

Авторский коллектив:

Заблоцкис Елена Юрьевна,
юрист правовой группы;

Кантор Павел Юрьевич,
юрист правовой группы;

Ларикова Ирина Викторовна,
канд. техн. наук,
координатор правовой группы;

Региональная благотворительная
общественная организация (РБОО)
«Центр лечебной педагогики»,

Москва, Россия

Закон «о распределенной опеке»

Аннотация: в тексте, подготовленном юристами и другими специалистами «Центра лечебной педагогики», всесторонне рассмотрен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан», который в общественном сознании успел закрепиться как «закон о распределенной опеке».

Ключевые слова: выпускники детских домов-интернатов (ДДИ), дополнительный опекун, закон «о распределенной опеке», недееспособные граждане, опекун, некоммерческие организации (НКО), «помогающие» организации, психоневрологический интернат (ПНИ), основной опекун, соопекун, сопровождаемое проживание.

Авторы выражают признательность составителю материала, руководителю отдела спецпроектов РБОО «Центр лечебной педагогики» Марианне Сергеевне Орлинковой.

На рассмотрение Государственной Думы во 2-м чтении представлен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан». Ключевой является необходимость законодательного закрепления механизмов «распределенной опеки», при этом при подготовке ко 2-му чтению из законопроекта данные механизмы были изъяты. Принятие закона без них не позволит заработать институту распределенной опеки.

Что дает закон?

Сегодня в нашей стране родители детей с психическими расстройствами, с тяжелыми нарушениями развития с ужасом смотрят в будущее: они «не могут позволить себе умереть

раньше своих детей...» Ведь когда ребенок вырастает, родителям становится все труднее обеспечивать необходимый уход. Человека, которому можно передать в такой ситуации заботу о выросшем ребенке, найти очень трудно — практически невозможно... Государство предлагает в таких случаях только один вид помощи: помещение подопечного в психоневрологический интернат (ПНИ).

Почему так получается?

Человеку с психическими расстройствами, который не может жить самостоятельно, без поддержки, закон в России определяет меру защиты: суд может признать его недееспособным, и для помощи в осуществлении прав и исполнении обязанностей ему назначается опекун, или суд может признать его ограниченным в дееспособности, и для помощи в осуществлении прав и исполнении обязанностей ему назначается попечитель. Сам человек, получив статус **«недееспособного»** гражданина, становится подопечным и лишается права представлять свои интересы, поскольку ему трудно ориентироваться в окружающей ситуации, а зачастую — и выразить свое мнение. На юридическом языке это описывается как невозможность человека «понимать значение своих действий и руководить ими». Поэтому его интересы во всех сферах представляет опекун — человек живет под защитой опекуна. Если такой человек рос и воспитывался в семье, то с момента совершеннолетия родитель обычно оформляет над ним опеку и становится его опекуном.

Что происходит, когда подопечный, живущий в семье, утрачивает опекуна (или опекун по возрасту или из-за болезни не может выполнять свои обязанности)?

Органы опеки и попечительства обязаны в этом случае взять на себя выполнение функций опеки и попечительства и в течение месяца найти подопечному другого опекуна. Но это — большая дополнительная работа для них, требующая значительных ресурсов. К тому же найти человека, готового отказаться от привычного уклада жизни и взвалить на себя груз опеки над другим человеком, чрезвычайно трудно. Органы опеки идут по пути наименьшего сопротивления, не сосредоточиваясь на поиске нового опекуна (физического лица), а помещая человека в ПНИ, где последующие плановые проверки производятся, скорее, формально, без опросов и, соответственно, учета мнения подопечных.

Что происходит в ПНИ?

По закону единственным опекуном попавшего в ПНИ человека становится администрация ПНИ в лице директора, который единолично распоряжается жизнью и имуществом людей, лишенных дееспособности или ограниченных в ней, поскольку в силу

психического расстройства они не могут понимать значения своих действий и руководить ими либо им нужен для этого специальный помощник; директор является одновременно и заказчиком (от имени подопечных), и исполнителем (как поставщик услуг), и контролером (как опекун) социальных услуг для многих сотен подопечных в ПНИ. Сегодня интернат заключает договоры на обслуживание подопечных сам с собой! Эта ситуация выраженного конфликта интересов породила замкнутую, «непрозрачную» для внешнего взгляда систему, где, таким образом, как и в любой закрытой системе, нарушаются права людей, не совершивших никакого преступления, напротив — нуждающихся в особой защите. Большинство из них почти не имеют личных вещей, любимой еды, свободного распорядка дня, необходимой реабилитационной, а порой и медицинской помощи, образования и любимого дела, большинство из них не могут выйти за забор интерната (иногда — и за пределы этажа), поехать на несколько дней к родным и друзьям. Их имущество (у кого оно есть) не работает на их благо.

