

**ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ **КОНВЕНЦИИ** ООН О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ****В.П. ШЕСТАКОВ, А.А. СВИНЦОВ, Т.С. ЧЕРНЯКИНА, В.И. РАДУТО**

Шестаков Владимир Петрович, руководитель научного направления Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, доктор медицинских наук, профессор.

Свинцов Александр Анатольевич, заместитель директора Института реабилитации и реабилитации инвалидов Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, доцент кафедры сестринского дела и социальной защиты Северо-Западного государственного медицинского университета имени И.И. Мечникова Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, кандидат медицинских наук, доцент.

Чернякина Татьяна Сергеевна, руководитель отдела мониторинга соблюдения прав инвалидов Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, профессор кафедры профилактической медицины и охраны труда Северо-Западного государственного медицинского университета имени И.И. Мечникова Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, доктор медицинских наук, профессор.

Радуту Владимир Иванович, старший научный сотрудник отдела мониторинга соблюдения прав инвалидов Института реабилитации и реабилитации инвалидов Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Минтруда России.

В статье представлен анализ соответствия положениям статей **Конвенции** ООН о правах инвалидов принятых в Российской Федерации нормативных правовых актов и мер по обеспечению и поощрению реализации прав инвалидов на социальное обслуживание. Установлено, что меры по обеспечению доступности и стандартизации предоставления услуг в соответствии с нормами Федерального **закона** о социальном обслуживании и вновь принятых нормативных актов не способствовали использованию потенциала семьи и местного сообщества, а следовательно, и деинституционализации системы социального обслуживания инвалидов.

Ключевые слова: **Конвенция** ООН о правах инвалидов, система социального обслуживания, права инвалидов, дети-инвалиды.

Assessment of the Implementation of Social Servicing Provisions of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Russian Federation

V.P. Shestakov, A.A. Svintsov, T.S. Chernyakina, V.I. Raduto

Shestakov Vladimir P., Head of the Research Department of the Federal Scientific Center of Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation, Doctor of Medicine, Professor.

Svintsov Aleksandr A., Deputy Director of the Institute of Rehabilitation and Habilitation of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Nursing Care and Social Protection of the North-Western State Medical University named after I.I. Mechnikov, Candidate of Medical Sciences, Associate Professor.

Chernyakina Tatyana S., Head of the Department of Monitoring of Observance of Rights of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation, Professor of the Department of Preventive Medicine and Health Protection of the North-Western State Medical University named after I.I. Mechnikov, Doctor of Medicine, Professor.

Raduto Vladimir I., Senior Research Scientist of the Department of Monitoring of Observance of Rights of the Disabled of the Institute of Rehabilitation and Habilitation of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation.

The article analyzes compliance with the provisions of the articles of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted in the Russian Federation of normative legal acts and measures to ensure and promote the realization of the rights of persons with disabilities for social services. It was established that measures to ensure accessibility and standardization of the provision of services in accordance with the norms of the Federal Law on Social Services and newly adopted normative acts did not promote the use of the potential of the family and the local community, and consequently, deinstitutionalization of the system of social services for disabled people.

Key words: the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the social services system, the rights of persons with disabilities, children with disabilities.

Целью работы является обозначение основных направлений правовой регламентации в области социального обслуживания инвалидов Российской Федерации в рамках выполнения обязательств по [Конвенции](#) о правах инвалидов (далее - Конвенция) <1>.

<1> [Конвенция](#) о правах инвалидов (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2006 N 61/106) // СЗ РФ. 2013. N 6. Ст. 468. Ратифицирована Федеральным [законом](#) от 3 мая 2012 г. N 46-ФЗ "О ратификации Конвенции о правах инвалидов" // СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2280.

Методологической основой исследования являлась система мониторинга принятых в 2013 - 2016 гг. федеральных законов и иных нормативных актов в части социального обслуживания в ракурсе выполнения Российской Федерацией обязательств по [Конвенции](#).

Системообразующей статьей Конвенции следует считать [ст. 28](#) "Достаточный жизненный уровень и социальная защита", требованиями которой являются: признание права на достаточный жизненный уровень для самих инвалидов и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни, права на социальную защиту и пользование этим правом без дискриминации по признаку инвалидности.

В период 2013 - 2016 гг. в соответствии с нормами Федерального [закона](#) от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания в Российской Федерации" (далее - Закон N 442-ФЗ) <2> приняты подзаконные нормативные правовые акты на федеральном и региональном уровнях, в том числе стандарты и порядки оказания социальных услуг, в целях развития системы социальных услуг на дому детям-инвалидам, включая детей с интеллектуальными и психолого-социальными нарушениями. В этих нормативных правовых актах урегулированы вопросы оказания различных форм помощи семьям, имеющим таких детей, развития полустационарных форм социального обслуживания. В настоящее время ведется работа по формированию системы социального сопровождения, дневной занятости таких детей, временного их пребывания в стационарных учреждениях в целях предоставления родителями "социальной передышки".

<2> Федеральный [закон](#) от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2013. N 52 (часть I). Ст. 7007.

