

**Первому заместителю Министра
труда и социальной защиты РФ
А.В. Вовченко**

Уважаемый Алексей Витальевич!

Эксперты РБОО «Центр лечебной педагогики» совместно с представителями Альянса профессиональных организаций «Ценность каждого» и представителями рабочей группы по разработке плана мероприятий («дорожной карты») по жизнеустройству инвалидов с психическими расстройствами поведения (ментальными нарушениями) рассмотрели Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» и поддерживают изменения в ряд законов в связи с регулированием комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, направленного на рассмотрение с исх. от 24.08.2021 № 13-5/10/В-10929 и от 06.09.2021 № 13-5/В-1536.

В представленной версии законопроекта учтены многие предложения, ранее внесенные членами рабочей группы. С учетом изменений обращаем внимание на ряд возникших вопросов.

1. Понятие «сопровождаемая трудовая деятельность» фигурирует в законопроекте только в качестве термина с его определением (пп. 7 п. 5 проектируемой статьи 9 Федерального закона «О социальной защите инвалидов» - п. 7 ст. 1 законопроекта). Этот термин более не упоминается и не предложено какого-либо регулирования связанных с ним отношений.

Инвалиды с 3 степенью ограничения способности к трудовой деятельности могут по заключению медико-социальной экспертизы выполнять элементарную трудовую деятельность со значительной помощью других лиц (пп. «ж» п. 7 Классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы (Приказ Минтруда России от 27.08.2019 № 585н). В настоящее время рабочие места для таких инвалидов организуются в специально созданных организациях или подразделениях организаций, но их создание возможно и на открытом рынке труда – имеются позитивные примеры. Однако отсутствует какое-либо регулирование того, как осуществляется прием на работу таких инвалидов, как предоставляется им помощь других лиц в осуществлении трудовой деятельности. Для обеспечения сопровождаемой трудовой деятельности необходимы не только меры по стимулированию создания рабочих мест и условий труда, необходимы ассистивные услуги работающему инвалиду – именно эти услуги обеспечат возможность трудовой деятельности. В этих услугах зачастую инвалид будет нуждаться всю жизнь.

Также законопроектом вводится термин «социальная занятость», который определяется как комплекс услуг, направленных на обеспечение

занятости инвалидов, не занятых в соответствии с трудовым законодательством, - из числа тех, кто может осуществлять простые виды труда с помощью других лиц (пп. 8 п. 5 проектируемой статьи 9 Федерального закона «О социальной защите инвалидов» - п. 7 ст. 1 законопроекта). Законопроектом предлагаются изменения в ст. 20 Закона о социальной защите инвалидов, согласно которым социальная занятость обеспечивается путем проведения мероприятий по стимулированию создания организациями дополнительных рабочих мест с несложными (простыми) видами труда для инвалидов, а также мероприятий по созданию условий для осуществления инвалидами труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации (абилитации). Такой подход вносит правовую неопределенность. Заявляется, что социальная занятость – это не занятость в соответствии с трудовым законодательством, и одновременно в рамках социальной занятости создаются дополнительные рабочие места и условия для труда инвалидов, что регулируется трудовым законодательством.

Считаем целесообразным рассматривать социальную занятость как занятость, не предполагающую возникновения трудовых или гражданско-правовых отношений с работодателем, при которых осуществляется оплата труда за счет доходов, получаемых работодателем от результатов труда, а как деятельность инвалидов, хотя и продуктивную, но не оплачиваемую, обеспечивающую их участие в социальных отношениях в процессе различных видов труда как вида деятельности человека.

Отдельно в рамках социальной занятости следует предусмотреть возможность создания специальных социальных рабочих мест для инвалидов с 3 степенью ограничения способности к трудовой деятельности, не занятых в соответствии с законодательством о занятости населения. Социальные рабочие места могут создаваться в соответствии со способностями конкретных инвалидов, инвалиды трудятся на них в сопровождении помощников, оплата труда инвалидов финансируется за счет средств государственного бюджета, а получаемые работодателями доходы от труда полностью используются на организацию и сопровождение трудовой деятельности этих инвалидов. Примером является опыт Санкт-Петербурга (Распоряжение комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга от 16.04.2018 №90-р). Требуется обсуждение вопросов регулирования отношений, связанных с трудом на социальных рабочих местах.

Предлагаем в статью 20 Закона о социальной защите инвалидов включить регулирование как сопровождаемой трудовой деятельности, так и социальной занятости, указав что при сопровождаемой трудовой деятельности и социальной занятости предоставляются ассистивные услуги. Необходимо предусмотреть утверждение порядка предоставления ассистивных услуг.

Также следует уточнить, что социальная занятость обеспечивается, как правило, в специально созданных для этих целей организациях или подразделениях. В них одновременно могут создаваться социальные рабочие места, а также отдельные рабочие места для инвалидов (осуществляться

сопровождаяемая трудовая деятельность). Социальные рабочие места могут создаваться в любых организациях. Сопровождаяемая трудовая деятельность организуется в специально созданных для труда инвалидов организациях и подразделениях, а также путем создания в организациях отдельных рабочих мест для сопровождаемой трудовой деятельности.

