

УДК 342.914
DOI 10.52452/19931778_2021_4_133

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

© 2021 г.

Ю.В. Исмаилова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

164a@mail.ru

Поступила в редакцию 01.07.2021

Рассмотрены основные проблемы оказания психологической помощи населению с позиций административного законодательства. Проанализированы нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок оказания психологических услуг. Сделан вывод о фрагментарном характере регламентации психологической помощи и необходимости принятия специализированного федерального закона. Обозначены основные проблемы, решить которые призван будущий закон о психологической помощи.

Ключевые слова: психолог, психологическая помощь, услуги, административно-правовое регулирование.

Особенности развития современного российского общества демонстрируют устойчивую тенденцию к возрастанию социального запроса на оказание высококвалифицированной психологической помощи населению. Каждому человеку присуще стремление к внутреннему равновесию, душевному благополучию и психическому здоровью как для себя, так и для своих близких. Когда возникают трудности на пути к этому, то одним из вариантов разрешения проблем становится обращение за помощью к специалисту.

Социальная сфера и связанные с ней услуги являются немаловажным компонентом реализации социальной политики государства и улучшения качества жизни людей. Вместе с тем именно данная сфера остается наименее законодательно урегулированной областью общественных отношений. Развитие психологической науки и практики оказания помощи населению требует также и наличия тщательно разработанной административно-правовой базы, позволяющей эффективно решать возникающие споры и обеспечивать контроль со стороны уполномоченных государственных органов.

Рынок психологических услуг в России берет своё начало в конце 80-х годов прошлого века, с появлением в стране профессии «психотерапевт», а также с написанием соответствующих теме научных работ, в которых авторы рассматривали и исследовали различные важные аспекты психологического консультирования. На сегодняшний день в качестве ответа на различные запросы потребителей рынок психологических услуг может предложить множество методов устранения душевного дискомфорта. Последние годы отмечены значительным ростом специализированных организаций и учреждений, направленных на оказание психологи-

ческой помощи населению в самых разнообразных формах и видах. Деятельность подобного рода структур подчиняется требованиям отдельных отраслей российского законодательства, однако именно административно-правовые средства позволяют обеспечить надлежащий государственный контроль и надзор за качеством и квалификацией оказываемой населению психологической помощи. Востребованностью восстановления психического здоровья обусловлено повышение спроса на услуги психологов в современном мире, особенно в период пандемии COVID-19. Однако в настоящее время в Российской Федерации психологическая помощь, в отличие от психиатрической, законодательно не урегулирована.

Помощь представляет собой действия, направленные на содействие чему-либо или кому-либо. В правовой системе Российской Федерации присутствуют разнообразные виды помощи, оказываемые населению. К числу их можно отнести, например, квалифицированную юридическую помощь или медицинскую помощь, право на которые зафиксированы в тексте Конституции РФ. Под психологической помощью традиционно понимается практико-ориентированная деятельность квалифицированных специалистов-психологов, направленная на решение проблем психологического характера как отдельного человека, так и группы людей. Предметом психологического знания выступают многообразные закономерности существования психики и психического благополучия человека и общества. Следовательно, целью оказания психологической помощи является достижение или обеспечение психологического комфорта и благополучия отдельного индивида или социума в целом.

Важным аспектом также является круг субъектов, оказывающих психологическую помощь населению. Значительную часть из них представляют собой государственные учреждения, штат которых укомплектован профессиональными психологами. Однако в последние годы значительно увеличился и круг негосударственных организаций и частных специалистов, работающих в сфере оказания профессиональной психологической помощи населению.

Значительная часть отношений в данной сфере на сегодняшний день урегулированы нормами частного права, т.к. традиционным основанием для оказания подобного рода услуг является гражданско-правовой договор. Это открывает широкий простор действий для сторон таких отношений, однако фактически устраняет государство как контролирующую инстанцию из данной сферы. Более объемно присутствие государства в рамках социально-обеспечительных отношений, разновидностью которых могут выступать психологические услуги, оказываемые населению. Однако данные отношения в большей степени регламентированы социально-обеспечительным законодательством и в меньшей степени пересекаются с предметом административно-правового регулирования. Традиционно под последним принято понимать систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в области организационно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти по реализации властно-публичных функций государства. По отношению к порядку оказания психологической помощи населению этот предмет сужается до отношений по обеспечению контрольно-разрешительной и организационной деятельности органов исполнительной власти в сфере психологического здоровья и благополучия населения.

