

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты российской федерации в целях повышения степени
реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных
граждан, а также о признании утратившими силу отдельных положений
законодательных актов Российской Федерации»

На фоне положительных тенденций улучшения здоровья населения России в целом уровень психического здоровья остается низким. Более того, отмечается отрицательная динамика показателей заболеваемости психическими расстройствами за период 1992-2010 гг.: контингент зарегистрированных больных увеличился на 16,3% с 3,603 миллионов до 4,188 миллионов человек. В 2010 г. официальное число больных с впервые в жизни установленным диагнозом психического расстройства составило 498,9 тысяч человек и, по сравнению с 1992 г., выросло на 16,9%. Более чем на 20% вырос показатель распространенности психических расстройств: с 242,9 до 295,1 на 10 000 населения. Особую тревогу вызывает тот факт, что наиболее высокие уровни заболеваемости приходятся на детско-подростковые и юношеские группы и затрагивают от 3,2 до 5,5% состава этих групп. В общем числе больных психическими расстройствами 26,6% приходится на больных младше 20 лет.

При этом огромное число людей с психическими расстройствами находится в интернатах. По данным государственной статистики 2009 года в 1500 российских домах престарелых и инвалидов и психоневрологических интернатах находятся 240 000 взрослых. Статистика по детям еще более впечатляюща. По данным Государственного периодического доклада Российской Федерации в Комитет ООН по правам ребенка (2011 г.) в различных детских домах и домах-интернатах России постоянно находятся более 350 тысяч детей, из них лишь немногим более 30% - сироты и оставшиеся без попечения родителей. Оставшиеся более 200 тыс. – дети с нарушениями развития, прежде всего, психического, родители которых не лишены родительских прав, но семья вынуждена держать ребенка в интернате, поскольку не имеет никакой помощи в его воспитании.

Важно отметить, что весомая часть взрослых, страдающих психическими заболеваниями, лишена дееспособности и находится под опекой. Так, в 2011 г. (по данным ФГБУ «ГНЦССП им. В.П. Сербского») в России число лиц, находящихся под опекой в учреждениях, составляет 146 300 (9,1 % из 1.606.420 инвалидов вследствие психического расстройства), в т. ч: 122 тысячи взрослых – в психоневрологических интернатах (ПНИ), более 22 тысяч детей – в ДДИ (детский дом-интернат для умственно отсталых детей). Остальные – престарелые и дети – в обычных интернатах.

При таком масштабе проблемы необходима отлаженная система помощи и поддержки лицам, признанным недееспособными или ограниченными в дееспособности вследствие психического расстройства, целью которой являлось

бы создание условий для достойного качества жизни таких лиц, а также для реализации их прав на развитие, лечение, реабилитацию, образование, труд.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения степени реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» призван решить две общие задачи.

I. Законопроект предлагает 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 (проживающими в детских домах).

Введением в Гражданский кодекс РФ категории ограниченной дееспособности вследствие психического расстройства расширены правовые меры поддержки реализации правоспособности лиц с психическими и интеллектуальными нарушениями. Однако этого недостаточно для создания системы правовых механизмов, кардинально повышающих уровень гарантий соблюдения прав и свобод лиц, нуждающихся в опеке или попечительстве, и снижающих возможности для злоупотреблений со стороны опекунов (попечителей).

Важно отметить, что необходимость построения такой системы прямо следует из международных обязательств Российской Федерации.

В Российской Федерации вопросы, касающиеся правового статуса ментальных инвалидов, лишенных или ограниченных в дееспособности, традиционно относятся к институту опеки и попечительства. Между тем данный институт сформирован без учета современных тенденций в защите прав лиц с ментальной инвалидностью, упомянутых международных обязательств Российской Федерации.

Так, законодательство не учитывает специфику опеки и попечительства над гражданами, признанным недееспособными или ограниченными в дееспособности вследствие психического расстройства. Действующее законодательство предполагает, что опекуном инвалида может стать лишь лицо, под надзором которого будет находиться такой инвалид. Однако во многих случаях (например, семья инвалида не может обеспечить в полном объеме надзор и уход за ним в рамках совместного проживания; близкие инвалида готовы обеспечивать лишь часть условий его жизни) совместное проживание предполагаемого опекуна и инвалида невозможно. В таких ситуациях инвалид, признанный недееспособным или ограниченный в дееспособности, помещается под надзор в соответствующий интернат, который приобретает статус опекуна такого лица и вправе решать все вопросы, связанные с жизнью подопечного. При этом опека над таким лицом, осуществлявшаяся, например, его родителем, прекращается; более того, близкие помещенного под надзор лица лишаются права влиять на его жизнь. Важно отметить, что наделение в таких условиях функциями опекуна третьих лиц (близких инвалида, волонтеров) не допускается.

Интернаты, исполняя функции опекуна или попечителя, не способны выявить и выразить интересы каждого своего подопечного, и прежде всего – в силу имеющегося формального конфликта интересов, т. к. интернат в данном случае является и заказчиком (как опекун) и исполнителем (как учреждение социального обслуживания) социальных услуг. Интернат, являясь прежде всего исполнителем социальных услуг, не заинтересован ни финансово, ни организационно в изменении условий проживания своего подопечного, в том числе в изменении количества и качества предоставляемых ему услуг в зависимости от его индивидуальных потребностей.