Нормы о социальной занятости предлагаем также включить в Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» в качестве отдельной стационарозамещающей технологии социального обслуживания. Социальная занятость является одним из инструментов поддержания жизни инвалида, который не может вести самостоятельный образ жизни, дома, в том числе в сопровождаемом проживании, и реализуется посредством, в том числе, социальных услуг.

В определении социальной занятости следует указать, что в социальную занятость включаются инвалиды, которые не являются занятыми в соответствии с законом о занятости населения, а не только те, которые не состоят в трудовых отношениях, – чтобы избежать неопределенности в понятиях и правоотношениях.

2. Законопроектом введен термин «ассистивные услуги» (проектируемая ст. 9 Закона о социальной защите инвалидов). Однако не предложено какого-либо регулирования порядка их предоставления.

Также законопроектом предложены «услуги по сопровождению» (стр. 16 законопроекта, п. 6). Эти услуги рассматриваются как услуги по привлечению организаций и индивидуальных предпринимателей для получения реабилитационных услуг, основанные на межведомственном взаимодействии. Нуждаемость в этих услугах предложено определять в индивидуальной программе реабилитации (абилитации), а порядок, условия, объем и периодичность предоставления - нормативным правовым актом Правительства РФ.

Считаем такое регулирование недостаточным и предлагаем:

1) расширить содержание услуг по сопровождению, включив в них помощь инвалиду в перемещении к месту получения услуг и домой, а также непосредственное сопровождение инвалида в организациях и органах для получения различных услуг;

2) указать, что ассистивные услуги необходимы для организации сопровождаемого проживания, социальной занятости и сопровождаемой трудовой деятельности. Также следует обсудить, являются ли ассистивные услуги социальными, реабилитационными (абилитационными) или синтезом тех и других – в зависимости от этого предусмотреть их регулирование в рамках соответствующих нормативных правовых актов. Предлагаем предусмотреть, что нуждаемость в ассистивных услугах определяется в индивидуальной программе реабилитации (абилитации), а порядок, условия, объем и периодичность предоставления определяется нормативным правовым актом Правительства РФ. Возможно включение регулирования ассистивных услуг (или отдельных их видов, например, при сопровождаемом проживании,

социальной занятости) в рамках Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в РФ». В этом случае требуются соответствующие дополнения статьи 6 законопроекта.

3. Статья 17 Закона о социальной защите инвалидов ограничивает возможность получения жилья выпускниками стационарных организаций социального обслуживания. Жилье могут получить лишь те, кому в индивидуальной программе реабилитации (абилитации) дано положительное заключение о способности вести самостоятельный образ жизни.

Согласно нормам ст. 44 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» выписка гражданина из стационарной организации социального обслуживания возможна только в том случае, если имеется заключение врачебной комиссии с участием врача психиатра о том, что по состоянию здоровья гражданин способен проживать самостоятельно. Как указал Конституционный Суд, эта норма адресована организациям социального обслуживания и направлена на предотвращение ситуаций, когда граждане после выписки окажутся без необходимой им помощи (Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 727-О-О). Однако, применяется эта норма как ограничивающая право гражданина выбирать место проживания и как основание для безусловного отказа в выписке.

Граждане, которые не способны вести самостоятельный образ жизни или способны его вести только с помощью других лиц, входят в целевую группу сопровождаемого проживания. Для обеспечения возможности выписаться из интерната и перейти на сопровождаемое проживание необходимы изменения норм указанных законов.

В ст. 17 Закона о социальной защите инвалидов необходимо предусмотреть возможность получения жилья для тех выпускников, кто может вести самостоятельный образ жизни при получении услуг сопровождаемого проживания, а также право на получение жилья выписывающимся из стационарной организации гражданам для сопровождаемого проживания в групповой форме.

Правительство РФ предложило изменения норм Закона о психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании, в том числе в части выписки из стационарных организаций социального обслуживания, в поправках Правительства РФ, внесенных в порядке подготовки ко второму чтению проекта федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» (прилагаются). Следует проверить текущую ситуацию с этими поправками и при необходимости включить соответствующие изменения в законопроект о комплексной реабилитации.

4. Одним из актуальных вопросов организации сопровождаемого проживания является решение вопроса обеспечения инвалидов жильем для группового сопровождаемого проживания. Для этого необходимо:

- урегулирование порядка предоставления специализированных жилых помещений для сопровождаемого проживания в групповой форме и пользования ими.

- введение мер поддержки организаций сопровождаемого проживания в групповой форме в связи с осуществлением ими расходов, связанных с приобретением или наймом жилья и его оборудованием.

5. Необходимо уточнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере сопровождаемого проживания:

1) законопроектом предусмотрено дополнение Федерального закона № 181-ФЗ новой статьёй 4.1, которая называется «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области комплексно реабилитации и абилитации инвалидов».