Проблемный анализ административно-правового регулирования психологической помощи населению предполагает обращение к основным нормативно-правовым актам, регламентирующим данную сферу. Прежде всего, необходимо отметить отсутствие в системе российского законодательства специализированного федерального закона, предметом регулирования которого выступала бы психологическая помощь населению. Ряд специалистов уже неоднократно отмечали это существенное со стороны российского законодателя упущение, явно не соответствующее важности и социальной значимости рассматриваемого вида деятельности [1, с. 419]. За границами настоящей статьи остаются инструменты саморегулирования, используемые профессиональными союзами и

ассоциациями психологов. Все чаще можно встретить мнение о необходимости создания инструментов саморегулирования самим профессиональным сообществом психологов. Деятельность частных организаций в данной сфере уже имеет примеры подобного рода начинаний. К их числу отнесены разнообразные этические кодексы и регламенты оказания психологических услуг, принятые психологическими ассоциациями и союзами. Однако здесь лишь представляется возможным констатировать очевидную недостаточность подобного рода регуляций в деле регламентирования столь важной сферы общественных отношений, как психологическая помощь населению.

Отсутствие специализированного федерального закона также влечет за собой неоднозначность нормативной дефиниции психологической помощи. На федеральном уровне административно-правового регулирования понятие психологической помощи отсутствует как таковое. В связи с отсутствием на федеральном уровне специальных правовых норм, посредством которых осуществлялось бы регулирование вопросов в сфере оказания психологической помощи, отдельные субъекты РФ приняли свои нормативные правовые акты. В действующем Законе г. Москвы от 07.10.2009 № 43 «О психологической помощи населению в городе Москве» [2] психологическая помощь понимается как профессиональная поддержка и содействие, оказываемые человеку, семье или социальной группе в решении их психологических проблем, социальной адаптации, саморазвитии, самореализации, реабилитации, преодолении сложной психологической ситуации. Указанный нормативный правовой акт закрепляет основные понятия, принципы оказания психологической помощи, виды психологической помощи и формы их оказания, вопросы определения качества оказываемой психологической помощи, конкретизирует правовой статус получателя психологической помощи, а также лиц, оказывающих психологическую помощь. Новеллой этого закона стало введение стандарта оказания психологической помощи, соблюдение которого обязательно только для лиц, оказывающих такую помощь с использованием средств бюджета города Москвы.

С точки зрения существующей модели нормативно-правовой регламентации психологическая помощь населению отнесена к разновидности социальных услуг. В связи с этим психологическая помощь, оказываемая населению, подпадает под регулирующее воздействие нормативно-правовых актов в сфере социального обслуживания населения.

Нормами Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [3] среди видов социальных услуг (ст. 20) указываются социально-психологические услуги. Они подразумевают оказание помощи в коррекции психологического состояния получателей социальных услуг для адаптации в социальной среде, в том числе оказание психологической помощи анонимно с использованием телефона доверия. Примечательно, что социально-психологические услуги в данном законе отделены от социально-медицинских услуг; в отношении первых не употребляется понятие «здоровье». Тем самым услуги по оказанию психологической помощи не рассматриваются в качестве способа достижения психического здоровья индивида. Схожее разделение можно обнаружить в упомянутом выше Законе г. Москвы от 07.10.2009 № 43, действие которого не распространяется на отношения в сфере оказания психиатрической и медицинской психотерапевтической помощи гражданам.

Между тем Всемирная организация здравоохранения однозначно рассматривает квалифицированную психологическую помощь в качестве средства достижения психического здоровья, и нет никаких внятных причин разделять в этом контексте физическое и психическое здоровье человека. Разделение психологической и медицинской психиатрической помощи не столь очевидно. Однако такое разделение, зафиксированное на нормативно-правовом уровне, создает возможность оказания социально-психологической помощи неклиническим специалистом-психологом в трудных жизненных ситуациях. Конструктивным направлением дальнейшего разграничения клинической (терапевтической) и неклинической (нетерапевтической) помощи является законотворческая ориентация на отнесение к первой всех проблем, связанных с необходимостью обеспечения здоровья человека в единстве его физического и психического (психологического) компонента. К области же неклинической (нетерапевтической) помощи специалиста-психолога необходимо относить решение всех проблем личностного характера, связанных с вопросами социальной адаптации и социального взаимодействия человека.

