

Кратко об основных направлениях развития законодательства об опеке и попечительстве в Западной Европе

Н.Н. Петурова

*«...Сила народа
измеряется благом слабых...»¹*

Отсутствие закрепления международных стандартов защиты прав лиц с ментальными нарушениями в правовой системе России являлось предметом критики Европейского суда по правам человека в деле «Штукатуров (Shtukaturov) против Российской Федерации»². Европейский суд указал на необходимость применения **дифференцированного подхода** к законодательному регулированию назначения мер защиты с учетом принципов **необходимости, дополнительности и пропорциональности**, закрепленных в рекомендации Комитета министров Совета Европы «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых»³.

В основе законодательных изменений, происходящих в странах Западной Европы, лежат международные стандарты защиты прав лиц с ментальными нарушениями, закрепленные в международных конвенциях, резолюциях ООН и рекомендациях Парламентской Ассамблеи и Комитета Министров Совета Европы⁴. Во всех этих документах провозглашены

¹ Преамбула Конституции Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 года // «Конституции государств Европы». М., 2001. С.5.

² П.В. Штукатуров по заявлению своей матери был признан недееспособным решением Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 28 декабря 2004 года, при этом он не был извещен о месте и времени рассмотрения дела о лишении его дееспособности, так как по результатам судебно-психиатрической экспертизы был сделан вывод, что вследствие заболевания он не может понимать значения своих действий и руководить ими и не может присутствовать в судебном заседании.

³ Recommendation № R (99) 4 of the Committee of Ministers to member states on principles concerning the legal protection of incapable adults [http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec\(99\)4E.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec(99)4E.pdf)

⁴ В их числе: Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 8 октября 1977 г. № 818 (1977) «О положении психически больных»⁴;

принцип уважения человеческого достоинства и основных свобод, принцип недопущения дискриминации на основании психического заболевания.

В преамбуле Конвенции о международной защите совершеннолетних (заключена в г. Гааге 13 января 2000 г., вступила в силу 1 января 2009 г.)⁵ провозглашается, что **интересы совершеннолетнего лица, уважение его достоинства и автономии воли должны иметь первостепенное значение.**

С точки зрения гражданско-правовой защиты прав недееспособных и ограниченных в дееспособности совершеннолетних лиц особо важное значение имеют Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г.⁶⁷ и Рекомендация № R (99) 4 Комитета Министров Совета Европы от 23 февраля

Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 22 февраля 1983 г. № R(83)2 «Относительно правовой защиты лиц, страдающих психическим расстройством, которые были госпитализированы в принудительном порядке»⁴; Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятые Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1991 г. (Резолюция 46/119)⁴; Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 12 апреля 1994 г. № 1235 (1994)⁴; Рекомендация № R (99) 4 Комитета Министров Совета Европы от 23 февраля 1999 г. «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых»⁴; Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 22 сентября 2004 г. № Rec (2004)10 «Относительно защиты прав человека и достоинства лиц с психическим расстройством»⁴.

⁵ Convention on the International Protection of Adults // <https://assets.hcch.net/docs/c2b94b6b-c54e-4886-ae9f-c5bbef93b8f3.pdf>. Отметим, что Россия в этой Конвенции не участвует.

⁶ Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. № 61/106 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ В соответствии с Конвенцией о правах инвалидов «государства-участники признают, что инвалиды обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни» (п. 2 ст. 12), и «обеспечивают, чтобы <...> меры, связанные с реализацией правоспособности, ориентировались на уважение прав, воли и предпочтений лица, были свободны от конфликта интересов и неуместного влияния, были соразмерны обстоятельствам этого лица и подстроены под них, применялись в течение как можно меньшего срока и регулярно проверялись компетентным, независимым и беспристрастным органом или судебной инстанцией. Эти гарантии должны быть соразмерны той степени, в которой такие меры затрагивают права и интересы данного лица» (п. 4 ст. 12).

1999 г. «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых»⁸. К этим принципам отнесены:

- уважение прав человека и основных свобод,
- гибкость при оказании правовой помощи (наличие в законодательстве различных мер защиты, из которых можно выбрать наиболее подходящую с учетом индивидуальных потребностей лица, помещаемого под защиту),
- максимальное сохранение дееспособности,
- необходимость (может быть установлена только необходимая с учетом конкретных обстоятельств и потребностей заинтересованного лица мера защиты),
- дополнительность (мера защиты применяется только в том случае, если не может быть избран другой способ защиты прав, который не приводит к лишению возможности осуществлять свои права самостоятельно, и если не может быть установлена более мягкая мера),
- пропорциональность (меры защиты должны быть пропорциональны степени дееспособности совершеннолетнего лица и соответствовать конкретным потребностям этого лица и обстоятельствам, в которых оно находится),
- уважение желаний и чувств совершеннолетнего лица,
- временный характер мер защиты, их регулярный пересмотр и возможность обжалования.