При этом родители, вынужденные поместить своего взрослого подопечного в ПНИ, по закону перестают быть опекунами — становятся для своего ребенка «никем» и не имеют возможности далее участвовать в его судьбе... Вместе с тем в стране есть огромное количество волонтеров, церковных добровольцев, родительских и помогающих НКО, готовых принять участие в опеке над такими людьми — и дома, и в интернатах. И сегодня этот общественный потенциал практически никак не реализуется.

Изменить эту ситуацию призван закон «о распределенной опеке». Он позволит:

- подопечному при утрате опекуна не попасть в интернат (ПНИ), остаться жить дома, в окружении близких, продолжить с необходимой поддержкой учебу, работу;
- снизить остроту или ликвидировать конфликт интересов и существенно улучшить жизнь людей, находящихся в ПНИ;
- людям, живущим в ПНИ, уезжать в «отпуска» к близким и друзьям;
- подопечным выйти из ПНИ и жить с необходимой поддержкой в обычных местах проживания;
- обеспечить ответственное, в том числе личное, представительство подопечного в суде;
- защитить права человека в психиатрических больницах и ПНИ;
- заранее выразить волю о будущей поддержке своего ребенка или себя самого, и эти пожелания будут учтены и реализованы;

- обеспечить учет мнения подопечных при решении вопросов их жизни;
- родителям опереться на надежных помощников в опеке над своими детьми;
- «открыть» и реформировать систему интернатов;
- обеспечить основу для развития сопровождаемого проживания людей, нуждающихся в опеке и попечительстве.

Основные механизмы

Для достижения этих целей законопроект вводит следующие основные механизмы:

- совместную опеку (попечительство) нескольких физических лиц и/или организаций (НКО родительских, церковных, «помогающих» организаций, государственных социальных служб) над общим подопечным, живущим в семье или в местах сопровождаемого проживания;
- совместную опеку (попечительство) нескольких физических лиц и/или НКО (родительских, церковных, «помогающих» организаций) над подопечным, живущим в интернате, наряду с ПНИ или вместо ПНИ;
- возможность выполнять опекунские функции для НКО, в которой подопечный не проживает;
- детальное регулирование вариантов совместной опеки, решения спорных вопросов и повышение ответственности опекунов и попечителей;
- создание открытых междисциплинарных комиссий, решающих вопросы поступления, перевода и выписки из ПНИ;
- создание и регулярную работу в ПНИ и в стационарных медицинских организациях службы защиты прав граждан с психическими расстройствами;
- снижение возможности врачей ограничивать основные права и свободы человека у пациентов психиатрических больниц;
- возможность опекуна подать заявление в органы опеки о том, кого бы он хотел видеть опекуном своего ребенка (и маленького, и взрослого) в будущем, где бы подопечный должен был жить и как. В заявлении можно описать, к чему он привык, как с ним лучше общаться и т. д. Такое же заявление может составить и относительно себя самого на случай недееспособности любой человек;
- детальные механизмы выяснения мнения подопечного.

Основа для сопровождаемого проживания

Как есть

Действующий закон допускает возможность для организации быть опекуном, но только для такой, в которой гражданин сам живет, и которая осуществляет за ним надзор (то есть только для интерната, больницы или подобной организации). Поэтому сейчас никакая организация, ни государственная, ни частная, не может быть опекуном человека, который живет дома, и не может быть опекуном совместно с родственниками человека, который живет дома. НКО может оказывать любую помощь и поддержку, но как только человек остается без опекуна, он должен быть помещен в ПНИ, потому что опекун недееспособному должен быть назначен обязательно, а никого другого, кроме ПНИ, назначить нельзя. А ПНИ может быть опекуном только человека, живущего в нем под надзором, и не может быть опекуном человека, живущего дома.¹