Из возможности оказания социально-психологической помощи неклиническим специалистом в трудных жизненных ситуациях возникает очевидная проблема неурегулированности требований к работе неклинических психологов. Нормами российского права установлены требования к организации работы профессиональных психологов без разделения клиниче-

ской и неклинической форм их деятельности. Однако, учитывая подзаконный характер регулирования данных требований, в разных нормативно-правовых актах возникают разночтения между их перечнями. Нормами ГОСТ Р 52883-2007 [4] установлены требования к персоналу учреждений социального обслуживания, среди которых в ч. 6.7 регламентированы требования к психологу, педагогу-психологу и психотерапевту, которые предполагают широкую вовлеченность указанных специалистов в реабилитационную работу учреждения.

Схожие, но не тождественные по своему содержанию требования содержатся в ведомственных актах, таких как Приказ ГТК РФ от 14 декабря 2000 г. № 1164 «Об утверждении нормативных документов психологической службы таможенных органов Российской Федерации» [5] и Постановлении Минтруда РФ от 19 июля 2000 г. № 54 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр экстренной психологической помощи по телефону» [6]. Они устанавливают дополнительные требования к кандидату на должность психолога, вроде опыта работы или специальной подготовки по профилю будущей профессиональной деятельности. Органы государственной власти, отдельные министерства и ведомства вправе (в ряде случаев это также и их обязанность) создавать в своей структуре службы психологической помощи населению и принимают в рамках данной работы соответствующие ведомственные акты, регламентирующие деятельность данных служб. Они применимы в своем нормативном действии исключительно к локальным ситуациям, возникающим в сфере работы соответствующего ведомства (например, в отношении МЧС России – к чрезвычайным ситуациям), и не могут охватывать собой всю сферу общественных отношений по оказанию психологической помощи населению.

Вместе с тем (по понятным причинам) ни один из подобного рода подзаконных актов не содержит требования к работе неклинических психологов, осуществляющих индивидуальную работу по оказанию психологической помощи населению на основе гражданско-правового договора. Фактически вне зоны административно-правового регулирования оказывается широкая сфера деятельности субъектов оказания психологической помощи населению, квалификация которых вызывает большие вопросы и сомнения. Ведомственные нормы в этой сфере носят фрагментарный и узконаправленный характер, что лишает возможности выстроить

унифицированную систему административно-правового регулирования порядка оказания психологической помощи.

Развитие современных средств коммуникации уже сегодня предоставляет возможность рядовым гражданам получить соответствующие услуги в т.ч. посредством сети Интернет. Деятельность достаточного количества негосударственных общественных организаций по оказанию фактических услуг психологического характера также остается неурегулированной.

Фактически в подобного рода случаях можно говорить о проблеме отсутствия у государства инструментов административной проверки квалификации и качества оказываемой психологической помощи. Важнейшим средством проверки квалификации специалиста, оказывающего социальные услуги, является лицензирование, однако психологическая помощь на территории Российской Федерации не подлежит обязательному лицензированию. На сегодняшний день положения Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7] не предполагают необходимости получения лицензии для оказания психологической помощи населению, что является экстраординарной ситуацией, учитывая, что лицензированию подлежит даже частная детективная деятельность, которая вряд ли затрагивает столь социально значимые вопросы, как здоровье населения. Более того, лицензию на оказание услуг психологической помощи населению невозможно получить и в добровольном порядке. Клиент, получающий услуги психолога в частном порядке, лишен возможности проверить его квалификацию и может полагаться лишь на достоверность предоставленных психологом сведений о его образовании (если таковые вообще будут предоставлены психологом в добровольном порядке). Фактически подобного рода отношения находятся сегодня исключительно в рамках частного правового регулирования и присутствие государства в данной сфере минимально.

В Реестре зарегистрированных систем добровольной сертификации Росстандарта присутствуют сведения о системе добровольной сертификации «Сертификация профессионального соответствия в сфере оказания психологических услуг и психотерапии» [8]. Однако это пример частной инициативы (сертификацию осуществляет ООО «Центр сертификации профессиональных психологов и психотерапевтов»), и без государственной поддержки подобного рода начинания не будут иметь широкого распространения. Кроме того, сертификация будет лишь свидетельствовать о квалификации специ-

алиста, но не будет означать данного государством разрешения на ведение соответствующей деятельности (это функция лицензии).

