлявших родовспоможение, в ряде регионов России, в частности, в сельской местности и малых городах.
- 7) Действующие нормы уголовного права позволяют вполне эффективно решать задачу, на решение которой направлен законопроект, без ухудшения положения граждан или нарушения их прав. Таким образом, необходимость в принятии предложенного законопроекта отсутствует.

В связи с этим, по нашему мнению, Министерству юстиции РФ целесообразно отказаться от дальнейшей работы над данным законопроектом и от внесения его в органы законодательной власти через Правительство РФ.



Введение: содержание законопроекта

В соответствии с действующим законодательством, одним из оснований для государственной регистрации рождения ребенка при родах вне медицинской организации и без оказания медицинской помощи является заявление лица, присутствовавшего во время родов, о рождении ребенка.

Законопроект предусматривает внесение изменений в ст. 48 Семейного Кодекса РФ и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния». В результате внесения предложенных изменений регистрация рождения ребенка на основании заявления свидетеля станет возможно лишь «в труднодоступных или малонаселенных местностях, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации» (ст. 1 законопроекта). Во всех иных случаях для регистрации рождения ребенка будет необходим документ установленной формы, выданный медицинской организацией. Кроме того, законопроект предусматривает исключительно письменную форму для указанных заявлений свидетелей.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, он направлен на предотвращение случаев мошенничества, при которых на основании заявления свидетеля регистрируется рождение несуществующих детей, либо скрывается подлинное происхождение ребенка.

Фамилистическо-правовой анализ законопроекта

1. Принятие законопроекта приведет к ухудшению положения семей, дети которых родились вне медицинских организаций, и родившихся у них детей. Законопроект создает также дополнительные риски, связанные с правовыми коллизиями.

Публикация информации об обсуждаемом законопроекте в средствах массовой информации привела к серьезному беспокойству широкого круга граждан в связи с возможностью нарушениях их прав. В частности, многие граждане были обеспокоены возможностью того, что принятие законопроекта может привести к фактическому запрету рождения детей вне медицинских организаций.

При этом необходимо учитывать, что рождение ребенка вне медицинской организации возможно как в силу соответствующего выбора матери (действующее законодательство не запрещает роды вне медицинской организации по выбору семьи), так и в силу не зависящих от воли матери обстоятельств (таких, как случаи внезапных родов).

В ответ на указанную обеспокоенность Министерством юстиции был опубликован пресс-релиз, указывающий на то, что принятие законопроекта не приведет к ограничению возможности рождения детей вне медицинских организаций².

В нем, в частности, указывается:

«Разработанный Минюстом России проект закона не содержит запрета на государственную регистрацию рождения детей, рожденных вне медицинских учреждений, и не вводит запрет родов на дому.

В случае рождения ребенка вне медицинского учреждения женщина должна будет обратиться либо в медицинскую организацию независимо от ее организационно-правовой формы, либо к индивидуальному предпринимателю, осуществляющему медицинскую деятельность, и получить документ установленной формы о рождении, который бу-

² http://minjust.ru/ru/press/news/razrabotannyy-minyustom-rossii-proekt-zakona-ne-soderzhit-zapreta-na-gosudarstvennuyu



дет являться основанием для государственной регистрации рождения в органе ЗАГС. Обращения в суд в этом случае не требуется.

Законопроект направлен на совершенствование процедуры государственной регистрации рождения детей путем ограничения случаев регистрации по свидетельским показаниям в целях исключения мошенничества в этой сфере».

Действительно, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, женщина может после родов обратиться за получением медицинского свидетельства о рождении в медицинскую организацию или к индивидуальному предпринимателю, осуществляющему медицинскую деятельность (см. подробный анализ ниже). Вместе с тем, в этой ситуации процедура регистрация рождения ребенка для семьи существенно осложняется. В процедуре появляется новый обязательный элемент — обращение за документом в медицинскую организацию, и лишь после этого — в органы записи актов гражданского состояния.

Указанная новелла существенно ухудшает положение родителей в случае рождения их ребенка вне медицинской организации. Вместо того, чтобы, как того требуют интересы ребенка и роженицы, уделять основное внимание заботе о них, семья будет вынуждена заботиться о выполнении дополнительных формальностей. При этом, как будет показано ниже, обоснованность введения подобных формальностей является сомнительной.