Поэтому при существующем законодательстве можно сколько угодно развивать любые квартиры и подобные места для сопровождаемого проживания, любые государственные и негосударственные помогающие организации, нанимать любых специалистов, педагогов, собирать любое имущество для человека — как только он останется без опекуна, он немедленно попадет в ПНИ. Причем даже если он в настоящий момент дееспособен — в любой момент по инициативе государства может быть поставлен перед судом вопрос о лишении или ограничении его дееспособности, и если у человека есть трудности с выражением своего мнения, то суд отправит его на судебно-психиатрическую экспертизу (СПЭ), и дальше все зависит от ее вердикта. Практика показывает, что при нынешнем механизме работы СПЭ (когда решающий голос только у психиатров, но не у психологов), СПЭ, а вслед за нею и суды многих людей с особенностями развития неоправданно лишают дееспособности и очень редко устанавливают ограниченную дееспособность².

Как станет

Негосударственные организации (НКО), которые занимаются помощью взрослым людям с ментальной инвалидностью, готовы становиться опекунами. Появление таких организаций в качестве опекунов позволит недееспособному гражданину, потерявшему родителей, остаться дома или выбрать **сопровожаемое проживание** — проживание в домашних условиях в небольшой группе с другими людьми, тоже нуждающимися в помощи.

¹ Заметим, что по закону совершеннолетний подопечный и опекун – физическое лицо могут жить раздельно. Дискриминация – лишь для людей, живущих в ПНИ

² Подробно см. раздел «Вопросы дееспособности»

(<http://navigator.osoedetstvo.ru/razdel/5/chart/84.html?h=5308>) Правового навигатора «"Особое" право».

Это позволит также подопечным, живущим в интернате, выйти из него и, даже при отсутствии иного жилья, выбрать, при содействии опекуна-НКО, сопровождаемое проживание.

Это даст старт развитию сопровождаемого проживания, в том числе сопровождаемого проживания малыми группами, для недееспособных и ограниченно дееспособных граждан — даже если у них нет опекуна-гражданина.

БОЛЬШЕ ПОДРОБНОСТЕЙ

Совместная (распределенная) опека

Соопекунами могут быть и граждане, и организации (в том числе те, в которых подопечные не живут).

Как будут распределяться обязанности между опекунами?

Между соопекунами заключается **соглашение**, которое утверждается органом опеки и попечительства. Совместное или самостоятельное осуществление прав и обязанностей определяется соопекунами в соглашении и отражается в документах, подтверждающих полномочия опекунов.

Примерное соглашение утверждается федеральным органом исполнительной власти и определяет:

- порядок исполнения обязанностей по обеспечению повседневных потребностей подопечного;
- порядок исполнения обязанностей по обеспечению реализации прав подопечного;
- порядок исполнения обязанностей по охране подопечного от злоупотреблений;
- порядок исполнения обязанностей по заботе об имуществе подопечного;
- порядок осуществления полномочий по представительству;
- порядок исполнения обязанностей по заботе о развитии (восстановлении) способности подопечного понимать значение своих действий и руководить ими;
- порядок исполнения отдельных обязанностей дополнительных опекунов;
- порядок координации осуществления прав и исполнения обязанностей опекуна;
- порядок разрешения разногласий;
- порядок согласования изменения места жительства подопечного;
- иные условия опеки и попечительства.

Опекун может быть **основным** (полным) и **дополнительным** (отвечать за отдельные стороны жизни подопечного), распределение обязанностей регулируется соглашением (см. выше).

Один из опекунов обязательно должен быть **основным**. У него (у них) есть все права и обязанности опекуна, ни одно из прав и ни одна из обязанностей не исключаются, в том числе если они определены и за дополнительным опекуном.

Права и обязанности могут быть распределены и только между основными опекунами: полный объем прав — за сообществом основных опекунов (а дополнительных не будет).

Дополнительный опекун осуществляет отдельные права и обязанности совместно с другими опекунами или самостоятельно.

Бывает ли совместная опека без согласия одного из опекунов?

По общему правилу совместная опека над подопечным сможет состояться только в том случае, если все соопекуны договорились между собой о том, как они вместе осуществляют опеку: кто за какие вопросы отвечает, как согласуют и совершают действия по опеке. Это фиксируется в конкретном соглашении. Если они договориться не смогли — совместная опека не состоится (не будет оформлена органом опеки).