Сегодня в Российской Федерации нет ясно прописанного механизма, позволяющего четко относить ту или иную осуществляемую деятельность на коммерческой основе к числу лицензируемых. Это в некоторой степени создает проблему заостренности законодательства, просто не успевающего за стремительно развивающимися в современную эпоху общественными отношениями. Сфера цифровых технологий буквально каждый новый день производит все больше и больше направлений человеческой деятельности, в т.ч. носящих экономический характер. Некоторые из данных направлений коммерческой деятельности затрагивают социально значимые вопросы, но все еще остаются без надлежащего контроля за стороны государства. Лицензирование, несомненно, выступает наиболее строгой формой контроля за осуществлением предпринимательской деятельности, сочетая в себе множество дополнительных ограничений и запретов, зафиксированных преимущественно в актах ведомственного характера. Здесь находится обширное поле проблем административно-правового регулирования, связанных с вопросами компетентности и квалификации самих лицензирующих органов. Нет сомнений в том, что внесение услуг по оказанию психологической помощи населению в реестр лицензируемых видов деятельности повлечет за собой необходимость формирования соответствующего уровня квалификации в оценке такого рода коммерческих услуг со стороны лицензирующих органов.

Отмеченное ранее в рамках настоящей статьи произведенное в законодательстве разграничение социально-медицинских и социально-психологических услуг и возникающие в связи с этим проблемы административно-правового регулирования наиболее отчетливо видны на примере услуг гипнотерапии, получившей в последнее время весьма широкую распространенность в России. Популярность подобного рода практики обусловлена распространенностью среди обывателей популярных мифов об эффективности гипноза в деле лечения таких хронических проблем, как алкоголизм или наркомания, а также для решения почти всех личных трудностей, возникающих у человека. Сегодня фиксируется рост количества организаций, не только оказывающих услуги гипноза, но и осуществляющих подготовку специалистов-гипнологов (также используются термины «гипнолог», «регрессолог», «суггестолог», «гипноаналитик»). Очевидность сомнений в

квалификации подобного рода организаций и осуществляемой ими деятельности не требует детального обоснования.

Между тем в российском законодательстве, а равно и в системе российских профессиональных стандартов, отсутствует понятие о профессии гипнолога. Неясным остается даже чисто теоретический вопрос об отраслевой принадлежности гипноза как вспомогательного метода терапии. Если гипноз следует рассматривать в качестве компонента медицинской практики, то необходимость лицензирования подобного рода деятельности напрямую вытекает из положений ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В этом случае отсутствие не только всех предусмотренных законодательством санкций за ведение деятельности без соответствующей лицензии, но и элементарного внимания к проблеме деятельности многочисленных «центров гипноза» на территории Российской Федерации является исключительным примером игнорирования социально важного вопроса со стороны государства. Если же практики гипнотерапии являются видом психологической помощи населению, то единственным следствием такого вывода может быть оперативное решение вопроса о необходимости сертификации и лицензирования данного вида деятельности.

Сходного по своему характеру решения требуют и многочисленные программы обучения и подготовки специалистов в области гипноза, осуществляемые отдельными организациями. Отсутствие сертифицированных программ обучения и систем объективной оценки квалификации и оценки знаний создает зияющую лакуну административно-правовой неурегулированности данной сферы общественных отношений. Учитывая потенциальный вред, который может быть нанесен человеку в результате действий специалистов с сомнительным уровнем профессиональной квалификации, этот вопрос требует оперативного решения.

Следует отметить, что в западных государствах, однако, имеется довольно основательный опыт регламентации, сертификации и лицензирования деятельности гипнотерапевтов. В США законы, касающиеся гипноза и гипнотерапии, различаются в зависимости от штата и муниципалитета. В некоторых штатах, таких как Колорадо, Коннектикут и Вашингтон, действуют обязательные требования к лицензированию и регистрации, в то время как во многих других штатах нет конкретных правил, регулирующих практику гипнотерапии. В 2002 году Департамент образования и профессиональных навыков Великобритании разработал Национальные

профессиональные стандарты для гипнотерапии, связанные с Национальными профессиональными квалификациями, основанными на тогдашней Национальной системе квалификаций в рамках Управления квалификаций и учебных программ. Национальный орган по присуждению наград выдает национальный диплом о профессиональной квалификации в области гипнотерапии. Следовательно, существуют все основания для имплементации зарубежного опыта регулирования гипнотерапевтических практик в российскую правовую систему с целью восполнения пробелов административно-правового регулирования оказания психологической помощи населению.