Необходимо также отметить, что законодательство не содержит каких-либо специальных требований к исполнению интернатами опекунских или попечительских функций несмотря на то, что исполнение юридическими лицами таких функций априори неравноценно их исполнению физическим лицом.

Кроме того, в действующем законодательстве отсутствует должное регулирование ситуации установления опеки или попечительства в отношении лица, которое не имеет опекуна или попечителя, не нуждается в помещении под надзор в интернат и не желает этого. Действующая норма о временном исполнении функций опекуна или попечителя органом опеки и попечительства для данной ситуации представляется недостаточной.

Законопроект предусматривает ряд принципиальных мер к выправлению указанной плачевной ситуации.

Во-первых, законопроект кардинально меняет приоритеты законодательного регулирования назначения опекуна или попечителя: **устанавливается приоритет исполнения функций опекуна или попечителя физическим лицом** перед их исполнением организацией, в том числе и в ситуации, когда возникает потребность в помещении подопечного под надзор в интернат. Наличие «внешнего» опекуна у подопечного, проживающего в интернате, обеспечивает решение проблемы «закрытости» положения граждан, нуждающихся в специализированном уходе и надзоре, и тотального попираания их прав и свобод. В интересах подопечного законопроект допускает также **совместное исполнение функций опекуна или попечителя несколькими лицами** (как физическими, так и юридическими). Это актуально в ситуации осуществления функций опекуна или попечителя в отношении гражданина, помещенного под надзор в интернат. Такая новелла позволяет снизить риски конфликта интересов между опекуном-интернатом и подопечным, полностью зависящим от интерната: «внешний» соопекун (им могут стать близкие или друзья инвалида, волонтеры) возьмет на себя исполнение опекунских функций по представительству подопечного, защите его прав и законных интересов, по развитию способностей понимать значение своих действий и руководить ими, по обеспечению профессионального образования, досуга и т.д.

Во-вторых, законопроект расширяет круг организаций, на которые могут быть возложены функции опекуна или попечителя, **включая в их число организации, в которые подопечный не помещается под надзор (в отличие от интернатов)**. Такая новелла соответствует зарубежному опыту и отвечает на реалии сегодняшнего дня, заключающиеся в том, что в России активно

формируются организации, оказывающие различного рода услуги инвалидам. Такие организации не всегда в состоянии взять инвалида под надзор, но успешно участвуют в его жизни, понимают особенности его поведения и его потребности, организуя получение широкого спектра необходимых подопечному услуг. Включение таких организаций в круг опекунов (попечителей) позволит наполнить реальным содержанием институт назначения нескольких опекунов (попечителей) и распределения функций между ними.

Данные законодательные предложения позволят существенно улучшить качество жизни инвалидов, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности вследствие психических расстройств, создадут условия для их развития и реабилитации.

Законопроект содержит правила, нивелирующие риски, связанные с возложением обязанностей опекуна или попечителя на более широкий круг организаций и осуществлением таких функций несколькими лицами. Прежде всего, законопроектом четко определено, что юридическое лицо может стать опекуном только в том случае, если оно является некоммерческой организацией, которая отвечает установленным законодательством требованиям. Так, согласно законопроекту такие организации должны иметь в своем штате работников, отвечающих требованиям к опекунам и попечителям – физическим лицам и имеющим соответствующую профессиональную подготовку. Такие лица не могут одновременно оказывать подопечному социальные, образовательные и иные услуги. Назначение организации опекуном или попечителем производится органом опеки и попечительства, он же осуществляет контроль за деятельностью указанного опекуна (попечителя). Законопроектом устанавливается порядок совместного исполнения опекунами (попечителями) функций, солидарная ответственность всех опекунов или попечителей за вред, причиненный подопечному любым из соопекунов (сопопечителей).

II. Законопроект восполняет отдельные пробелы законодательства, в том числе возникшие в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», а также уточняет положения последнего.

В частности, законопроект вносит дополнения и изменения в главы 31 и 37 Гражданского процессуального кодекса РФ. Среди прочего, изменения и дополнения распространяют действие соответствующих норм ГПК РФ на судопроизводство по делам об ограничении дееспособности вследствие психического расстройства и делам об ограничении дееспособности граждан, которые вследствие пристрастия к азартным играм ставят свою семью в тяжелое материальное положение, а также определяют особенности судопроизводства по делам об ограничении дееспособности граждан вследствие психического расстройства.

Проект вводит ряд корреспондирующих норм, определяющих порядок учета мнения недееспособного гражданина, сбора информации о его предпочтениях для их учета при осуществлении опеки.

Кроме того, законопроект регулирует порядок применения ограничений прав пациентов психиатрических стационаров, который в настоящее время отдан Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-І «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» на произвольное усмотрение врачей, а также изменяет порядок приема в стационарные учреждения социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, и выписки из них в соответствии с новациями законодательства о социальном обслуживании.

С учетом правовой позиции, выраженной в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 октября 2013 года № 7-АПГ13-7, предусмотрена возможность временного пребывания совершеннолетних граждан, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, в семьях граждан.

В целях реализации предлагаемых идей законопроектом предусмотрены изменения Гражданского, Семейного и Гражданского процессуального кодексов Российской Федерации, Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-І «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».