Из этого правила есть одно **исключение** (когда совместная опека устанавливается независимо от согласия одного из опекунов):

если подопечный живет и получает социальные услуги в организации, которая является его опекуном (сегодня это только ПНИ), и при этом нашелся человек (или НКО), который хочет, с согласия подопечного, стать его внешним опекуном только по определенным вопросам, в то время как ПНИ будет продолжать исполнять обязанности опекуна.

Бывает ли, что совместное исполнение функций опекуна регулируется в отсутствие соглашения?

Бывает в одном случае: когда опекун-ПНИ (или иная организация, в которой подопечный проживает и получает услуги по уходу) и внешний опекун-гражданин (или НКО) не смогли договориться о совместной опеке, порядок исполнения функций определяет орган опеки.

Как несколько опекунов будут решать возникающие противоречия?

Опекуны должны заключить друг с другом соглашение и договориться в нем по всем вопросам. Кто чем занимается, кто за что отвечает, как согласовывать решения. Если они такое соглашение не заключили, им не дадут опекунство. Можно назначить одного из опекунов

ответственным за контроль текущего состояния дел подопечного, за согласование действий опекунов. Любые споры решаются опекунами совместно. При необходимости они могут привлечь к разрешению ситуации орган опеки, обратиться в суд.

Как оценить, хорошо ли человеку с конкретным опекуном?

Действующее законодательство уже сейчас требует от опекуна учитывать мнение подопечного при любом действии опекуна. А в законопроекте отдельная статья посвящена тому, как нужно выяснять мнение недееспособного человека. Органы опеки будут иметь право привлекать к такой процедуре специалистов в области реабилитации и абилитации — чтобы сотрудник органа опеки мог узнать мнение человека. В обычной ситуации такой сотрудник может не понять человека с психическим расстройством, особенно если у того трудности с речью, общением, а специалист адаптирует для подопечного в доступной форме важные вопросы (где жить, с кем жить, что есть, что носить, куда ходить) и сможет верно интерпретировать его ответы.

Органы опеки приходят в дом и выясняют, кто и как там живет. Мы предполагаем, что при проживании в социуме человек находится в открытом пространстве, есть соседи, сотрудники социальных служб, работа и занятость. Значит, такой человек на виду, и если что-то с ним не так, то найдутся люди, которые сообщат об этом в орган опеки. Формально такая форма проживания несравненно более способствует защите прав людей. Опекаемый и сам может отказаться от конкретного опекуна, сменить его, не меняя при этом своей жизни.

Как опекуны будут отвечать, если кто-то из них причинит вред подопечному?

Предусматривается солидарная ответственность опекунов за вред, причиненный подопечному. Опекун или попечитель освобождается от ответственности, если докажет, что вред причинен не по его вине.

Это мера дополнительной защиты слабой стороны (подопечного) — ему не придется ничего доказывать.

В каких случаях совместная опека прекращается?

Совместная опека прекращается в случаях если:

- остается единственный опекун;
- опекуны (один из них) заявляют о невозможности продолжения совместного исполнения опекунских функций.

Последствие прекращения совместной опеки: все права и обязанности опекуна остаются на единственном опекуне с его согласия.

Что будет, если один из опекунов откажется от опекунства?

Если один из опекунов уйдет, те, кто остались, могут распределить обязанности ушедшего между собой либо найти другого опекуна. Вариантов много. И такая схема лучше, чем потеря единственного опекуна и попадание в интернат.

Откуда будут браться опекуны?

Найти для каждого нуждающегося человека опекуна-гражданина нереально. Распределение ответственности между несколькими опекунами снижает нагрузку на каждого из них. Люди испытывают страх перед ответственностью единолично опекать взрослого недееспособного человека, а если эта ответственность разделена, то страх уходит: рядом всегда есть другой опекун, который по закону должен помочь.

Будет ли у опекунов финансовая заинтересованность?

По закону деятельность опекунов является безвозмездной. Регионы сами принимают решение, поддерживать ли финансово людей и НКО, которые берут на себя опекунство. Законопроект в этом вопросе не предлагает ничего нового. Также по действующим нормам допускается вознаграждение опекунам за счет доходов от имущества подопечного, но не более 5%. Например, если квартиру подопечного сдают по договору, то 5% от дохода может пойти на вознаграждение опекуну. Если имущества, приносящего доход, нет, то и средств на вознаграждение нет.