Пример неурегулированности данного вопроса лишней раз демонстрирует необходимость доктринальной и правотворческой работы с определением понятия и содержания психологической помощи. Несомненно, что отдельные практики психологической работы столь тесно связаны с проблемами здоровья человека, что выносить их за границы лицензируемых видов деятельности является стратегической ошибкой (к их числу следует отнести и практику гипноза). Однако другие направления психологической работы, предметом которых выступает коррекция проблем социального взаимодействия и социального благополучия личности человека, требуют применения совершенно иных средств административно-правового регулирования.

В настоящее время в России оказывать индивидуальную психологическую помощь может любое лицо, независимо от образования, опыта работы, возраста, квалификации и т.д. К сожалению, в настоящее время оказание такой помощи стали предлагать люди, не имеющие не только соответствующего, но и вообще какого-либо образования. Вряд ли стоит говорить о том, что такая «помощь» способна навредить человеку больше, чем ее не оказание.

Положение усугубляется и вследствие того, что частного психолога невозможно привлечь к ответственности по ряду «медицинских» статей Уголовного кодекса РФ [9], например за незаконное осуществление медицинской деятельности, поскольку в ст. 235 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за лицензированный вид деятельности, а для оказания частным психологом услуг (консультаций) лицензия не требуется.

Таким образом, специальные публично-правовые способы защиты прав и свобод граждан неприменимы. Частный психолог без соответствующего образования может быть привлечен к ответственности лишь в случае, если по его вине клиенту причинен вред здоровью раз-

ной степени тяжести или смерть. Сложным является и процесс доказывания вины частного психолога. Добыть вещественные доказательства и выявить причинно-следственную связь между его действиями и наступившими последствиями практически невозможно: следователь не может прочесть мысли жертвы, увидеть, какие изменения произошли в его личности, и установить, что именно они привели к негативным последствиям. Однако сказанное выше не означает, что частный психолог в принципе не может быть привлечен к юридической ответственности за свои действия. В отличие от публично-правовых способов защиты прав граждан частноправовые методы защиты здесь могут оказаться эффективными.

Поскольку клиент оплачивает услуги частного психолога, между ними возникают личные имущественные и неимущественные правоотношения, которые регламентируются гражданским законодательством. За вознаграждение психолог обязуется совершить определенные действия (например, оказать разовую консультацию) или осуществлять определенную деятельность (если консультации имеют систематический характер).

Суммируя проанализированные выше проблемные аспекты административно-правового регулирования порядка оказания психологической помощи населению, следует представить их в следующем виде:

- 1) проблема разграничения клинической (терапевтической) и неклинической (нетерапевтической) психологической помощи;
- 2) проблема отсутствия систематизированных формально определенных требований к неклиническим психологам, осуществляющим свою деятельность в частном порядке;
- 3) отсутствие надлежащего контроля за качеством оказываемых услуг в сфере психологической помощи населению (лицензирование, сертификация);
- 4) проблема нормативной неурегулированности правового статуса психолога, видов и форм оказываемой психологической помощи.

Очевидно, что указанный перечень проблем невозможно решить в условиях отсутствия систематизированного нормативно-правового акта, регламентирующего различные вопросы оказания психологической помощи населению. Попытки представить подобного рода закон к общественному обсуждению уже предпринимались.

Необходимо отметить, что проблемы административно-правового регулирования порядка оказания психологической помощи населению в последнее время поднимаются на самом высоком уровне. В марте 2021 г. о необходимости

введения обязательного лицензирования отдельных видов психологической помощи заявил Президент РФ В.В. Путин [10]. Ранее в декабре 2020 г. руководитель Центра экстренной психологической помощи МЧС РФ Юлия Шойгу представила проект федерального закона о психологической помощи с определением ее видов, прав и обязанностей специалистов. Структура законопроекта образована 18 статьями. Нормы законопроекта предполагают необходимость регламентации правового статуса психолога, заказчика и получателя психологической помощи, а также определение форм и видов оказываемой психологической помощи. Вместе с тем в ряде научных статей были предложены различные подходы к устранению правовых пробелов в рассматриваемой сфере, в них также отражена необходимость принятия специального федерального закона о психологической помощи населению, однако авторы делают акцент на разных аспектах правового регулирования [11, с. 42].

