

Грамадскае аб'яднанне
«БЕЛАРУСКАЯ АСАЦЫЯЦЫЯ ДАПАМОГІ
ДЗЕЦЯМ-ІНВАЛІДАМ
І МАЛАДЫМ ІНВАЛІДАМ»
вул. Д. Сердзіча, 9, 220082, г. Мінск
Тэл./факс: +375 17 365-03-88, 256-73-90
E-mail: info@belapdi.org <http://www.belapdi.org>



Р/р № 3015003575021 у беларускіх рублях
Д/р № 3135003575002 у далярах ЗША
Д/р № 3135003575015 у Еўра
Д/р № 3135003575028 у беларускіх рублях
ААТ «Банк БелВЭБ», код 226
УНП 100777852 АКПА 37312697

Общественное объединение
«БЕЛУРУССКАЯ АССОЦІАЦЫЯ ПАМОЦІ
ДЕЦЯМ-ІНВАЛІДАМ
І МОЛАДЫМ ІНВАЛІДАМ»
ул. Д. Сердича, 9, 220082, г. Минск
Тел/факс: +375 17 365-03-88, 256-73-90
E-mail: info@belapdi.org <http://www.belapdi.org>

Р/с № 3015003575021 в белорусских рублях
Б/с № 3135003575002 в долларах США
Б/с № 3135003575015 в Евро
Б/с № 3135003575028 в белорусских рублях
ОАО «Банк БелВЭБ», код 226
УНП 100777852 ОКПО 37312697

НИИ Труда Министерства труда
и социальной защиты
Республики Беларусь

Замечания и предложения к Проекту Национального плана действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов

1. В рамках Задачи 1 Национального плана «Обеспечить равенство прав инвалидов и защиту от дискриминации по признаку инвалидности» предлагаем:

1.1. Изъять как дискриминационный перечень медицинских противопоказаний для оказания социальных услуг в учреждениях социального обслуживания.

Согласно ст. 4 Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 г. № 395-З социальное обслуживание основывается на принципах **адресности и учета индивидуальных потребностей граждан**, а также социального равенства и социальной справедливости при реализации прав в области социального обслуживания.

Статья 9 Конвенции о правах инвалидов гарантирует доступность к услугам как обязательное условие для реализации возможности вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, при этом статья 19 Конвенции уточняет, что:

«Доступ людей с инвалидностью к разного рода оказываемым на дому, по месту жительства и иным вспомогательным услугам на базе местного сообщества, включая персональную помощь, необходимую для поддержки жизни в местном сообществе и включения в него» должен обеспечиваться государством-участником.

Пункт 13 Замечания общего порядка № 2, принятого Комитетом по правам инвалидов к статье 9 Конвенции в 2014 году, подчеркивает: **«доступность должна обеспечиваться всем инвалидам независимо от имеющихся у них функциональных нарушений».**

Вышеприведенные нормы позволяют сделать вывод о том, что получение социальных услуг должно определяться **индивидуальными потребностями человека и не должно быть обусловлено медицинскими показаниями или противопоказаниями**, отсутствием подготовленных специалистов или необходимого специального оборудования.

Перечень медицинских показаний и медицинских противопоказаний для оказания социальных услуг в учреждениях социального обслуживания, утвержденный Постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь и Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 10.01.2013 № 3/4, создает

необоснованные препятствия для пользования социальными услугами и в наибольшей степени ограничивает права людей с множественными и интеллектуальными нарушениями.

1.2. В рамках меры 1.27 «Приведение законодательства Республики Беларусь об образовании в соответствие с требованиями Конвенции» упразднить Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 22.12.2011 N 128 "Об определении медицинских показаний и противопоказаний для получения образования"

Комитет по правам ребенка и комитет по правам инвалидов неоднократно обращал внимание на то, что способ и форма инклюзивного образования должны определяться индивидуальными образовательными потребностями ребенка. **Дети-инвалиды не должны изолироваться от общеобразовательной системы на основании их инвалидности в рамках специальных школ, а напротив, должны получать необходимую поддержку в рамках общей системы образования для содействия их эффективному обучению** (п. 66-67 Замечания общего порядка № 9 от 2006 г. Комитета по правам ребенка).

Предпочтительно разработать общий учебный план для всех, основанный на дифференцированных и / или индивидуальных образовательных потребностях ребенка-инвалида, а не утверждать альтернативные/специальные учебные программы для лиц с «низкой успеваемостью» в силу особенностей их психофизического развития.¹

Данная цель не может быть реализована в условиях существования в Республики Беларусь Постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 22.12.2011 N 128 "Об определении медицинских показаний и противопоказаний для получения образования". Указанный документ автоматически направляет детей в специальные школы на основании диагноза и / или медицинского заключения, не принимая во внимание тот факт, что многие дети с обозначенными нарушениями могут успешно обучаться в общеобразовательных школах через индивидуальную образовательную программу.