Надо учитывать, что интернат при этом финансируется лишь в целях оказания социальных услуг — и государством, и гражданином за счет отчисления 75% его пенсии.

Сейчас есть регионы, которые вводят выплаты гражданам, принимающим на себя опекунство. Какие-то регионы захотят поддерживать и НКО. Если государству важно, чтобы недееспособный человек имел опекуна-гражданина, то оно будет финансово поддерживать опекунов, а в случае их отсутствия — НКО, которые берут на себя опекунство.

Детальное регулирование вариантов совместной опеки и повышение ответственности опекунов и попечителей даст возможность легко решать и во многих случаях предотвращать возникновение спорных ситуаций.

Распределение опеки между физическими лицами

Как есть

Некоторые люди с психическими расстройствами оказываются беззащитными и беспомощными, не могут принимать разумные и безопасные для себя решения. В этом случае

суд может признать гражданина недееспособным, и тогда ему должен быть назначен опекун, который станет о нем заботиться.

От опекуна зависит, где и как будет жить его подопечный, что делать или не делать — фактически вся жизнь человека, от мелочей до важнейших жизненных решений. На опекуне лежит обязанность обеспечения повседневного ухода за подопечным. Имея опекуна, недееспособный гражданин может жить дома.

Если с прежним опекуном что-то случается, и другой опекун на замену ему не находится (а где взять человека, который пожертвует своим привычным укладом жизни, семьей, работой?), государство предлагает только одно: передачу подопечного в психоневрологический интернат.

Дело в том, что лишившийся опекуна подопечный может оставаться дома, только если опекунские функции временно возьмет на себя орган опеки и попечительства (ООП). Однако, для органа опеки и попечительства это фактически непосильная задача. В России не реализуется практика исполнения органом опеки обязанностей опекуна недееспособного человека, проживающего дома, — у ООП нет для этого никаких ресурсов и, соответственно, никакого интереса и возможности это осуществлять. Поэтому, если нет опекуна-гражданина, орган опеки определяет недееспособного человека в интернат, где, как предполагается, «о нем позаботятся, будут ухаживать и всем обеспечивать». Есть редкие случаи, когда опекунство сохраняется за престарелой мамой или родственником, но это исключения, а в подавляющем большинстве случаев единственным опекуном становится интернат. И, как правило, превращается для подопечного в аналог пенитенциарной системы.

Как станет

Распределение ответственности между опекунами снижает нагрузку на каждого из них и, как было уже отмечено выше, снижает страх перед ответственностью единоличной опеки над взрослым недееспособным человеком.

И тогда, коль скоро появится реальная надежда разделить или передать кому-то опеку, родители смогут написать в органы опеки заявление о том, кого бы они хотели видеть опекуном в будущем, где и как хотел бы жить подопечный. Родители смогут распределить опеку с родственниками и другими близкими людьми: человек будет жить дома с родителями, а организацию его лечения, поддержку образования или досуга, работы, распоряжение его имуществом, чтобы оно работало на его благо, будут осуществлять другие родственники или близкие семье люди, которым она доверяет.

Если среди опекунов будет и НКО, с такой поддержкой легче найти и человека, который возьмет на себя заботу о подопечном, если с родителями что-то случится. Подопечный останется жить дома, в привычной обстановке, либо предпочтет сопровождаемое проживание в небольшой группе друзей в обычных местах проживания.

Опекунская организация, где подопечный не живет

Среди помогающих механизмов, которые вводит законопроект, — возможность нескольким людям и/или организациям распределить между собой и совместно исполнять функции опекуна или попечителя.

Кому и для чего нужны опекуны-НКО?

1. Семьям, в которых есть члены семьи с психическими расстройствами

Когда ребенок вырастает и родителям уже не под силу обеспечивать необходимый уход и поддержку, они начинают искать, кому можно передать опеку и организацию заботы над своим уже взрослым ребенком.

Кандидат в опекуны должен:

- быть человеком, которому родители безоговорочно доверяют — ведь он в будущем станет решать вопросы не только организации жизни, необходимой помощи и сопровождения их ребенка, но и все имущественные вопросы, в том числе денежные и жилищные, связанные с их ребенком;
- быть физически здоровым и достаточно молодым человеком, чтобы ему было под силу с этим справиться;
- быть согласным отодвинуть ради выполнения опекунских обязанностей собственную семью, работу, увлечения (совместить это практически невозможно), полностью подчинить этому свою жизнь.

