

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ОКАЗАНИЯ РЕАБИЛИТАЦИОННЫХ УСЛУГ ИНВАЛИДАМ

А.Е. ЗАМАХИН

Замахин Андрей Евгеньевич, аспирант кафедры международного и конституционного права Петрозаводского государственного университета.

В статье анализируются действующие административно-правовые нормы, регулирующие оказание реабилитационных услуг инвалидам в Российской Федерации. Показано, что порядок предоставления данных услуг неэффективен и в части ряда положений не согласуется с нормами [Конвенции](#) о правах инвалидов. Предложены меры по совершенствованию рассматриваемого порядка, в частности в отношении мер компенсации в случае самостоятельного приобретения инвалидами средств или услуг реабилитации.

Ключевые слова: инвалидность, административно-правовое регулирование реабилитационных услуг, реабилитация инвалидов, индивидуальная программа реабилитации, технические средства и услуги реабилитации.

Administrative Law Regulation of the Procedure for Rehabilitation Service Rendering to Disabled People

A.E. Zamakhin

Zamakhin Andrey E., Postgraduate Student of the Department of International and Constitutional Law of the Petrozavodsk State University.

This article analyzes the existing legal and administrative regulations governing the provision of rehabilitation services to persons with disabilities in the Russian Federation. It is shown that the procedure for the provision of these services is not entirely effective in a number of the provisions are not consistent with the rules on protection of persons with disabilities Convention. It proposes measures to improve the reporting procedure, particularly with regard to compensation measures in the event of the acquisition of independent means or disabled rehabilitation services.

Key words: disability, administrative and legal regulation of rehabilitation services, rehabilitation of disabled persons, individual rehabilitation programs, facilities and rehabilitation services.

Система административно-правового регулирования реабилитации инвалидов в Российской Федерации представлена федеральными, региональными и нормами муниципального права, которыми предусматриваются: обязательная разработка и реализация индивидуальных программ реабилитации (далее - ИПР); государственное финансирование мероприятий, направленных на реабилитацию; предоставление инвалидам необходимых технических средств и ассистивных приспособлений; создание иных условий, способных обеспечить максимальный уровень независимости инвалидов и их интеграцию в общество.

Социальное обеспечение по случаю инвалидности гарантируется каждому в

соответствии со [ст. 39](#) Конституции РФ <1>. При этом основополагающим актом в части реабилитации инвалидов является Федеральный [закон](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 181-ФЗ) <2>. В частности, [главой 3](#) указанного Закона закреплены понятия реабилитации и абилитации инвалидов, понятие индивидуальной программы реабилитации (далее - ИПР), раскрыты критерии отнесения технических средств к средствам реабилитации, установлены государственные гарантии на осуществление мероприятий по реабилитации инвалидов и определен порядок их финансирования.

<1> [Конституция](#) Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 [N 6-ФКЗ](#), от 30.12.2008 [N 7-ФКЗ](#), от 05.02.2014 [N 2-ФКЗ](#), от 21.07.2014 [N 11-ФКЗ](#)) // СЗ РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

<2> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный [закон](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ (в ред. Федерального [закона](#) от 19 декабря 2016 г. N 461-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4563; СЗ РФ. 2016. N 52 (ч. V). Ст. 7510.

Важно отметить, что Федеральный [закон](#) N 181-ФЗ также определяет, какие именно реабилитационные мероприятия, технические средства реабилитации и услуги, предоставляемые инвалиду, могут быть получены им в рамках государственных обязательств. Номенклатура перечисленного закреплена в федеральном [перечне](#), утвержденном распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. N 2347-р <3> (далее - федеральный перечень).

<3> О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду: [распоряжение](#) Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. N 2347-р (в ред. [распоряжения](#) Правительства РФ от 10 сентября 2014 г. N 1776-р) // СЗ РФ. 2006. N 4. Ст. 453; СЗ РФ. 2014. N 38. Ст. 5096.

Таким образом, в соответствии с Федеральным [законом](#) N 181-ФЗ государство гарантирует инвалидам определенные реабилитационные мероприятия, в том числе получение ими необходимых технических средств и услуг. Однако состав таких средств и услуг является закрытым, т.е. существует его конкретная номенклатура, которая закреплена нормами федерального [перечня](#). В соответствии с вышеуказанными актами предоставление инвалидам технических средств реабилитации и услуг осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Между тем анализ положений нормативных правовых актов позволяет прийти к выводу, что административно-правовое регулирование обеспечения инвалидов средствами реабилитации нуждается в совершенствовании.

Прежде всего необходимо отметить, что в настоящее время в соответствии со [ст. 11](#) Федерального закона N 181-ФЗ ИПР содержит не только реабилитационные мероприятия, которые могут быть предоставлены инвалиду с освобождением его от оплаты в соответствии с федеральным [перечнем](#), но и такие реабилитационные мероприятия, которые оплачиваются либо самим инвалидом, либо другими лицами или организациями с последующей компенсацией.