Особо ярким примером несоответствия законодательства Республики Беларусь международному подходу в сфере инклюзивного образования и мнению Комитета по правам ребенка может служить отнесение дислексии (расстройства чтения) к показаниям для обучения в специальной общеобразовательной школе-интернате для детей с тяжелыми нарушениями речи (п.12 Постановления Минздрава №128 от 22.12.2011), детского аутизма без умственной отсталости к показаниям для обучения в специальной общеобразовательной школе-интернате для детей с нарушениями психического развития (п. 15 Постановления Минздрава №128 от 22.12.2011) и другие.

1.3. Пересмотреть Закон Республики Беларусь об оказании психиатрической помощи в виду несоответствия мер принудительного лечения нормам Конвенции о правах инвалидов ООН.

Принудительное психиатрическое лечение, нормативно закрепленное в Законе Республики Беларусь об оказании психиатрической помощи от 7 января 2012 года №349-З, является нарушением права на равенство перед законом, гарантированного статьей 12 Конвенции о правах инвалидов.

¹ The right of children with disabilities to education: A rights-based approach to Inclusive Education. Position Paper United Nations Children's Fund (UNICEF) [Онлайн]. [Просмотрено 10 января 2017]. Доступ в Интернет: <https://www.unicef.org/ceecis/IEPositionPaper_ENGLISH.pdf>.

В частности, ч. 2 статьи 36 Закона об оказании психиатрической помощи предусматривает беспомощность лица, страдающего психическим расстройством (заболеванием) и уклоняющегося от лечения, как основание для его принудительной госпитализации и лечения. Данная норма не соотносится с признанным подходом к обеспечению равенства перед законом для лиц с инвалидностью.

Так, в пункте 7 Замечания общего порядка № 1, принятого Комитетом по правам инвалидов к статье 12 Конвенции в 2014 году, обращается внимание на то, что:

«Исторически инвалиды были дискриминационным образом лишены права на правоспособность во многих областях в рамках субститутивных режимов принятия решений, таких как опека, попечительство и законодательство об охране психического здоровья, которое разрешает принудительное лечение. Эти виды практики должны быть упразднены, с тем чтобы обеспечить восстановление полной правоспособности инвалидов наравне с другими...

...Государства-участники должны уважать правоспособность инвалидов принимать решения в любое время, в том числе в кризисных ситуациях...Принудительное лечение выступает особой проблемой для лиц с психосоциальными, интеллектуальными или другими когнитивными отклонениями. Государства-участники должны прекратить осуществление политики и законодательных норм, допускающих или предписывающих принудительное лечение, поскольку это является нарушением законов о психическом здоровье. Комитет рекомендует государствам-участникам обеспечить, чтобы решения, касающиеся физической или умственной целостности лица, принимались только на основе свободного и информированного согласия этого лица» (пункт 46 Замечания №1).

Таким образом, в целях приведения Закона в соответствие с Конвенцией его положения о принудительных мерах лечения должны быть пересмотрены.

1.4. Исключить как дискриминационную оговорку «кроме лиц, инвалидность которых наступила в результате противоправных действий, по причине алкогольного, наркотического, токсического опьянения, членовредительства» из нормативно-правовых актов Республики Беларусь, включая, но не ограничиваясь, Кодексом Республики Беларусь об образовании, Законом Республики Беларусь о государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан, Указом Президента Республики Беларусь от 19.01.2012 N 41 "О государственной адресной социальной помощи", и др.

1.5. Вернуть в Национальный план меру по изменению Гражданского кодекса в части введения градации ограничения дееспособности лица в зависимости от степени психического расстройства, предусмотрев:

- введение понятия ограниченная (частичная) дееспособность для граждан с душевной болезнью или слабоумием,
- возможность в судебном порядке ограничить дееспособность гражданина, который до этого был признан недееспособным,
- обязанность опекуна или попечителя заботиться о развитии (восстановлении) дееспособности своего подопечного, как ограниченного в дееспособности, так и признанного недееспособным.

Исключение данной меры из итоговой версии Национального плана ведет к неправильному пониманию и толкованию п.п. 1.5. «обеспечение права инвалидов с ограниченной (частичной) дееспособностью вступать в брак и создавать семью на основе свободного и полного согласия брачующихся», что создает ситуацию правовой неопределенности.

1.5. Внедрить институт «распределенной опеки» в законодательство Республики Беларусь

В связи с неготовностью исполнительной власти перейти к полной деинституализации, обращаем ваше внимание, на важность постепенных мер в данном направлении. Одной из них может стать реформирование института опеки и попечительства и законодательное закрепление возможности совместной опеки со стороны стационарного учреждения и близких родственников/ друзей над людьми с инвалидностью.