В любом случае, при принятии законопроекта, возможность регистрации ребенка при родах вне медицинской организации может быть затруднена существующей коллизией действующих нормативно-правовых актов.

Действительно, действующий Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-Ф3 «Об актах гражданского состояния» упоминает, среди прочего, медицинский документ о рождении, получаемый в медицинской организации после родов, в случае рождения ребенка вне таковой. В частности, ст. 14 п. 1 указанного Федерального закона устанавливает:

«Основанием для государственной регистрации рождения является:

документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией независимо от ее организационно-правовой формы (далее - медицинская организация), в которой происходили роды;

документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией, врач которой оказывал медицинскую помощь при родах или в которую обратилась мать после родов, либо индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, - при родах вне медицинской организации;

...» (выделение наше).

Указанная норма предполагает возможность выдачи документа установленной формы медицинской организацией или индивидуальным предпринимателем, к которым мать обратилась после родов вне медицинской организации. Однако выдача самих подобных документов не может регламентироваться законодательством об актах гражданского состояния, а подлежит регулированию нормативными правовыми актами в области здравоохранения.

Действующий «Порядок выдачи документа о рождении "Медицинское свидетельство о рождения"» (утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 27.12.2011 г. N 1687, зарегистрирован в Минюсте РФ 15 марта 2012 г. за регистрационным номером 23490, далее «Порядок») предусматривает возможность выдачи такого документа. В частности, п. 2 подп. 2-3 «Порядка» устанавливают:

«2. Медицинское свидетельство о рождении выдается:



...

2) при родах вне медицинской организации:

медицинской организацией, врач которой оказывал медицинскую помощь при родах;

медицинской организацией, в которую обратилась мать после родов;

3) индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность (далее - индивидуальный предприниматель)».

Однако, как представляется, указанная норма «Порядка», являющегося подзаконным актом, <u>всту-</u>пает в противоречие с действующим законодательством в области здравоохранения.

Речь идет о том, что в части 2 ст. 53 («Рождение ребенка») Федерального закона от 21.11.2011 N 323-Ф3 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» устанавливается:

«2. При рождении живого ребенка <u>медицинская организация, в которой произошли роды,</u> выдает документ установленной формы».

Другие нормы указанного Федерального закона не устанавливают возможности выдачи соответствующего документа.

Общие принципы интерпретации юридического текста (в частности, общепризнанный принцип правовой интерпретации "expressio unius est exclusio alterius" – лат. «упоминание в явной форме одного исключает прочее») указывают на то, что документ установленной формы о рождении ребенка должен, в соответствии с данной нормой, выдаваться именно той и только той медицинской организацией, в которой произошли роды. Явное упоминание-уточнение «в которой произошли роды» позволяет сделать вывод, что законодатель, хотя и мог расширить перечень таких организаций либо не вводить такого уточнения вовсе, воздержался от такого решения. Законодатель пожелал установить, чтобы только медицинские организации, в которых произошли роды, были наделены законом полномочием выдавать соответствующие документы. Отсутствие иных норм в соответствующем законе, при наличии этого явного указания, не предполагает возможности выдачи указанного документа какими-либо иными медицинскими организациями.

«Порядок», таким образом, выходит за границы явно установленной федеральным законом нормы, что, на наш взгляд, позволяет говорить о противоречии норм «Порядка» федеральному законодательству.

Без внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» полномочия медицинских организаций по выдаче медицинских свидетельств о рождении ребенка при обращении в них матерей после родов вне медицинской организации остаются сомнительными и могут быть оспорены, что ставит под сомнение действительность соответствующих документов и является дополнительным фактором риска нарушения прав матерей и новорожденных.

Следует отметить, что разработчики законопроекта косвенно признают, что он создает дополнительные трудности для граждан, дети которых рождаются вне медицинской организации, указывая в пояснительной записке к законопроекту, что предлагаемое в нем правило регистрации «будет стимулировать обращение женщин за оказанием медицинской помощи во время и после родов».



2) Риск нарушения общепризнанных норм международного права, защищающих права новорожденных. Риск нарушения прав родителей новорожденных, защищаемых законом. Дополнительные риски для новорожденных.

Как представляется, принятие законопроекта может привести к нарушению фундаментальных прав новорожденных, защищаемых общепризнанными нормами международного права.