Компенсируются расходы инвалида на приобретение им за счет собственных средств технических устройств или реабилитационных услуг, которые предусмотрены в его ИПР, однако размер такой компенсации не может превышать стоимость соответствующих

технических средств или услуг по реабилитации, определенную [ст. 11.1](#) Федерального закона N 181-ФЗ. Например, Федеральным [законом](#) N 181-ФЗ закреплено, что ежегодная денежная компенсация инвалидам на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников составляет 17 420 руб., или по 1 451,67 руб. в месяц. Между тем, согласно нормативам кормления взрослой собаки-поводыря (как правило, это собаки породы лабрадор, голден-ретривер) <4>, объем ее питания, например на сухом корме, должен составлять не менее 500 г в сутки. То есть на месяц такой собаке требуется не менее 15 кг корма. При этом минимальная стоимость 15 кг сухого корма экономкласса составляет от 2 850 руб. и выше. Таким образом, рассчитанные на федеральном уровне нормативы на содержание и ветеринарное обслуживание собак-поводырей явно недостаточны.

<4> Официальный сайт по подготовке собак-поводырей. URL: <http://www.guidedogs.ru> (дата обращения: 09.11.2017).

То же касается и размеров компенсации, которая выплачивается в случае приобретения инвалидом ТСР или оплаты его ремонта либо оплаты услуг по сурдопереводу в размере не более стоимости соответствующей реабилитационной меры, которая предоставляется в порядке, установленном [ч. 14 ст. 11.1](#) Федерального закона N 181-ФЗ. Одновременно необходимо подчеркнуть, что данная норма [Закона](#) носит отсылочный характер, указывая, что средства реабилитации предоставляются инвалидам по месту проживания уполномоченными органами и в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации, а также иными заинтересованными организациями.

Собственно [Порядок](#) выплаты компенсации за технические средства (изделия) и (или) услуги по их ремонту, включая порядок определения ее размера и порядок информирования инвалидов о размере указанной компенсации, определяется Приказом Минздравсоцразвития России от 31 января 2011 г. N 57н <5> (далее - порядок выплаты компенсации).

<5> Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации: [Приказ](#) Минздравсоцразвития России от 31 января 2011 г. N 57н в ред. [Приказа](#) Минздравсоцразвития России от 24 октября 2014 г. N 771н // Российская газета. 2011. N 29; Российская газета. 2014. N 28.

В соответствии с [п. 4](#) Порядка выплаты компенсации ее размер устанавливается уполномоченными органами на основании данных последних по времени осуществления закупок реабилитационных средств или услуг для инвалидов, которые осуществлялись в порядке о контрактной системе.

Такой подход к определению стоимости реабилитационных средств или услуг в целях реализации государственных гарантий по обеспечению инвалидов представляется не вполне адекватным, поскольку, по существу, контрактная система закупок в большей степени ориентирована не на качество предоставляемых государственными или муниципальными органами услуг, а на экономию их бюджета (контракт заключается с тем заявителем, который предлагает поставки по минимальной цене).

С учетом изложенного представляется целесообразным изложение [п. 4](#) Порядка выплаты компенсации за самостоятельное приобретение инвалидом средств и услуг

реабилитации в части определения стоимости такой компенсации в следующей редакции: "размер компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидом средства или услуги реабилитации определяется средним размером розничных цен, которые сложились в субъекте РФ, где проживает инвалид".

Кроме того, необходимо учитывать, что инвалиды как одна из наиболее малообеспеченных категорий населения в большинстве случаев могут вообще не располагать денежными средствами для приобретения необходимых им средств или услуг реабилитации. Поэтому более эффективным способом реализации государственных гарантий инвалидам в части предоставления им компенсации по факту приобретения средств и услуг реабилитации представляется прямое целевое финансирование.

Другой проблемой оказания реабилитационных услуг является неравная доступность для различных категорий инвалидов необходимых им видов реабилитации. Например, инвалиды, которые нуждаются в кресле-коляске, могут либо бесплатно получить его у государства, либо приобрести за свой счет с последующей компенсацией. В то же время инвалиды по психическому заболеванию, нуждающиеся в психолого-педагогической коррекции и имеющие право на получение таких услуг бесплатно, зачастую могут не иметь ни физической в силу проживания в удаленных населенных пунктах, ни материальной возможности их получения.

Другим негативным аспектом административно-правового регулирования порядка оказания реабилитационных услуг инвалидам является четко прослеживаемая в законодательстве тенденция к минимизации предоставления таких услуг за счет федерального бюджета. В частности, данный вывод находит свое подтверждение, например, в том, что в составе федерального [перечня](#) отсутствуют услуги социальной реабилитации, что порядок компенсации приобретаемых инвалидами самостоятельно услуг и средств для реабилитации не вполне эффективен, как было показано выше. Кроме того, еще в 2010 г. в [ст. 11](#) Федерального закона N 181-ФЗ были внесены изменения, закрепившие, что компенсация услуг и средств реабилитации, которые инвалид приобрел самостоятельно, не может превышать стоимость данных средств и услуг, определенную в соответствии с [Порядком](#) выплаты компенсации. До этого подобных ограничений в Федеральном [законе](#) N 181-ФЗ не было.