Сейчас я постараюсь показать, как данные принципы нашли воплощение в законодательстве стран Западной Европы на примере Франции, Швейцарии, Германии, Великобритании и Швеции.

Прежде всего, стоит обратить внимание на произошедшее в этих странах изменение концепции защиты прав совершеннолетних лиц: **произошел переход от стремления защитить окружающих от гражданина, лишённого дееспособности или ограниченного в**

⁸ Recommendation № R (99) 4 of the Committee of Ministers to member states on principles concerning the legal protection of incapable adults [http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec\(99\)4E.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec(99)4E.pdf)

дееспособности, к защите прав и интересов самого гражданина. Возрастающее внимание уделяется самоопределению, автономии воли и учету интересов лица, ограниченного в дееспособности.

Франция. Во Франции новая концепция проявляется в закреплении в правовом регулировании более широкого арсенала мер защиты, способных учесть индивидуальные потребности лица и обстоятельства, в которых оно находится. Существуют различные варианты опеки и попечительства: опека, облегченная опека, усиленное попечительство, попечительство⁹.

Большее внимание стало уделяться мнению подопечного, для него предусмотрена возможность заранее выбрать лицо, которое будет о нем заботиться, если в будущем он окажется в ситуации, требующей применения меры защиты.

Установлена максимальная продолжительность для действия меры защиты (пять лет), закреплён приоритет установления семейной опеки и предусмотрено оказание содействия опекунам, являющимся членами семьи подопечного. Предоставление медицинских услуг или помещение в учреждение больше не влечет в обязательном порядке лишения лица дееспособности.

Реформа утвердила принцип защиты личных прав подопечного, а не только его имущественных интересов.

Швейцария. До реформы 2012 г. угроза безопасности третьих лиц была мотивом социального характера для лишения лица дееспособности, в то время как после реформы на попечителя возложена обязанность защищать интересы подопечного. Окружающие призваны оказывать содействие подопечному и проявлять к нему терпение.

При назначении и осуществлении меры защиты к каждому нуждающемуся в помощи лицу применяется индивидуальный подход с учетом его потребностей. Лицу, нуждающемуся в помощи, оставлена степень

⁹ Кроме того, предусмотрены такие меры защиты, как помещение под защиту правосудия, наделение полномочиями члена семьи, договор поручения защиты в будущем.

самоопределения в той мере, насколько оно способно рассуждать разумно и насколько это не повлечет ущерба для него самого и окружающих. Законодательное регулирование Швейцарии отдает предпочтение сохранению автономии воли лица и организации защиты его прав и интересов мерами частноправового характера.

Особенностью права Швейцарии после реформы 2012 г. является отмена опеки (лишения дееспособности), она заменена четырьмя видами попечительства¹⁰: попечительство сопровождения, попечительство представительства, попечительство сотрудничества и попечительство общего действия¹¹.

Германия. С 1992 г. концепция попечительства, подразумевающая меньшую степень вмешательства (*Betreuung*) пришла на смену существовавшей ранее концепции «лишения дееспособности» (*Entmündigung*) и помещения под полную опеку (*Vormundschaft*). В новом законодательном регулировании^{12,13} акцент поставлен не на **лишении дееспособности**, а на **потребности в содействии** совершеннолетнему лицу и целях, в которых это содействие должно быть обязательно оказано.

Важно подчеркнуть, что назначение попечителя не влечет лишения дееспособности. То, что лицу требуется содействие, вовсе не означает, что оно не способно самостоятельно совершать юридически значимые действия.

¹⁰ Они заменены на четыре вида попечительства (*curatelle*) (ст. 377 – 415 ШГК), которое устанавливается, если лицо больше не в состоянии обеспечить самостоятельно защиту своих интересов из-за снижения умственных способностей, психического расстройства или по другой причине находится в уязвимом состоянии, и если помощи, оказываемой близкими людьми или частными/публичными службами, недостаточно.