Введение дополнительного элемента процедуры регистрации новорожденного ребенка, родившегося вне медицинской организации, приводит к ее усложнению и затягиванию. Это может, в свою очередь, повести к нарушению закрепленного в общепризнанных международных нормах права новорожденного на немедленную регистрацию после рождения.

Так, ст. 24 ч. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает:

«Каждый ребенок должен быть зарегистрирован <u>немедленно</u> после его рождения и должен иметь имя» (выделение наше).

С указанным правом также связано закрепленное в ч. 3 той же статьи право ребенка на приобретение гражданства.

Наряду с этим ст. 7 ч. 1 Конвенции ООН о правах ребенка устанавливает:

«Ребенок регистрируется <u>сразу же после рождения</u> и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу» (выделение наше).

Затягивание процедуры регистрации новорожденного, по нашему мнению, способно привести к нарушению данных международных обязательств Российской Федерации.

Наряду с этим оно может привести к нарушению иных предусмотренных действующим законодательством прав как родителей, так и детей, в частности права ребенка на защиту его прав и интересов со стороны родителей, права родителей действовать в интересах своего ребенка и т.п., поскольку реализация этих прав на практике невозможна или затруднена в отсутствие свидетельства о рождении, выдаваемого после регистрации рождения ребенка органами записи актов гражданского состояния.

Наконец, в существующих условиях усложнение процедуры регистрации ребенка может привести к откладыванию или затягиванию такой регистрации со стороны семьи (особенно в случае нежелания матери новорожденного обращаться за медицинской помощью). Это, в свою очередь, увеличивает потенциальные риски того, что ребенок может стать жертвой похищения, торговли людьми и иных серьезных правонарушений (поскольку юридически он остается как бы «не существующим»). Представляется, что эти риски, создаваемые законопроектом, значительно более серьезны, чем риски, на устранение которых он направлен по замыслу разработчиков.

3) Меры, предлагаемые законопроектом, непропорциональны

Целью законопроекта, согласно пояснительной записке к нему, является, прежде всего, предотвращение мошенничества, связанного с регистрацией несуществующих детей для получения пособий, а также случаев сокрытия подлинного происхождения ребенка.

Приводимые в пояснительной записке к законопроекту данные дают возможность оценить масштабы проблемы, на решение которой он направлен. Так, пояснительная записка указывает:

«По сообщению органов ЗАГС исполнительной власти субъектов Российской Федерации случаи мошенничества зафиксированы в следующих регионах: Астраханская область, Новосибирская область, Пензенская область, Рязанская область. Так, в Астраханской



области в 2012 – 2013 годах в судебном порядке аннулированы 43 записи акта о рождении, составленные по заявлениям граждан (цыган)».

Приведенный пример позволяет оценить среднегодовое число выявленных случаев мошенничества в Астраханской области в 21-22 случая в год. Хотя данных по другим регионам не приводится, очевидно, что распространенность таких случаев не носит действительно масштабного характера.

Вместе с тем число детей, рождающихся вне медицинских организаций, значительно превышает возможное число подобных случаев. Так, по оценкам квалифицированных специалистов, выступавших на пресс-конференции в пресс-центре РИА Новости 26 октября 2011 года, число родов вне медицинских организаций составляло *«чуть более одного процента от общего числа родов в стране»* число родов вне медицинских организаций в Москве на 2010 год, по тем же данным составляло порядка 1,5 тысяч из общего числа в 122 тысячи родов.

Таким образом, предлагаемые законопроектом меры приведут к тому, что с целью предупреждения незначительного числа случаев мошенничества будет на практике затруднена процедура регистрации новорожденных для весьма значительного числа граждан, что ухудшит их положение по сравнению с существующим.

Такое решение представляется необоснованным и непропорциональным, особенно при учете других аргументов, изложенных ниже. Фактически, по нашей оценке, на практике законопроект создаст больше проблем для граждан, чем те проблемы, которые он призван решить.