Это чрезвычайно трудная, практически невозможная задача — даже если это член той же семьи (сестра, брат, племянник, тетя и т. д.). Родители зачастую и сами не согласны нагрузить такую заботу на одного из своих других, здоровых детей, поэтому вынуждены сдавать недееспособного сына или дочь в интернат, страдая при этом от осознания, что ребенку плохо, и выбора нет.

Что же будет, если найдется НКО (организация родителей детей-инвалидов, где давно состоят родители; НКО, которая занималась абилитацией, образованием, социализацией их ребенка, пока он был маленьким; организация при церковном приходе, общине, в которую

входят родители; государственный центр социального обслуживания (ЦСО³), в котором семья получала прежде регулярную помощь: материальную, по хозяйству, кратковременные услуги сиделки и т. п.), которая согласится сначала разделить и постепенно перенять у родителей опекунские функции?

- Родители смогут сами разделить опекунские функции непосредственно с этой организацией. Они смогут постепенно передавать права и обязанности опекуна организации, которой зачастую и раньше доверяли своего ребенка и которую хорошо знают. Они смогут с уверенностью смотреть в будущее, понимая, что когда уже не в силах будут выполнять опекунские функции, ребенка не придется сдавать в ПНИ, он будет жить там и в таких условиях, которые они заранее выбрали, возможно, даже совместно с ним. И когда они уйдут из жизни, никто этого ребенка не бросит.

- Если у родителей есть на примете человек, которому они бы с радостью передали опеку, но он не готов взять ее на себя полностью, такой человек с гораздо большей вероятностью согласится стать опекуном, если будет чувствовать рядом плечо соопекуна-НКО, на которое всегда можно опереться. То есть при наличии опекуна-НКО физические лица будут становиться опекунами гораздо охотнее.

2. Людям с психическими расстройствами, живущих в психоневрологических интернатах

Если человек живет в ПНИ и не имеет близких, и не нашелся опекун-гражданин, готовый стать для него «внешним» к интернату соопекуном либо полностью взять на себя опеку над ним, то он по-прежнему остается в полной власти интерната. В российских интернатах живет около 110 тысяч недееспособных граждан, опекуном (попечителем) которых является интернат. Понятно, что невозможно в обозримые сроки найти даже «внешних» опекунов для такого числа подопечных.

Здесь-то и пригодятся НКО-опекуны, которые смогут стать «внешними» опекунами сразу для нескольких человек, полностью сняв опеку с ПНИ или став к нему соопекуном. В любом случае появится опекун вне интерната, который сможет независимо от интерната следить за соблюдением прав подопечного.

³ Он тоже, наряду с ПНИ и перечисленными выше негосударственными организациями, относится к НКО (некоммерческим организациям).

3. Людям с психическими расстройствами, которые хотят выйти из ПНИ

Если человек не хочет продолжать жить в ПНИ, но для самостоятельной жизни ему нужны поддержка и сопровождение, то НКО-опекун поможет устроить жизнь подопечного, подобрав ему место сопровождаемого проживания — вне интерната, в обычном социуме. Если у человека есть жилье и он хочет жить в нем, НКО-опекун организует ему необходимую помощь на дому. Если жилья нет, и человек хочет жить в группе, НКО-опекун подберет для него место группового сопровождаемого проживания и организует необходимое сопровождение. И будет опекать его в течение дальнейшей жизни.

Увеличится ли риск злоупотреблений имуществом подопечных со стороны опекунов в случае опекуна-организации, где подопечный не живет?

В законопроекте предусмотрены три варианта опеки: опекуном сможет быть интернат, другая государственная организация (например, центр социального обслуживания) или негосударственная организация. В последних двух случаях человек может жить дома, а организация-опекун обеспечивает уход и присмотр.

Во всех трех формах опеки государственный контроль осуществляется органами опеки, в том числе и за имуществом недееспособного человека.

Любые сделки с недвижимостью возможны только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства. В реестре недвижимости ставится отметка, что квартира (или ее часть) принадлежит **недееспособному человеку**, и без согласия органов опеки продать ее невозможно. Уменьшение любого имущества недееспособного возможно также с предварительного разрешения органа опеки. Такое положение существует сейчас, такое положение и останется.