¹¹ В швейцарском праве после реформы 2012 г. предусмотрены также иные меры защиты: помещение в учреждение для оказания помощи, поручение на случай потери способности рассуждать разумно, представительство супруга или зарегистрированного партнера.

¹² *Закон о попечительстве (BtG)* от 12 сентября 1990 г. исправил эту ситуацию

¹³ Отдельной главой (начиная с § 1896 ГГУ) были внесены изменения в четвертую книгу ГГУ.

Законодательством предусмотрены различные степени попечительства для того чтобы обеспечить **адекватное вмешательство** для защиты прав лица с учетом принципов дополнительности и пропорциональности (попечительство и попечительство с оговоркой о согласии/*Betreuung und Betreuung mit Einwilligungsvorbehalt*).

Решение о назначении попечителя должно основываться на мнении эксперта о способностях заинтересованного лица, в котором четко выражена **степень потребности в содействии**. В полномочия попечителя входит управление делами совершеннолетнего лица, для осуществления которых оно **непрерывно нуждается в содействии**.

Это решение должно содержать **подробное описание полномочий попечителя**, которые могут быть расширены только на основании другого решения суда. В течение срока, на который установлена мера защиты, заинтересованное лицо **сохраняет свою самостоятельность насколько это возможно**.

Необходимость предоставления меры защиты должна проверяться, по крайней мере, один раз в семь лет.

Свобода воли совершеннолетнего лица, помещенного под одну из мер защиты, проявляется на различных уровнях.

Во-первых, совершеннолетние лица могут принимать предварительные меры, выдавая долгосрочную доверенность, которая должна приниматься во внимание в случае изменения способностей лица.

Во-вторых, заинтересованные совершеннолетние лица могут предложить назначить в качестве попечителя определенное лицо.

Свобода воли совершеннолетнего лица имеет определяющее значение: если установлено, что лицо в состоянии выразить свою волю и оно отказывается от любой меры защиты, его выбор должен приниматься во внимание.

Первый закон о внесении изменений в Закон о попечительстве – *Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG)* продолжил положительную

тенденцию. К его основным целям можно отнести: **исправление недостатков реформы 1990 г.**, снижение издержек государства, содействие развитию механизма долгосрочных доверенностей (*Vorsorgevollmachten*) и ограничение объема полномочий попечителя (*Betreuer*). Этот закон ввел понятие «**правовое попечительство**» (*rechtliche Betreuung*), которое концентрирует внимание только на правовых аспектах попечительства и исключает психосоциальное содействие совершеннолетнему лицу для сохранения его самостоятельности.

Однако проблема высокой стоимости мер защиты оставалась нерешенной, и недавно принятый Второй закон о внесении изменений в Закон о попечительстве – *Betreuungsrechtsänderungsgesetz 2005* г. ввел новые правила о вознаграждении попечителей (*Betreuer*) в Закон о вознаграждении опекунов и попечителей – *Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz (VBVG)*. Вместе с тем, этот закон укрепил значение свободной воли совершеннолетнего лица, являющегося одним из основных элементов регулирования попечительства. Правила о группах врачей и объединениях, на которые может быть возложено исполнение попечительских обязанностей, также претерпели изменения.

В Великобритании дееспособность оценивается в зависимости от способности лица *принять решение в определенный момент*, а не в зависимости от способности *принимать решения в целом*.

«Недееспособность лица» оценивается в отношении **определенных вопросов**: лицо является недееспособным в **данной области**, если в **соответствующий момент** оно не способно принять самостоятельное решение в этой области из-за заболевания (раздел 2(1)). **Всегда существует презумпция наличия у лица дееспособности.**

Самоопределение и автономия воли лица проявляется в возможности составления долгосрочной доверенности, наделяющей полномочиями одного и/или нескольких доверенных лиц принимать решения в отношении личного блага и/или имущества доверителя (раздел 9(1)).

Также следует отметить *расширение сферы действия Закона о психическом здоровье* за счет распространения применения положений этого закона **на все психические расстройства**, включая расстройства личности или функциональные изменения вследствие повреждения мозга, которые до этого не относились ни к одной из категорий Закона о психическом здоровье. Новое определение психических заболеваний не содержит отсылок к различным степеням заболеваний (психическое заболевание, психический недостаток, психопатическое заболевание и тяжелый психический недостаток). Психическое расстройство подразумевает все виды психических расстройств или ограничений (раздел 1(2) Закона о психическом здоровье 2007 г.).