Необходимо отметить, что принятие законопроекта никак не поможет решить вторую декларированную в пояснительной записке к нему задачу — предотвратить сокрытие подлинного происхождения ребенка, относительно актуального масштаба распространенности которой разработчики никаких данных не приводят. Нетрудно убедиться, что «Порядок», регламентирующий выдачу медицинских свидетельств о рождении не предполагает обследования матери ребенка. Более того, подобная норма была бы нарушением прав граждан, поскольку подразумевала бы осуществление медицинского вмешательства, каковым, согласно нормам Федерального закона «Об охране здоровья граждан в РФ» является любой медицинский осмотр, независимо от наличия согласия самой женщины на такое вмешательство. Иными словами, сегодня ничто не препятствует женщине, не являющейся подлинной матерью ребенка, получить для него медицинское свидетельство о рождении, обратившись за этим в медицинскую организацию.

4) Законопроект презюмирует потенциальную недобросовестность родителей.

Требуя от всех родителей дополнительных, по сравнению с действующими нормами, доказательств рождения ребенка, законопроект, фактически, презюмирует их возможную недобросовестность. Когда такая презумпция реализуется в отсутствие реальных фактов, указывающих на возможную недобросовестность конкретных граждан, это представляется необоснованным и нежелательным.

Можно согласиться в данном отношении с отзывом о законопроекте председателя профильного комитета Государственной Думы РФ Е. Б. Мизулиной:

«Законопроект может ... сыграть против добропорядочных будущих родителей. Есть куда более безболезненные варианты профилактики незаконных сделок с новорожденными и мошенничества в этой сфере. Если в справке о рождении ребенка указывается, что он рожден вне больничных стен, а при получении свидетельства у сотрудников ЗАГСа возникают сомнения, например, в том, что ребенок рожден

³ http://medportal.ru/mednovosti/main/2011/10/27/home/



от этой матери, то может быть проведена проверка. То есть мошенничество можно доказать, но априори подозревать людей в подлоге — неправильно 4 .

Представляется очевидным, что в общем случае законодатель должен презюмировать добросовестность граждан. Лишь при наличии фактов, указывающих на их недобросовестность, могут (всегда при уважении к их достоинству и с соблюдением их прав) обоснованно производиться действия, направленные на устранение риска такой недобросовестности. Вполне очевидно, что простой факт попытки зарегистрировать ребенка на основании заявления свидетеля не может считаться указывающим на потенциальную недобросовестность родителей и свидетеля.

5) Законопроект решает задачу сохранению бюджетных средств ценой ухудшения положения граждан.

Из пояснительной записки к законопроекту следует, что основным предметом обеспокоенности его разработчиков являются случаи мошенничества, в результате которых недобросовестные граждане получают детские пособия на несуществующих детей. Как уже было показано выше, законопроект не решает второй декларированной задачи — предотвращения сокрытия подлинного происхождения детей (в отношении чего, впрочем, также должна по умолчанию действовать презумпция добросовестности).

Таким образом, основной задачей, решаемой законопроектом, является не столько защита прав и интересов граждан, сколько сохранность бюджетных средств, из которых выплачиваются соответствующие пособия. Эту задачу законопроект решает за счет создания дополнительных сложностей для всех граждан, дети которых родились вне медицинских организаций. Фактически речь идет о решении второстепенных управленческих задач за счет ущемления интересов значительного числа граждан.

Такое решение с очевидностью представляется ошибочным, не отвечает подлинным приоритетам российской правовой системы. В частности, оно противоречит духу конституционной нормы, отраженной в ст. 18 Конституции РФ, согласно которой не защита бюджетных средства, а «[п]рава и свободы человека и гражданина ... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти».

6) Различие в процедурах регистрации детей для разных территорий является дискриминационным

Нормы законопроекта предусматривают, фактически, различные правила регистрации рождения детей, родившихся вне медицинских организаций «в труднодоступных или малонаселенных местностях, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации», по сравнению с детьми граждан России, родившимися на иных территориях Российской Федерации или за рубежом.

Указанное различие, которое, как указано выше, создает риск нарушения основополагающих прав новорожденных и их родителей, может быть признано дискриминационным, поскольку, фактически, устанавливает различный режим реализации этих прав в зависимости от места рождения ребенка.

Между тем, в соответствии со ст. 19 ч. 2 Конституции РФ, «[г]осударство гарантирует равенство прав и свобод человека независимо от ... места жительства ..., а также других обстоятельств».