Между тем названные нормы Федерального [закона](#) N 181-ФЗ прямо противоречат [Конвенции](#) о правах инвалидов.

[Конвенция](#) о правах инвалидов <6> (далее - Конвенция) подписана Российской Федерацией в 2008 г., а затем ратифицирована Федеральным [законом](#) от 3 мая 2012 г. N 46-ФЗ <7>. Так как [Конвенция](#) имеет статус международного договора, то ее положения применяются в обязательном порядке, в том числе в тех случаях, когда они не совпадают с нормами внутреннего законодательства ([ч. 4 ст. 15](#) Конституции Российской Федерации).

<6> [Конвенция](#) о правах инвалидов, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. N 61/106. 2012. 29 с.

<7> О ратификации Конвенции о правах инвалидов: Федеральный [закон](#) от 3 мая 2012 г. N 46-ФЗ // СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2280.

В то же время [ст. 26](#) Конвенции закрепляет, что "государства-участники организуют, укрепляют и расширяют комплексные абилитационные и реабилитационные услуги и программы, особенно в сфере здравоохранения, занятости, образования и социального обслуживания". Кроме того, "государства-участники поощряют наличие, знание и

использование относящихся к абилитации и реабилитации ассистивных устройств и технологий, предназначенных для инвалидов".

Исходя из буквального толкования [ст. 26](#) Конвенции государству запрещено сужать имеющиеся программы и услуги и создавать препятствия к использованию средств реабилитации. Внесенные же в 2010 г. в Федеральный [закон](#) N 181-ФЗ изменения однозначно ограничили для многих категорий инвалидов доступ к средствам и услугам реабилитации.

Кроме перечисленного, можно выделить и иные недостатки административно-правового регулирования порядка предоставления реабилитационных услуг инвалидам. Например, в соответствии со [сроками](#) использования технических средств реабилитации, протезов и протезно-ортопедических изделий до их замены, утвержденными Приказом Минздравсоцразвития России от 27 декабря 2011 г. N 1666н <8>, предусмотрено, что предоставление детям-инвалидам комнатных кресел-колясок за счет средств федерального бюджета осуществляется на срок не менее 6 лет. Однако данным сроком не учитывается, что ребенок в силу относительно быстрого своего роста утрачивает физическую возможность пользоваться такой коляской значительно раньше срока ее плановой замены.

<8> Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены: [Приказ](#) Минтруда России от 24 мая 2013 г. N 215н (в ред. [Приказа](#) Минтруда России от 18 июля 2016 г. N 374н) // Российская газета. 2013. N 199; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 11.08.2016.

Согласно [п. 3](#) Правил предоставления инвалидам услуг по сурдопереводу за счет федерального бюджета бесплатные услуги по сурдопереводу предоставляются инвалиду в количестве до 40 часов сурдоперевода в 12-месячный период, исчисляемый начиная с даты подачи заявления <9>. В указанном документе не конкретизировано, для каких целей предоставляются эти услуги. Если даже предположить, что инвалид использует эти услуги не в быту, а только для реализации его права на образование, то все равно 40 часов в год для этого будет явно недостаточно.

<9> О порядке предоставления инвалидам услуг по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу): [Постановление](#) Правительства РФ от 25 сентября 2007 г. N 608 (в ред. [Постановления](#) Правительства РФ от 16 марта 2013 г. N 216) // СЗ РФ. 2007. N 40. Ст. 4798; СЗ РФ. 2013. N 12. Ст. 1319.

Кроме того, анализ административно-правового регулирования порядка оказания реабилитационных услуг инвалидам в Российской Федерации показал, что в настоящее время осуществление реабилитации по многим аспектам возлагается непосредственно на субъекты РФ, которые имеют разные экономические возможности. В результате возможность обеспечения на всей территории страны единого для всех инвалидов удовлетворительного уровня реабилитационной помощи существенно снижается.

С учетом изложенного, а также с учетом социально-экономического положения России наиболее эффективным представляется такой подход к организации предоставления инвалидам реабилитационных услуг, при котором базовый уровень реабилитационной помощи по всем направлениям обеспечивается за счет федерального бюджета. Услуги по реабилитации инвалидов, которые финансируются на уровне

субъектов РФ, должны носить дополнительный характер, учитывающий социально-экономические, климатические и иные региональные особенности. Именно такой подход позволит обеспечить соответствие уровня реабилитации в России международным стандартам.

Литература

1. Официальный сайт по подготовке собак-поводырей. URL: <http://www.guidedogs.ru>. (дата обращения: 09.11.2017).