Швеция. С 1989 г. в праве Швеции совершеннолетнее лицо больше не может быть признано «недееспособным»¹⁴.

Применение попечительства ограничено **только тем видом помощи, который необходим** для заинтересованного лица в конкретном случае. Лицо под попечительством всегда может дать согласие на совершение действий.

Опека распространяется **на выполнение определенных задач, управление определенным имуществом и совершение некоторых видов действий. В этих пределах** подопечный не обладает дееспособностью; **однако он сохраняет право вести свои иные дела**, не входящие в сферу опеки. Прежде всего, он **не теряет право голосовать на выборах** и вступать в брак.

Назначение опекуна (förvaltare) или попечителя (godman) лицу обусловлено **потребностью** этого лица. Опека и попечительство, зависящие от этой потребности, **ограничены определенными сферами и сроком, на который установлена мера защиты.**

В главе 2 Конституции Швеции 1974 г. установлена гарантия **основных прав и свобод лица.** Эта гарантия затрагивает отношения между

¹⁴ Совершеннолетнее лицо не может быть объявлено omundig – полностью лишенным дееспособности (несовершеннолетним).

лицом и обществом – судами, органами власти и другими публичными органами. Законы, регулирующие отношения между лицами и органами, не должны содержать ограничений основных прав и свобод, кроме исключительных случаев. В статье 9 главы 1 Конституции Швеции предусмотрено:

«судебные, административные и иные органы, выполняющие задачи государственного управления, при осуществлении своей деятельности должны соблюдать равенство граждан перед законом, быть объективными и беспристрастными».

Даже для лиц, страдающих психическими заболеваниями или расстройствами, сохраняется принцип самоопределения и полной юридической дееспособности в рамках закона (1991:1128) в отношении принудительного психиатрического лечения (*lagen om psykiatrisk tvångsvård*, «LPT») и закона (1988:870) о лечении лиц, страдающих токсикоманией (*lagen om vård av missbrukare i vissa fall*).

Еще одной особенностью законодательного регулирования государств Западной Европы является **возможность назначения нескольких опекунов (попечителей) или доверенных лиц** для защиты прав совершеннолетнего лица.

Во Франции согласно ст. 447 ФГК судья может назначить нескольких опекунов или попечителей. Судья также может разделить меру защиты между опекуном, назначенным для защиты личных интересов, и попечителем, назначенным для управления имуществом. Опекуны действуют независимо друг от друга и не несут ответственности один за другого, за исключением случаев, когда семейный совет установит, что они действуют совместно.

В Швейцарии также существует возможность назначить нескольких попечителей (п. 1 ст. 400 и ст. 402 ШГК) в случаях, когда «это оправдывают обстоятельства». Органы защиты совершеннолетних лиц решают, будут ли

задачи распределены между несколькими попечителями или возложены на них совместно. Такое решение возможно только в том случае, если назначенные на эту должность лица готовы к сотрудничеству и способны на это.

Задачи могут быть распределены не только между частными попечителями, но также между частным и профессиональным попечителем или двумя профессиональными попечителями, имеющими разную специализацию. Например, в определенных обстоятельствах оправданно возложить защиту личных прав на попечителя, пользующегося доверием подопечного, а на профессионального попечителя возложить управление имуществом.

Попечитель, действующий на профессиональной основе, может оказывать помощь и давать советы частным попечителям в рамках исполнения их роли. При назначении нескольких лиц попечителями одного подопечного существует возможность установить иерархию между ними и назначить попечителя, который будет руководить остальными.

В Великобритании Закон о дееспособности 2005 г. предусматривает возможность составления долгосрочной доверенности, наделяющей полномочиями одного и или **нескольких** доверенных лиц принимать решения в отношении личного блага и/или имущества доверителя (разд. 9(1)).

В Германии суд по делам попечительства может назначить **нескольких попечителей**, если одного попечителя недостаточно для защиты прав и интересов совершеннолетнего лица, и таким образом дела подопечного можно вести с большим успехом (§ 1899 ГГУ). Если одного или нескольких лиц недостаточно для обеспечения необходимого содействия подопечному, судья также может назначить признанное попечительское объединение для исполнения обязанностей по попечительству. Объединение предлагает нескольких служащих на роль попечителей совершеннолетнего, который может выразить свои пожелания в отношении их назначения.