Риски злоупотребления опекунскими правами со стороны опекуна-гражданина, опекуна-интерната, опекуна-НКО — одинаковы.

Порядок распоряжения средствами подопечного одинаков и для опекуна-гражданина, и для опекуна-организации — только с предварительного разрешения органов опеки. Исключение — пенсии, пособия и ряд других выплат на содержание недееспособного, которыми опекун распоряжается без предварительного согласия органа опеки. Но и в этом случае есть госконтроль за содержанием подопечного: регулярные посещения органами опеки, которые должны установить, всем ли он обеспечен; ежегодные отчеты о его имуществе, подаваемые опекунами в органы опеки.

Основания для отстранения НКО от обязанностей опекуна такие же, как и для других опекунов: ненадлежащее исполнение обязанностей, нарушение прав подопечных, в том числе в корыстных целях, оставление без ухода, присмотра и так далее. И для НКО отстранение от обязанностей опекуна по этим причинам — довольно страшная мера. Если НКО отстранена по решению органов опеки, она больше не сможет заниматься опекой. Более того, и директор организации не сможет далее заниматься такой деятельностью.

Должны ли сотрудники опекуна-организации проходить какое-то обучение?

Законопроект предусматривает, что и директор любой организации, и сотрудники должны соответствовать тем же требованиям, что и обычные граждане-опекуны: пройти обучение, собрать справки, что нет судимостей, тяжелых болезней. К сотрудникам интернатов тоже должны предъявляться такие требования. Требования к опекунам должны быть едиными, унифицированными.

Требования к подготовке опекунов должен определить уполномоченный орган федеральной власти. Минимальный курс правовой грамотности для работников любой организации, исполняющей обязанности опекуна, должен быть обязательным. Обязанности опекуна — это свод задач, направленных на то, чтобы подопечный мог удовлетворить все свои потребности, а его права и свободы не ущемлялись только в силу того, что он признан недееспособным.

Каким образом будет учитываться мнение опекунов и подопечных

Когда появится реальная надежда разделить или передать кому-то опеку, возникнет, наконец, возможность учесть мнение родителей и самих подопечных. Родители смогут написать в органы опеки заявление о том, кого бы они хотели видеть опекуном своего ребенка в будущем (и маленького, и взрослого), где бы этот человек хотел жить и как. В заявлении можно описать, к чему он привык, как с ним лучше общаться, чем ему лучше в течение дня заниматься. Подобное заявление сможет написать и сам подопечный. И такие документы будут обязательными для применения органами опеки, чтобы в ситуации, когда нужно назначить опекуна и решить, где недееспособному человеку жить, орган опеки ими руководствовался. Разумеется, в законопроекте указаны и исключения — жизнь меняется, и если написанное в заявлении противоречит интересам человека в данный момент, то это обязательно будет учитываться.

В любом случае орган опеки обязан рассмотреть, какова воля родителей или их взрослого ребенка, какие варианты жизни ему подходят, может ли он жить в квартире

с сиделкой, можно ли оплачивать сиделку за счет его средств, или есть, к примеру, родительская НКО (некоммерческая организация, созданная родителями детей-инвалидов), которая готова оплачивать сиделку этому человеку, или родители завещали свою квартиру некоммерческой организации для организации там сопровождаемого проживания для их взрослого ребенка. Орган опеки должен будет осмысленно подойти к решению проблемы в соответствии с оставленным заявлением, а не просто запихнуть человека в интернат и забыть о нем.

В законопроекте отдельная статья посвящена тому, как нужно выяснять мнение недееспособного. Также по просьбе органов опеки в законопроект внесено право привлекать к такой процедуре специалистов в области реабилитации и абилитации, чтобы сотрудник органа опеки мог узнать мнение человека. В обычной ситуации такой сотрудник может не понять человека с психическим расстройством, особенно если у того трудности с речью, общением, а специалист адаптирует для подопечного в доступной форме важные вопросы: где жить, с кем жить, что есть, что носить, куда ходить.

Информация о предпочтениях подопечного, содержащаяся в заявлениях родителей, предоставляется новым опекунам, которые должны ее учитывать при исполнении своих обязанностей, что, в свою очередь, должен будет проверять орган опеки.

Как не попасть в ПНИ

Как есть

У обычной российской семьи, имеющей в своем составе человека с ментальными нарушениями, нет возможности обеспечить извне требующуюся ему специализированную помощь на дому.

