

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

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 году 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 приходится 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 находится 240 000 взрослых. Статистика по детям еще более впечатляюща. По данным Государственного периодического доклада Российской Федерации в Комитет ООН по правам ребенка (2011) в различных детских домах и домах-интернатах России постоянно находится 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 воспитании таких детей.

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, – 146 300 (9,1 % из 1.606.420 инвалидов вследствие психического расстройства), в т. ч.: 122 000 взрослых – в психоневрологических интернатах (ПНИ), более 22 000 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, которые вследствие психического расстройства лишены

или ограничены в дееспособности, целью которой являлось бы создание условий для достойного качества жизни таких лиц, а также для реализации их прав на развитие, лечение, реабилитацию, образование, труд.

Настоящий законопроект призван решить 3 общие задачи.

I. Законопроект восполняет отдельные пробелы законодательства, возникшие в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

1) Изменения и дополнения в Гражданский процессуальный кодекс РФ

Изменения, внесенные в ГК РФ Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», устанавливают возможность ограничения дееспособности граждан с психическими расстройствами в судебном порядке, а также дополняют действующие нормы об ограничении дееспособности граждан с «зависимостями» (алкогольной, наркотической), ставящим свою семью в тяжелое материальное положение, возможностью ограничения дееспособности вследствие пристрастия к азартным играм. Гражданское судопроизводство по ограничению дееспособности граждан с «зависимостями», ставящим свою семью в тяжелое материальное положение, урегулировано действующим гражданским процессуальным законодательством. Однако основания для ограничения дееспособности вследствие психического расстройства и последствия таких ограничений концептуально отличаются от оснований и последствий ограничения дееспособности граждан с «зависимостями». Законопроект вносит дополнения и изменения в главу 31 Гражданского процессуального кодекса РФ, регулиующую порядок гражданского судопроизводства по делам об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своими доходами. Изменения и дополнения распространяют действие соответствующих норм ГПК РФ на судопроизводство по делам об ограничении дееспособности вследствие психического расстройства, по 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 вследствие психического расстройства.

Также вносятся дополнения в статью 37 ГПК РФ, регулиующую вопросы гражданской процессуальной дееспособности. Дополнения

предусматривают, что гражданин, дееспособность которого ограничена вследствие психического расстройства, имеет полную гражданскую процессуальную дееспособность. При этом в силу ограниченной способности понимать значение своих действий или руководить ими такой гражданин нуждается в дополнительной помощи для обеспечения своих интересов в гражданском судопроизводстве. Поэтому законопроект регулирует порядок участия попечителя, назначенного такому гражданину, в защите прав и интересов подопечного в рамках гражданского судопроизводства, предусматривая обязательное личное участие подопечного в процессе.

2) Дополнения в Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» и Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»

Изменения, внесенные в ГК РФ Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», устанавливают также обязанность исполнения опекунами недееспособных лиц своих обязанностей с учетом мнения подопечного, а при невозможности установления его мнения - с учетом информации о его предпочтениях, полученной от его родителей, прежних опекунов, иных близких лиц. Такие законодательные новации требуют дополнительного нормативного регулирования в части порядка учета мнения подопечного или иной информации, установленной законом, а также порядка сбора такой информации и ее использования. Законопроект вносит дополнения в Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», устанавливая общие положения о выяснении мнения недееспособного гражданина, а также порядок сбора информации о предпочтениях гражданина и правила ее использования. Так, законопроект устанавливает право гражданина, полагающего, что могут возникнуть основания для признания его недееспособным, а также право его родителей, опекунов, попечителей подавать в орган опеки и попечительства заявления, в которых отражаются предпочтения гражданина относительно любых сторон его жизни (место проживания, виды необходимой помощи и способы ее получения, виды повседневной досуговой деятельности, профессиональной деятельности, доступные способы общения, конкретные люди, с которыми установлены доверительные отношения, другое). Информация, получаемая от самого гражданина, его близких становится необходимым вспомогательным инструментом при организации жизни человека, нуждающегося в опеке или попечительстве, и прежде всего на случай, когда он останется без близких людей, которые ранее оказывали ему помощь, и общение с гражданином окажется для посторонних затруднено вследствие

его психического расстройства. Полученная информация позволит сделать решение уполномоченного органа, опекуна или организации, исполняющей опекунские функции, по конкретному вопросу, касающемуся жизнеустройства недееспособного лица, максимально приближенным к воле и (или) предпочтениям недееспособного лица.