В целях реализации прав инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей для определения нуждаемости инвалидов в мерах социальной поддержки на законодательном уровне было закреплено понятие "трудная жизненная ситуация" - обстоятельство или обстоятельства, которые ухудшают условия жизнедеятельности гражданина и последствия которых он не может преодолеть самостоятельно <3>.

<3> Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. N 358-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2015. N 48. Ст. 6724.

С учетом принципов Конвенции о равенстве возможностей, праве собственного выбора и независимости при осуществлении социального обслуживания в связи с инвалидностью и в иных жизненных ситуациях в соответствии с нормами Закона N 442-ФЗ инвалидам могут предоставляться в соответствии с индивидуальной программой срочные бесплатные социальные услуги в доступной форме, в том числе по обеспечению бесплатным горячим питанием или наборами продуктов, обеспечению одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости, а также содействие в получении временного жилого помещения.

Правительством Российской Федерации произведена детализация социальных услуг по видам социальных услуг <4>, Минтрудом России регламентированы процессуальные аспекты предоставления социальных услуг на дому, в стационарной и полустационарной формах социального обслуживания, обновлены 5 национальных стандартов в области предоставления социальных услуг инвалидам, детям, гражданам пожилого возраста, семье.

<4> Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. N 1236 "Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг" // СЗ РФ. 2014. N 48. Ст. 6872.

В целях реализации принципа адресности предоставления социальных услуг Минтрудом России утверждены примерная форма договора о предоставлении социальных услуг, а также форма индивидуальной программы предоставления социальных услуг <5>.

<5> Приказ Минтруда России от 10 ноября 2014 г. N 874н "О примерной форме договора о предоставлении социальных услуг, а также о форме индивидуальной программы предоставления социальных услуг" // Российская газета. 2015. 12 января.

В рамках исполнения Российской Федерацией обязательств по ст. 9 Конвенции "Доступность" регламентированы процессуальные аспекты обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере труда, занятости и социальной защиты населения, а также оказания им при этом необходимой помощи <6>.

<6> Приказ Минтруда России от 30 июля 2015 г. N 527н "Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере труда, занятости и социальной защиты населения, а также оказания им при этом необходимой помощи". URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.09.2015).

К основному виду деятельности сопровождающих инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья и несовершеннолетних отнесено оказание помощи для прибытия к месту назначения, месту постоянного или временного проживания, а также при участии в спортивных и иных мероприятиях посредством сопровождения <7>. В соответствии с Методическими указаниями <8> осуществляются создание и обеспечение деятельности региональных диспетчерских служб по социальному сопровождению инвалидов по слуху.

<7> Приказ Минтруда России от 16 ноября 2015 г. N 871н "Об утверждении профессионального

стандарта "Сопровождающий инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья и несовершеннолетних" // Российская газета. 2015. 12 января.

<8> Методические указания от 7 сентября 2015 г. "По созданию и обеспечению деятельности региональных диспетчерских служб по социальному сопровождению инвалидов по слуху" (документ опубликован не был) // СПС "КонсультантПлюс".

В Российской Федерации создается Единая государственная информационная система социального обеспечения в целях информирования граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, предоставляющих услуги, о мерах социальной защиты (поддержки), социальных услугах в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иных социальных гарантиях и выплатах, предоставляемых населению в Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов путем использования инфраструктуры электронного правительства <9>.

<9> Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. N 388-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости" // СЗ РФ. 2016. N 1 (часть I). Ст. 8.

В сфере предоставления гражданам социального обслуживания как на федеральном, так и на региональном уровнях Минтрудом России на постоянной основе осуществляется мониторинг реализации Закона N 442-ФЗ. Анализ представляемой субъектами Российской Федерации информации показал, что в регионах принято свыше 1 800 законодательных и нормативных правовых актов, направленных на реализацию указанного Закона; определен уполномоченный орган субъекта Российской Федерации на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании, а также на составление индивидуальной программы; сформированы и размещены на официальных сайтах субъектов Российской Федерации в сети Интернет реестры поставщиков социальных услуг; установлен размер средней величины среднедушевого дохода для предоставления гражданам социальных услуг бесплатно. На официальном сайте Минтруда России в сети Интернет создан специальный раздел, посвященный реализации указанного Закона.

Минтрудом России регламентированы процессуальные аспекты осуществления мониторинга социального обслуживания граждан в субъектах Российской Федерации в целях обеспечения приближенности поставщиков социальных услуг к месту жительства инвалидов, достаточности количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей инвалидов в социальном обслуживании <10>.

<10> Приказ Минтруда России от 18 сентября 2014 г. N 651н "Об утверждении Порядка осуществления мониторинга социального обслуживания граждан в субъектах Российской Федерации, а также форм документов, необходимых для осуществления такого мониторинга" // Российская газета. 2014. 7 ноября.

Для граждан пожилого возраста и инвалидов в Российской Федерации создана и функционирует разнообразная сеть учреждений социального обслуживания. Услуги в стационарных учреждениях (домах-интернатах общего типа, психоневрологических домах-интернатах, геронтологических центрах, домах милосердия) получают ежегодно около 250 тыс. человек. Социальные услуги в домах-интернатах для умственно отсталых детей, домах-интернатах для детей-инвалидов с физическими нарушениями ежегодно получают около 21 тыс. детей.