Название статьи предполагает, что она должна касаться полномочий региональных органов власти только в области реабилитации и абилитации инвалидов.

Вместе с тем, в отдельных пунктах (1,2,7) речь идет не только о полномочиях в сфере реабилитации и абилитации, но и о полномочиях в сфере сопровождаемого проживания.

В связи с этим возникает неясность касательно соотношения понятий «сопровожаемое проживание» и «реабилитации и абилитация инвалидов».

Кроме того, не понятны причины, по которым в пунктах 1,2,7 установлены полномочия региональных органов власти и в области реабилитации и абилитации инвалидов, и в области сопровождаемого проживания инвалидов, а в пунктах 3,4,5,6,8 - нет.

На наш взгляд, полномочия региональных органов власти должны быть дополнены:

– утверждением регламента межведомственного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и подведомственных им организаций при организации сопровождаемого проживания инвалида;

– разработкой, финансовым обеспечением и реализацией региональных программ сопровождаемого проживания, в том числе предусматривающих формирование специализированного жилищного фонда на сопровождаемого проживания инвалидов малыми группами;

– утверждением законом субъекта Российской Федерации перечня услуг, оказываемых при сопровождаемом проживании инвалидов.

2) законопроектом предусмотрено дополнение статьи 5 Федерального закона № 181-ФЗ, устанавливающей права органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты пунктом 7.1. следующего содержания:

«7.1) содействия социальной занятости инвалидов, в том числе путем создания по согласованию с предприятиями, учреждениями, организациями рабочих мест, предполагающих выполнение несложных (простых) видов труда, не требующих специальной профессиональной подготовки».

Считаем, что для развития сопровождаемого проживания этого недостаточно. Например, необходимо дополнить статью 5 правом субъекта Российской Федерации на содействие сопровождаемой трудовой деятельности и ранней помощи.

Повторно направляем предложения по определению основных понятий:

Сопровождаемое проживание - жизнеустройство инвалидов с нарушениями психических функций и/или других функций организма, которые не способны вести самостоятельный образ жизни или способны его вести при помощи других людей, путем предоставления им социальных и реабилитационных (абилитационных) услуг, услуг по содействию занятости, услуг сопровождения, других услуг и мер государственной поддержки в целях поддержания их жизни дома и в обычной социальной среде.

Сопровождаемая трудовая деятельность - трудовая деятельность инвалида, способного осуществлять элементарную трудовую деятельность с помощью других лиц, сопровождаемая предоставлением ему ассистивных услуг по содействию в выполнении им трудовых обязанностей и во взаимодействии с работодателем и трудовым коллективом.

Социальная занятость инвалида – комплекс услуг, направленный на удовлетворение потребностей в труде и социальной коммуникации инвалидов, способных осуществлять элементарную трудовую деятельность с помощью других лиц и незанятых в соответствии с законодательством о занятости населения, или при невозможности инвалидов осуществлять трудовую деятельность, путем организации творческих и производственных процессов, в которых с помощью других лиц инвалиды получают и применяют навыки элементарного труда или посильно участвуют в нем в соответствии со своими способностями и предпочтениями.

Ассистивные услуги – индивидуальные услуги, обеспечивающие возможность с помощью других лиц осуществлять действия (участвовать в действиях) по обслуживанию себя, по бытовой и социальной деятельности инвалидами, не способными к самообслуживанию, к самостоятельной бытовой и социальной жизни или способными к этому с помощью других лиц.

Считаем необходимым исключить из определения понятия «ранняя помощь» перечисление конкретных услуг, включаемых в нее (медицинских, социальных и психолого-педагогических услуг, оказываемых на междисциплинарной основе), так как услуги и мероприятия, входящие в раннюю помощь, значительно шире, и предлагаем следующее определение:

«Ранняя помощь детям и их семьям - комплекс услуг, предоставляемых детям от 0 до 3 лет (независимо от наличия категории «ребенок-инвалид»), имеющим ограничения жизнедеятельности или риск их

развития, и их семьям, направленных на содействие физическому и психическому развитию детей, их вовлеченности в естественные жизненные ситуации, формирование позитивного взаимодействия и отношений между детьми и родителями, детьми и другими, непосредственно ухаживающими за ребенком лицами, в семье в целом, включение детей в среду сверстников и их интеграцию в общество, а также на повышение компетентности родителей и других непосредственно ухаживающих за ребенком лиц».

С уважением,

**Члены Совета при Правительстве РФ
По вопросам попечительства в социальной сфере:**

**Председатель Правления
РБОО «Центр лечебной педагогики»,
Председатель Правления Альянса
«Ценность каждого»,
член Координационного совета по делам
инвалидов в рамках деятельности Общероссийского
общественного движения
«Народный фронт «За Россию»**



А.Л. Битова

**Учредитель Благотворительного фонда
помощи хосписам «Вера»,
Член Центрального штаба
Общероссийского общественного движения
«Народный фронт «За Россию»**



А.К. Федермессер