Подобного рода законодательные инициативы предпринимались и ранее. В 2014 году в Государственной Думе РФ был зарегистрирован законопроект № 553338-6 «О психологической помощи населению в Российской Федерации» [12], подготовленный депутатом Государственной Думы Л.И. Швецовой. Законопроектом определены новые полномочия в сфере психологической помощи, которые возлагаются на орган государственной власти Российской Федерации (статьи 13, 15 законопроекта), кроме того, предусматривается создание федеральных государственных учреждений в указанной сфере. Согласно статье 25 законопроекта финансирование мероприятий, предусмотренных законопроектом, осуществляется за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета.

Так как предлагаемые законопроектом нововведения потребовали бы расходов из федерального бюджета, комитет увидел основания для направления законопроекта в Правительство Российской Федерации для получения заключения в соответствии со статьей 104 Конституции РФ [13]. После чего Советом Государственной Думы было принято решение вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы.

Учитывая то обстоятельство, что проблема урегулирования порядка оказания психологической помощи населению очевидно давно назрела, представляется необходимым обозначить в самых общих чертах наиболее острые аспекты регламентации данных общественных отношений средствами специализированного федерального закона. Прежде всего, необходимо

ясно обозначить предмет будущего закона. Дискуссионным является вопрос о том, должна ли быть урегулирована законом только психологическая помощь или же вся психологическая деятельность в целом. Учитывая то, что на уровне федерального законодательства уже регламентирована бесплатная юридическая помощь, медицинская помощь отдельным категориям граждан, а также психиатрическая помощь, нет достаточных оснований отвергать прослеживаемую логику российского законодательства. Поэтому предметом будущего федерального закона должна стать именно психологическая помощь и, вполне вероятно, гарантии ее предоставления населению.

Как свидетельствует анализ правоотношений, возникающих в процессе деятельности частных психологов, граждане не защищены законом от некачественной психологической помощи, что является нарушением положений ст. 41 Конституции РФ, закрепляющей право каждого на охрану здоровья, поскольку отсутствует база нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения в рассматриваемой сфере. Учитывая это, в первую очередь представляется необходимым принятие федерального закона «О психологической помощи в Российской Федерации», в котором был бы закреплён правовой статус психологов.

Данный закон должен предусматривать получение лицензии на осуществление психологической помощи. Это позволит уменьшить количество лиц, оказывающих некачественную психологическую помощь, а также привлекать к юридической ответственности лиц, осуществляющих такую деятельность без лицензии, что, в свою очередь, расширит рамки юридической ответственности и возможности компенсировать причиненный гражданам вред. Он должен также предусматривать обязательное наличие соответствующей квалификации психолога, и прежде всего профильного образования у лица, осуществляющего частную психологическую помощь.

Кроме того, в указанном законе необходимо закрепить мероприятия, способствующие повышению качества оказываемых психологических услуг. В частности, предлагается в качестве лицензионного требования предусмотреть систематическое прохождение супервизии с указанием ее сроков. Необходимо также обеспечить максимально высокий уровень правовой охраны детей как одной из наиболее уязвимых категорий населения. Немаловажное значение имеет и информирование граждан о деятельности психологов, что будет способствовать повышению уровня доверия к специалистам.

Вместе с тем будущим федеральным законом должны быть закреплены единые нормативные требования к профессиональной деятельности психолога и основам его психологической деятельности. Отсутствие на нормативном уровне унифицированного подхода к понятию и типологии профессиональной работы психолога является существенной проблемой административно-правового регулирования и требует оперативного решения. Также представляется необходимым в тексте закона зафиксировать основные дефиниции: психологической помощи, психолога, психологических услуг, отдельных разновидностей психологической помощи.

Закон должен содержать гарантии оказания психологической помощи гражданам, а также критерии качества данной помощи с нормативно обоснованным механизмом защиты прав потребителей психологических услуг в результате оспаривания последствий оказания некачественной психологической помощи. Следствием этого будет формально определенное закрепление основ предоставления квалифицированной психологической помощи. Квалификация психолога должна напрямую вытекать из нормативно закрепленных профессиональных стандартов психологической работы, систематизации требований к психологической профессии и разработанной схемы оценки (аттестации/сертификации) работников сферы психологических услуг.