⁴ http://elenamizulina.ru/без-рубрики/elena-mizulina-prokommentirovala-iniciativu-minyusta-ne-registrirovat-rozhdennyx-vne-bolnic-i-roddomov-detej.html



При этом, как хорошо известно, в ряде регионов России (не относящихся к местностям, традиционно считающимся «труднодоступными»), в течение последних лет закрывались медицинские организации, осуществлявшие родовспоможение, особенно сельские. В ряде регионов женщинам оказывается крайне трудно, при сохранении физиологичности родового процесса (без неоправданной и избыточной медикализации родового процесса), своевременно попасть в соответствующую организацию. Все эти практические весьма значимые обстоятельства также не учтены разработчиками законопроекта и могут усилить его дискриминационную составляющую.

Дискриминационную составляющую законопроекта также усиливает тот факт, что он косвенно направлен против матерей, принявших решение о рождении ребенка вне медицинской организации, что следует из текста пояснительной записки к законопроекту.

Указанная пояснительная записка ясно и недвусмысленно ставит возможность регистрации родившегося ребенка по заявлению свидетелей в зависимость от наличия возможности обратиться за медицинской помощью в соответствующей местности:

«Такое основание для государственной регистрации рождения ребенка, как заявление лица, присутствовавшего во время родов, было предусмотрено для отдаленных и малонаселенных местностей, в которых отсутствуют родовспомогательные и иные медицинские организации, в которые может обратиться женщина за оказанием медицинской помощи во время или после родов» (выделение наше).

«...как свидетельствуют данные органов ЗАГС, в последние годы количество таких случаев существенно возросло, причем как раз в тех регионах, в которых родовспомогательная и прочая медицинская помощь доступна для населения» (выделение наше).

«... государственная регистрация рождения ребенка при отсутствии документа установленной формы о рождении, выданного медицинской организацией или индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, должна производиться только в случае рождения ребенка в отдаленных и малонаселенных местностях, в которых затруднено обращение за медицинской помощью во время и после родов» (выделение наше).

Таким образом, фактически презюмируется, что женщины должны обращаться за медицинской помощью во время и после родов, при наличии такой возможности, вне зависимости от их желания и намерения сделать это.

При этом, хотя ранее процитированный пресс-релиз Министерства юстиции верно указывает, что законопроект не предполагает запрета родов вне медицинских организаций, из пояснительной заметки к нему прямо следует, что он направлен в том числе на косвенное принуждение женщин к родам в медицинских организациях 5 .

http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22972043,

проверен

-

10.1002/14651858.CD000352.pub2.,

URL:

⁵ Пояснительная записка к анализируемому законопроекту не вполне обоснованно называет отказ беременных от обращения к врачам при родах «крайне опасным для жизни и здоровья как женщин, так и новорожденных». Существующий массив исследований в данной области не дает однозначных оснований для подобных утверждений. Авторы проводившихся в различных странах исследований, сравнивавшие безопасность больничных и домашних родов для разных категорий женщин приходят к противоречивым выводам. Некоторые исследователи приходили к выводу о большей опасности домашних родов в сравнении с родами в медицинских учреждениях. Однако другие исследователи, напротив, делали на основании собранных данных вывод о большей безопасности домашних родов или, как минимум, о невозможности считать их более рискованными для здоровья женщин и новорожденных. Наиболее подробный и актуальный на сегодняшнее время обзор существующих исследований (Olsen O., Clausen JA, Planned hospital birth versus Rev. 2012 birth, Cochrane Database Syst Sep



Пояснительная записка прямо указывает, что предлагаемое в законопроекте правило регистрации «будет стимулировать обращение женщин за оказанием медицинской помощи во время и после родов», создавая дополнительные трудности при регистрации детей, родившихся у женщин, отказавшихся от такого обращения.

При этом, однако, действующее законодательство в области здравоохранения предоставляет гражданам право свободно принимать решения в отношении обращения за медицинской помощью. Действующее законодательств, в частности, явным образом устанавливает право граждан на оказание таковой исключительно на основании их информированного добровольного согласия, признает их право на отказ от медицинских вмешательств (ст. 20 упомянутого выше Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации).