Новация ГК РФ об учете мнения недееспособного гражданина при решении вопросов его жизнедеятельности корреспондирует определению Конституционного суда РФ от 19.01.2011 № 114-О-П, которым установлено, что в действующем законодательстве имеется пробел по вопросу о недобровольном помещении недееспособных лиц в психоневрологические интернаты. Суд определил, что «федеральному законодателю надлежит установить процедуру судебной проверки необходимости и обоснованности помещения указанной категории лиц в специализированные (психоневрологические) учреждения для социального обеспечения», постановив законодателю срок до 1 января 2013 года. Настоящий законопроект исполняет определение Конституционного суда РФ и вносит соответствующие нормы в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», уточняя при этом основания и порядок постановки вопроса о недобровольном помещении или продолжении недобровольного проживания в психоневрологическом учреждении социального обеспечения.

II. Проект содержит ряд предложений, направленных на уточнение новаций в Гражданском кодексе РФ, введенных Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

1) Детальный анализ действующей редакции ГК РФ показал, что он не в полной мере отвечает идее ограниченной дееспособности для лиц с психическими расстройствами и правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации. Так, Конституционный суд РФ в постановлении от 27.06.12 № 15П указал, что федеральному законодателю надлежит внести изменения в действующий механизм защиты прав граждан, страдающих психическими расстройствами, в том числе в части оказания им необходимой поддержки в реализации гражданских прав и обязанностей, которые позволяли бы суду учитывать степень нарушения способности таких граждан понимать значение своих действий или руководить ими в конкретных сферах жизнедеятельности и в максимальной степени гарантировали бы защиту их прав и законных интересов (пункт 5).

При этом из резолютивной части постановления следует, что Конституционный суд РФ признал неконституционными лишь взаимосвязанные положения пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 ГК РФ, постольку поскольку в действующей системе гражданско-правового регулирования не предусматривается возможность дифференциации гражданско-правовых последствий наличия у гражданина нарушения психических функций при решении вопроса о признании его недееспособным, соразмерных степени фактического снижения способности понимать значение своих действий или руководить ими (пункт 2 резолютивной части).

Из действующей редакции статьи 30 ГК РФ следует, что основанием для ограничения гражданина в дееспособности является наличие психического заболевания, вследствие которого такой гражданин может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц. При этом если психическое состояние гражданина, который вследствие психического расстройства был ограничен в дееспособности, изменилось, суд признает его недееспособным или отменяет ограничение его дееспособности.

Такой подход лишен гибкости, свойственной правовой позиции Конституционного Суда РФ, и не отвечает современным представлениям психиатрии о видах психических расстройств. Так, указанная редакции ГК РФ не учитывает, что психическое расстройство может протекать нелинейно, приступообразно. Кроме того, решения, которые должен принять суд при изменении психического состояния гражданина, представлены в ГК РФ неоправданно дихотомично. В частности, улучшение состояния ограниченно дееспособного лица может быть недостаточно для отмены соответствующего ограничения, но уже не соответствовать объему ограничения, установленного судом на момент вынесения решения, т. е. до улучшения состояния ограниченно дееспособного гражданина. Такая же ситуация возможна и при ухудшении соответствующего состояния ограниченно дееспособного лица.

В связи с этим в проекте предлагается, во-первых, дополнить основания для ограничения дееспособности вследствие психического расстройства – указанием на периодическую утрату гражданином способности понимать значение своих действий и руководить ими. Во-вторых, проект предусматривает, что при изменении психического состояния гражданина суд вправе принять не только решение об отмене ограничения или лишении гражданина дееспособности, но и об изменении объема ограниченной дееспособности.

2) Изменения, внесенные в ГК РФ Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», устанавливают обязанность исполнения опекунами недееспособных лиц своих обязанностей с учетом мнения подопечного, а при невозможности установления его мнения - с учетом информации о его предпочтениях, полученной от его родителей, прежних опекунов, иных близких лиц. Однако учет мнения недееспособного гражданина, а при необходимости – его близких лиц, введен только в отношении совершения сделок от имени недееспособного гражданина и совершения опекунами всех прав и обязанностей опекунов. При этом за рамками такого регулирования оставлен сам процесс выбора опекуна для недееспособного гражданина. Участие самого гражданина в этом процессе обуславливается размытой формулировкой действующей нормы «а если это возможно - и желание подопечного». При этом лица, ранее добросовестно заботящиеся о таком гражданине (родители, опекуны), не могут повлиять на выбор опекуна, даже предоставив информацию о том, кому недееспособный гражданин доверяет, с кем установились доверительные отношения или о каких-то предпочтениях гражданина, о которых он сам не может сообщить в силу трудностей коммуницирования общепринятыми способами. Законопроект распространяет действие нормы ГК РФ об учете мнения недееспособного гражданина, а при необходимости – информации о его предпочтениях, и на выбор опекуна для такого лица.