Уже отмечавшаяся выше необходимость в разграничении клинической (терапевтической) и неклинической (нетерапевтической) психологической помощи должна опираться в своей основе на медицинские показатели, свидетельствующие о характере необходимой для гражданина помощи. В случае если проблемы, требующие психологической помощи, являются по своему характеру симптомами патологии здоровья человека (критерии этого установлены стандартами медицинской помощи), то подобного рода услуги должны квалифицироваться законом как медицинские и подпадать под действие соответствующих норм административного законодательства, в т.ч. о лицензировании. В случае если проблемы психологического характера не свидетельствуют о наличии проблем патологии здоровья и связаны с вопросами социальной адаптации и социального взаимодействия, то они должны быть отнесены к сфере работы неклинических психологов, регуляция деятельности которых будет установлена будущим законом. Здесь целесообразно указать на необходимость систематизации требований к получателю психологических услуг, по аналогии с требованиями к получателю социальных услуг.

Предметное разделение клинической и неклинической психологии, таким образом, будет являться важной задачей закона о психологической помощи населению. Клинические психологи получают обширную подготовку по теоретическим направлениям, включая, в частности, психоаналитические, поведенческие и когнитивно-поведенческие теоретические основы. Клинические психологи работают в различных условиях, таких как университеты, общественные центры психического здоровья, частная практика, больницы, стационарные учреждения, учреждения первичной медицинской помощи и академические медицинские центры, но не ограничиваясь ими. Так как клинические психологи работают с широким спектром психопатологии и клинических диагнозов, они также получают более обширную клиническую подготовку по серьезной психопатологии, включая, среди прочего, биполярное расстройство, шизофрению и серьезные депрессивные расстройства.

В отличие от своих клинических коллег, психологи-консультанты, как правило, придерживаются гуманистических и личностно ориентированных теоретических основ и часто работают в университетах и университетских консультационных центрах, а также в учреждениях по обслуживанию людей, таких как центры психического здоровья и семейные службы. Психологи-консультанты, как правило, работают с более здоровыми пациентами, у которых менее серьезные психологические проблемы. Их работа больше фокусируется на эмоциональных, социальных и физических проблемах, возникающих в результате типичных жизненных стрессов или более серьезных проблем, связанных со школой, работой или семейными обстоятельствами. Психологи-консультанты могут обращаться к пациентам по вопросам взаимоотношений, консультирования по вопросам злоупотребления психоактивными веществами, консультирования по вопросам карьеры, трудностей адаптации к изменениям в жизни и другим подобным вопросам. Представляется, что наличие четких и точных алгоритмов при оказании психологической помощи, с одной стороны, способствует достижению максимального терапевтического эффекта, с другой стороны, исключает негативное влияние на психологическую сферу человека в связи с использованием в практике только разрешенных в установленном порядке методов и методик.

Представляется, что минимальным сертификационным требованием к неклиническому психологу должно стать наличие высшего профессионального психологического образования, полученного в вузе с государственной аккредитацией.

Работа психолога должна подчиняться определенным этическим стандартам, сведения, сообщаемые получателем психологической услуги, должны охраняться законом и не подлежать раскрытию. В связи с этим представляется необходимым введение в законодательство понятия тайны психологической помощи.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что, несмотря на высокую социальную значимость, в настоящее время оказание психологических услуг осуществляется без надлежащего административно-правового регулирования со стороны государства, что негативно сказывается на качестве оказываемых гражданам психологических услуг. Более того, в связи со сложившимся правовым вакуумом возможны ситуации, когда в результате некачественных действий психологов может быть нанесен вред психологическому здоровью как отдельно взятого гражданина, так и общества в целом. Необходимо отсечь от оказания психологической помощи субъектов, деформирующих психологическое здоровье населения, создать действенные рычаги для реализации данной цели. Представляется, что в связи с важностью рассматриваемого сегмента здоровья гражданина необходимо совершенствование правового регулирования оказания психологической помощи в целом и психологической услуги как экономической формы выражения данной деятельности в частности.

Список литературы

1. Бочкарева Е.В. Некоторые вопросы правового регулирования деятельности психологов // Евразийский юридический журнал. 2021. № 1 (152). С. 419–420.
2. Закон г. Москвы от 07.10.2009 № 43 (ред. от 30.04.2014) «О психологической помощи населению в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 29.12.2009. № 11. Ст. 285.
3. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 30.12.2013. № 295.
4. ГОСТ Р 52883-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Требования к персоналу учреждений социального обслуживания (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2007 № 561-ст). Официальное издание. М.: Стандартинформ, 2020.
5. Приказ ГТК РФ от 14.12.2000 № 1164 (ред. от 03.11.2004) «Об утверждении нормативных документов психологической службы таможенных органов Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901767200> (дата обращения: 01.07.2021).
6. Постановление Минтруда РФ от 19.07.2000 № 54 (ред. от 24.11.2008) «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения

«Центр экстренной психологической помощи по телефону». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-mintruda-rf-ot-19072000-n-54/> (дата обращения: 01.07.2021).

7. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета. 06.05.2011. № 97.

8. Свидетельство № РОСС RU.31619.04ПЦНО Система добровольной сертификации «Сертификация профессионального соответствия в сфере оказания психологических услуг и психотерапии». URL: <https://www.rst.gov.ru/> (дата обращения: 01.07.2021).

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

10. Путин предложил подумать над лицензированием отдельных видов психологической помощи.

URL: <https://tass.ru/obschestvo/10835335> (дата обращения: 01.07.2021).

11. Черехович М.М. Психотерапия и психологическое консультирование осужденных как формы психологической помощи // Образование и наука в России и за рубежом. 2020. № 9 (73). С. 40–44.

12. Проект Федерального закона № 553338-6 «О психологической помощи населению в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.06.2014). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/553338-6> (дата обращения: 01.07.2021).

13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 4.07.2020. № 144.

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF PROVIDING PSYCHOLOGICAL ASSISTANCE TO THE POPULATION

Yu. V. Ismagilova

The article considers the main problems of providing psychological assistance to the population from the standpoint of administrative legislation. The normative legal acts regulating the procedure for providing psychological services are analyzed. The conclusion is made about the fragmentary nature of the regulation of psychological assistance and the need for the adoption of a specialized federal law. The main problems that the future law on psychological assistance is designed to solve are outlined.

Keywords: psychologist, psychological assistance, services, administrative and legal regulation.

References

1. Bochkareva E.V. Some issues of legal regulation of the activity of psychologists // Eurasian Legal Journal. 2021. № 1 (152). P. 419–420.

2. The Law of Moscow of 07.10.2009 № 43 (ed. of 30.04.2014) «On psychological assistance to the population in the city of Moscow» // Vedomosti of the Moscow City Duma. 29.12.2009. № 11. Art. 285.

3. Federal Law № 442-FL of 28.12.2013 (ed. of 11.06.2021) «On the basics of social services for citizens in the Russian Federation» // Rossiyskaya gazeta. 30.12.2013. № 295.

4. GOST R 52883-2007. The national standard of the Russian Federation. Social services for the population. Requirements for the personnel of social service institutions (approved and put into effect by the Order of Ros-tekhnregulirovaniya of 27.12.2007 № 561-st). Official publication. Moscow: Standartinform, 2020.

5. Order of the State Customs Committee of the Russian Federation of 14.12.2000 № 1164 (ed. of 03.11.2004) «On approval of regulatory documents of the psychological service of the customs authorities of the Russian Federation». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901767200> (Date of access: 01.07.2021).

6. Resolution of the Ministry of Labor of the Russian Federation of 19.07.2000 № 54 (ed. of 24.11.2008) «On approval of Methodological recommendations for the organization of the activities of the state (municipal) institution «Center for emergency psychological assistance by phone». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanov>

lenie-mintruda-rf-ot-19072000-n-54/ (Date of access: 01.07.2021).

7. Federal Law № 99-FL of 04.05.2011 (ed. of 02.07.2021) «On licensing of certain types of activities» // Rossiyskaya Gazeta. № 97. 06.05.2011.

8. Certificate № ROSS RU. Z1619. 04PCN0 System of voluntary certification «Certification of professional compliance in the field of psychological services and psychotherapy». URL: <https://www.rst.gov.ru/> (Date of access: 01.07.2021).

9. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 N 63-FL (ed. of 01.07.2021) // The Collection of legislation of the Russian Federation. 17.06.1996. № 25. Art. 2954.

10. Putin suggested thinking about licensing certain types of psychological assistance. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10835335> (Date of access: 01.07.2021).

11. Cherekhovich M.M. Psychotherapy and psychological counseling of convicts as forms of psychological assistance // Education and science in Russia and abroad. 2020. № 9 (73). P. 40–44.

12. Draft Federal Law № 553338-6 «On Psychological assistance to the population in the Russian Federation» (as amended by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, text as of 24.06.2014). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/553338-6> (Date of access: 01.07.2021).

13. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the All-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta. July 4. 2020 № 144.