Более того, исходя из прецедентного международного права, право женщины на выбор места и обстоятельств рождения ребенка, включая роды вне медицинской организации, должно быть признано частью ее общепризнанного права на уважение к ее частной и семейной жизни⁶. Предоставление женщинам права выбора места рождения ребенка, включая возможность родов в домашних или приближенных к домашним условиях также рекомендовалось в документах Всемирной Организации Здравоохранения⁷. В реальности можно обоснованно говорить о том, что источником возможной повышенной опасности при домашних родах в России является не сам факт родов вне медицинской организации, а отсутствие у женщин, выбравших роды вне медицинской организации, свободного доступа к специализированной профессиональной помощи на дому по их выбору и желанию⁸, а также недостаточный уровень развития служб экстренной медицинской помощи во многих регионах.

7) Действующие законодательные нормы позволяют эффективно решать задачу, на решение которой направлен законопроект.

Основная задача законопроекта – противодействие случаям мошенничества – может эффективно решаться в рамках норм действующего законодательства, без введения превентивных мер, ущемляющих интересы граждан и ухудшающих их правовое положение.

На практике, при наличии существенного основания полагать, что родители, действуя недобросовестно, зарегистрировали с целью мошенничества несуществующего ребенка, нетрудно убедиться в том, соответствует ли такое подозрение истине, в рамках обычной деятельности правоохранительных органов.

02.07.2014) можно кратко суммировать следующей цитатой из авторского резюме: «Рандомизированные исследования не дают веских подтверждений в пользу [большей безопасности] ни запланированных больничных родов, ни запланированных домашних родов для женщин из группы низкого риска» ("There is no strong evidence from randomised trials to favour either planned hospital birth or planned home birth for low-risk pregnant women."). В таких условиях, особенно при существующих недостатках системы родовспоможения, не существует оснований оказывать правовое давление на женщин в пользу того или иного решения в сфере охраны из здоровья и здоровья их ребенка. При этом очевидно, что различные и противоречивые частные мнения относительно практики домашних родов не могут и не должны служить основанием для правового регулирования.

⁶ См. решение Европейского Суда по правам человека по делу Терновски против Венгрии (Ternovszky v. Hungary, no. 67545/09, от 14.12.2010).

⁷ В частности см. раздел 2.4 («Место родов») отчета технической рабочей группы ВОЗ «Уход при нормальных родах: практическое руководство» (WHO/FRH/MSM/96.24), цитируемый в упомянутом выше решении Европейского суда по правам человека (п. 11 решения),

⁸ Включая доступ к помощи специально подготовленных к принятию родов на дому акушерок, родовых сиделок-помощниц и т.п.



При выявлении случаев подобного мошенничества дальнейшее эффективное противодействие ему может быть осуществлено в рамках действующих норм уголовного права.

Так статьей 159.2 Уголовного кодекса РФ («Мошенничество при получении выплат») установлены серьезные уголовные наказания (вплоть до ареста на срок до четырех месяцев, а при совершении группой лиц по предварительному сговору — вплоть до лишения свободы на срок до четырех лет) за «[м]ошенничество при получении выплат, то есть хищение денежных средств или иного имущества при получении пособий, компенсаций, субсидий и иных социальных выплат, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, путем представления заведомо ложных и (или) недостоверных сведений, а равно путем умолчания о фактах, влекущих прекращение указанных выплат».

Указанные нормы, при надлежащем их использовании в практике правоохранительных органов, дают вполне достаточные возможности как для предупреждения случаев мошенничества с регистрацией новорожденных, так и для наказания за реально совершенные мошеннические действия.

Заключение и рекомендации

С учетом изложенного, необходимо признать, что предлагаемый законопроект в должной мере не обоснован, предусмотренные им меры непропорциональны, безосновательно ухудшат правовое положение значительного числа граждан, могут повести к серьезным нарушениям фундаментальных прав новорожденных и их родителей.

Часть задач, на решение которых направлен законопроект, он не решает вовсе, а другая часть может быть вполне эффективно решена без столь избыточных и ухудшающих положение граждан мер.

Из всех норм, предлагаемых законопроектом, можно счесть обоснованным и целесообразным лишь введение правила об обязательной письменной форме заявления свидетеля о рождении ребенка, с целью обеспечения возможности более эффективного доказывания наличия состава правонарушения при последующем выявлении возможного мошенничества.

С учетом всего сказанного, считаем целесообразным прекращение дальнейшей работы над данным законопроектом и отказ Министерства юстиции РФ от его внесения в органы законодательной власти через Правительство РФ.