Если родителям и другим членам семьи необходимо работать, либо у них в силу возраста перестало хватать сил, они не могут сегодня рассчитывать на поддержку государства в достаточном объеме. Таких видов социального обслуживания, равно как и соответствующей инфраструктуры, в России пока не существует. Нет и возможности проживания такого взрослого человека в интернате на полустационарном режиме (утром человека привозят в интернат, вечером увозят домой): интернаты этого не практикуют, да и организовать ежедневную доставку взрослого человека в интернат не всегда возможно либо чрезвычайно сложно. Даже в крупных городах, имеющих на своей территории по несколько интернатов, добраться до них нелегко; в глубинке же ПНИ зачастую расположены на расстоянии сотен километров от тех, кто нуждается в подобной помощи.

Складывающаяся ситуация часто толкает семью к трудному решению — передать человека с инвалидностью в интернат и по мере возможности приезжать его навещать.

Однако при такой передаче, согласно действующему законодательству, с родителей снимается и опекуновство — они перестают быть законными представителями своего взрослого ребенка со всеми вытекающими последствиями: теряют возможность следить за качеством услуг и соблюдением его прав; помогать ему выразить свои желания; способствовать выстраиванию его жизни в соответствии с его предпочтениями, хорошо им известными, и даже видаться с ним в удобное для них время. Его опекуном (точнее — исполнителем опекунских функций) становится интернат, а родители и другие родственники, с точки зрения влияния на его жизнь, остаются «никем». И пока не найдется человек, готовый полностью взять над ним опеку, из интерната подопечный не выйдет, т. е. останется в нем пожизненно.

То же самое происходит с лишенными дееспособности или ограниченными в ней выпускниками детских домов-интернатов (ДДИ) для умственно отсталых детей. После совершеннолетия они напрямую попадают в ПНИ и остаются в нем пожизненно.

Как станет

В семье

Механизмы распределенной опеки позволяют решить проблему подбора опекуна живущему дома подопечному.

Во-первых, это позволит родителям опереться на надежных помощников в опеке над своими детьми, без ужаса смотреть в будущее и передавать опеку соопекуну по мере возникновения необходимости.

Кроме того, это сделает более реальным подбор опекуна-гражданина, поскольку распределение ответственности между опекунами снизит нагрузку на каждого из них и нивелирует страх.

Иногда такими соопекунами могут стать близкие подопечного, крестные, друзья семьи. Но даже если не найдется соопекунов-граждан, опекунские функции смогут выполнять некоммерческие организации, которым доверяет семья подопечного. Причем опекун-НКО сможет стать опекуном заведомо большего числа подопечных, чем опекун-гражданин (имеющий, как правило, одного взрослого подопечного).

И тогда родителям не придется отдавать своего взрослого ребенка в интернат: он останется жить дома, в окружении близких, продолжит с необходимой поддержкой

социализацию, учебу, работу. Либо, если предпочтет сопровождаемое проживание в малой группе при поддержке того же опекуна, перейдет на предпочитаемую форму жизнеустройства.

После ДДИ

Такой же шанс избежать попадания в интернат и остаться там пожизненно появляется и у выпускников ДДИ, даже если они из числа детей-сирот и не имеют родственников. Если найдется организация-опекун, которая возьмет выпускника под опеку, то она и будет организовывать его жизнеустройство в соответствии с его предпочтениями: дома с необходимой поддержкой (если у него есть или ему положено жилье) или в форме сопровождаемого проживания (если жилья нет, а в ПНИ переходить он не захочет).

Деятели общественных организаций настаивают на принятии законопроекта с теми поправками, которые были тщательно разработаны.

В рамках прошедшего 2-3 ноября 2020 года форума «Сообщество» была развернута дискуссия о помощи людям с ментальной инвалидностью, где модератором встречи, автором проекта ОНФ «Регион Заботы» и основателем фонда помощи хосписам «Вера» Ньютой Федермессер было высказано предположение, что обсуждаемый законопроект может быть принят к осени следующего года: «Времени на раскачку нет...»

Необходимо объединить усилия и продолжать добиваться принятия поправок, дающих возможность распределять опеку над теми, кто в ней нуждается. Сейчас это важно понять многим, в том числе тем, для кого это глубоко личная история — родителям детей, имеющих стойкие нарушения здоровья.