Предоставление нестационарных и полустационарных форм социального обслуживания гражданам пожилого возраста и инвалидам осуществляют центры социального обслуживания: комплексные центры, обслуживающие все категории населения, центры социального обслуживания на дому. В этих центрах открыты отделения дневного пребывания, отделения временного проживания, социально-реабилитационные отделения, отделения социального обслуживания на дому,

специализированные отделения социально-медицинского обслуживания на дому, отделения срочного социального обслуживания, прочие отделения. В отделениях ежегодно предоставляются услуги более 17,5 млн человек.

Одним из базовых принципов социального обслуживания является сохранение пребывания гражданина в привычной, благоприятной семье (ст. 4 Закона N 442-ФЗ): в семье, в приемной среде, с использованием надомных услуг и нестационарных форм социального обслуживания. Российская Федерация осуществляет и предусматривает дальнейшее повышение роли семьи и местного сообщества в реабилитации инвалидов, в том числе нуждающихся в услугах по социальному обслуживанию.

О тенденции к деинституционализации социального обслуживания инвалидов свидетельствует все возрастающий удельный вес нестационарных услуг (более 11 млн в год) в общем числе оказываемых социальных услуг, а также рост числа бывших пациентов домов-интернатов в патронажных семьях.

В целях дальнейшей деинституционализации системы социальной реабилитации и социального обслуживания детей-инвалидов (в том числе с отставанием в развитии) и наиболее полного использования потенциала семьи и местного сообщества Правительством Российской Федерации утверждены: [Концепция](#) развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 г. <11> и [План](#) мероприятий по реализации Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 г. <12>.

<11> [Распоряжение](#) Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. N 1839-р "Об утверждении Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года" // СПС "КонсультантПлюс".

<12> [Распоряжение](#) Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2016 г. N 2723-р "Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года" // СПС "КонсультантПлюс".

Данной [Концепцией](#) предусматривается создание законодательных, нормативных и организационных условий для как можно более раннего оказания комплексной медицинской, социальной, психолого-педагогической помощи семьям, имеющим наиболее тяжелые расстройства здоровья, в том числе вследствие генетических нарушений, с максимальным использованием потенциала семьи во взаимодействии с системой социального обслуживания.

[Планом](#) предусматривается создание механизмов межведомственной координации этой работы, расширение объема надомных форм социального обслуживания, организация разработки и реализации индивидуальных программ ранней помощи и социального сопровождения.

В целях реализации прав на предоставление помощи для удовлетворения нужд, связанных с инвалидностью, введена независимая оценка качества оказания услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания, которая является одной из форм общественного контроля и проводится в целях предоставления получателям социальных услуг информации о качестве оказания услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания, а также в целях повышения качества их деятельности <13>.

<13> Федеральный [закон](#) от 21 июля 2014 г. N 256-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования" // СЗ РФ. 2014. N 30 (часть I). Ст. 4257.

В 2016 г. утвержден [План](#) Минтруда и социальной защиты Российской Федерации по организации проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания, на период 2016 - 2018 гг. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты также рекомендовано разработать и утвердить с учетом [Плана](#) Минтруда

России планы работы по организации и проведению независимой оценки качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания, на период 2016 - 2018 гг., включающие целевые показатели, в том числе долю охваченных названной оценкой организаций <14>. Независимая оценка качества оказания услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания организуется общественными советами по ее проведению, проводится не чаще чем один раз в год и не реже чем один раз в три года.

<14> [Приказ](#) Минтруда России от 29 февраля 2016 г. N 80 "Об организации деятельности, связанной с функционированием системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания" (документ опубликован не был) // СПС "КонсультантПлюс".

В Российской Федерации за 2015 - 2016 гг. независимая оценка проведена в отношении 66 тысяч организаций, что составляет почти половину от общего числа организаций социальной сферы, подлежащих оценке (48,4%). В сфере социального обслуживания независимая оценка охватила 4,8 тысячи организаций (74,7%), приоритетная задача на 2017 г. - охват 100% организаций социальной сферы независимой оценкой качества оказанию услуг населению.

Таким образом, в Российской Федерации принимаются надлежащие законодательные и иные меры по обеспечению и поощрению реализации прав инвалидов на социальное обслуживание в соответствии со [ст. 28](#) Конвенции. Среди основных направлений правовой регламентации следует выделить реализацию положений [Закона](#) N 442-ФЗ в части предоставления различного рода социальных услуг, обеспечения доступности предоставления услуг, стандартизации, методического сопровождения, введения института независимой оценки качества оказания услуг учреждениями и предприятиями социального обслуживания, мониторинга реализации указанного [Закона](#) на федеральном и региональном уровнях. Однако созданная система социального обслуживания инвалидов требует принятия необходимых мер для содействия переходу инвалидов, в том числе детей, из специализированных учреждений в местные сообщества.