III. Законопроект предлагает изменения системы организации опеки и попечительства для граждан, признанных недееспособными или дееспособность которых ограничена, а также для детей, нуждающихся в опеке и попечительстве, но не устроенных в семью (проживающих 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.

Так, из ратифицированной Российской Федерацией Конвенции о защите прав инвалидов (статья 12) прямо следует, что инвалидам должен обеспечиваться доступ к поддержке, которая им может потребоваться при реализации своей правоспособности, при этом меры, связанные с реализацией их правоспособности, должны ориентироваться на уважение их прав, воли и предпочтений, быть свободными от конфликта интересов и неуместного влияния. Кроме того, указанная Конвенция в статье 19 устанавливает, что государства-участники признают право всех инвалидов жить в обычных местах проживания при равных с другими людьми вариантах выбора, и принимают эффективные и надлежащие меры для того, чтобы содействовать полной реализации инвалидами этого права и их полному включению и вовлечению в местное сообщество.

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, лишенными или ограниченными в дееспособности. Действующее законодательство, более того, предполагает, что опекуном инвалида может стать лишь лицо, под надзором которого будет находиться такой инвалид. Между тем 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 жизни инвалида) совместное проживание предполагаемого опекуна и инвалида невозможно. В таких ситуациях инвалид, лишенный 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, 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. На практике такое положение лишает помещенное под надзор лицо возможности получать необходимые услуги как в интернате, так и за его пределами, а равно реализовывать свои потребности в развитии и социальной жизни (например, в обучении ремеслу и труде, в организации досуга, участии в религиозной жизни).

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

Кроме того, в действующем законодательстве отсутствует должное регулирование ситуации установления опеки или попечительства в отношении лица, которое не имеет опекуна или попечителя и 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 предполагает ряд принципиальных мер к выправлению указанной плачевной ситуации.

Во-первых, проект 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. Также законопроект допускает в интересах подопечного **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 субъектный состав организаций, на которые могут быть возложены функции опекуна или попечителя, **включая 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 формируется круг организаций, оказывающих 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, лишенных или ограниченных в дееспособности вследствие психических расстройств, создадут условия для их развития и реабилитации. Вместе с тем широкое введение в число опекунов и попечителей юридических лиц, возможность назначения нескольких опекунов или попечителей и распределения функций между ними создают специфические риски как для подопечных, так и для третьих лиц. Так, появляется риск наделения опекунов функциями недобросовестных лиц, прежде всего, организаций. Кроме того, наличие нескольких опекунов (попечителей) может привести к размыванию их ответственности перед подопечным. И наконец, множественность опекунов (попечителей) создает риск для имущественного оборота – третьи лица могут не знать, какой из попечителей является уполномоченным на совершение сделок или иных юридически значимых действий. **Законопроект содержит правила, нивелирующие данные риски.**

Прежде всего, проектом четко определено, что опекуном – юридическим лицом может стать только некоммерческая организация, отвечающая установленным законодательством требованиям. Так, согласно законопроекту такие организации должны иметь в своем штате работников, отвечающих требованиям к опекунам и попечителям – физическим лицам, имеющим соответствующую профессиональную подготовку. Такие лица не могут одновременно оказывать подопечному социальные, образовательные и

иные услуги. Назначение соответствующей организации опекуном или попечителем осуществляется органом опеки и попечительства, он же осуществляет контроль над деятельностью такого опекуна (попечителя). Проектом устанавливается порядок совместного исполнения опекунами (попечителями) функций, солидарная ответственность всех опекунов или попечителей за вред, причиненный подопечному любым из соопекунов (сопечителей). Кроме того, разрабатываются законодательные предложения по возможности получения сведений о дееспособности гражданина, в гражданско-правовые отношения с которым планирует вступить любой участник гражданского оборота.

Реализация предлагаемых идей предполагает изменения в Гражданском и Семейном кодексах Российской Федерации, Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» и ряде других федеральных законов.