Интернаты, исполняя функции опекуна (попечителя), не способны выявить и выразить интересы каждого своего подопечного. Гарантированные Конвенцией права, в т.ч. право на образование, право на участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятии спортом, базируются на индивидуальных потребностях человека, определить которые у каждого воспитанника интернатных учреждений в условиях небольшого количества персонала крайне затруднительно, что ведет к злоупотреблениям и нарушениям международных стандартов. Избежать затрат на расширение штата сотрудников и исправить «ситуацию с правами человека» в интернатах позволило бы привлечение к «совместной опеке» внешних опекунов (друзей, близких родственников, волонтеров из числа общественных объединений), которые в рамках возложенных на них обязанностей стремились бы защитить права и законные интересы подопечного, развить его способности понимать значение своих действий и руководить ими, обеспечить его профессиональное образование, досуг и т.д

Институт «совместной опеки» в настоящий момент предусматривается Федеральным законом РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан», который находится на рассмотрении в Государственной думе, что свидетельствует об актуальности данной новеллы и ее соответствии международному опыту.

Более того, внедрение института «распределенной опеки» позволило бы решить проблему «закрытости» стационарных учреждений и обеспечить функцию мониторинга положения граждан, нуждающихся в специализированном уходе и надзоре, став альтернативой Наблюдательным Советам в вопросе улучшения качества жизни людей с инвалидностью в интернатах.

2. В рамках задачи 2 «Создание условий для интеграции инвалидов во все сферы жизнедеятельности общества» предлагаем:

2.1. Конкретизировать п.п. 1.15. «расширение перечня социальных услуг, направленных на самостоятельное проживание инвалидов» мерой, исключенной из предыдущей редакции документа:

«Расширение практики создания тренировочных квартир (домов) самостоятельного сопровождаемого проживания инвалидов на базе учреждений социального обслуживания, осуществляющих стационарное социальное обслуживание».

Обращаем Ваше внимание, что, несмотря на очевидное стремление сделать Национальный план лаконичным и сжатым документом, исключение из него конкретных мер по «совершенствованию законодательства» или «расширению перечня социальных услуг» придает ему декларативный характер, не позволяя делать выводы о необходимых изменениях и ожидаемых результатах.

2.2. Конкретизировать п.п. 1.16. и п.п. 1.18 Национального плана, предусмотрев право родителей (членов семей) инвалидов I группы старше 18 лет, получающих пособие по уходу, на кратковременное (в течение дня) освобождение от ухода за инвалидом I группы без потери соответствующего пособия, или права на «социальную передышку».

Согласно пункту 30 Инструкции о порядке и условиях оказания социальных услуг государственными учреждениями социального обслуживания (в ред. постановления Минтруда и соцзащиты от 12.05.2015 N 31), а также п. 25 Перечня бесплатных и общедоступных социальных услуг государственных учреждений социального обслуживания с нормами и нормативами обеспеченности граждан этими услугами (в ред. постановления Совмина от 02.03.2015 N 150) **родители детей-инвалидов** имеют право на оказание территориальными центрами социального обслуживания населения помощи по уходу за ребенком в пределах установленных нормативов без потери права на пособие по уходу за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, гарантированного ст. 17 Закон Республики Беларусь 29 декабря 2012 г. N 7-3 О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей.

Услуги ухода за детьми-инвалидами (услуги социальной передышки) оказываются центрами для освобождения родителей (членов семьи) от ухода за ребенком-инвалидом на определенный период времени в целях предоставления им возможности для восстановления сил, решения семейно-бытовых вопросов (п.15 ст. 30 Закон Республики Беларусь 22 мая 2000 г. N 395-3 О социальном обслуживании).

Не предоставление услуг социальной передышки родителям молодых инвалидов и *просьбы ТЦСОН о постоянном сопровождении инвалида I группы лицом, осуществляющим постоянный уход, в отделениях дневного пребывания* (прилагаем Ответ Министерства труда и социальной защиты от 06.01.2017 № 41-12/578-Юр(2), подтверждающий правомерность таких просьб) **лишает указанных лиц возможности решения семейно-бытовых вопросов и носит дискриминационный характер.**

2.3. Изложить меру 1.23. Национального плана «Развитие института трудовой реабилитации инвалидов с особенностями психофизического развития посредством расширения деятельности реабилитационно-трудовых мастерских для инвалидов» в следующей редакции:

«Развитие института трудовой реабилитации инвалидов посредством создания и развития производственно-интеграционных мастерских для людей с инвалидностью, неконкурентоспособных на открытом рынке труда и нуждающихся в создании специальных условий для осуществления своего права на труд»

Название «реабилитационные» способно ввести в заблуждение. Реабилитация предполагает обеспечение или восстановление функций или компенсацию утраты или отсутствия функций или функционального ограничения (в терминах Стандартных правил ООН по обеспечению равных возможностей для инвалидов), в то время как люди с интеллектуальными нарушениями утрачивает такую способность к восстановлению. В данной связи термин «производственно-интеграционные»/«интеграционно-трудовые» мастерские наиболее подходит для организации занятости людей с инвалидностью.

Используемый термин «инвалиды с особенностями психофизического развития» также не соотносится с терминологией законодательства Республики Беларусь. Введенный Кодексом Республики Беларусь об образовании и содержащийся в Законе РБ о правах ребенка, Постановлениях Министерства образования Республики Беларусь, в

частности от 25.07.2011 N 135 «О некоторых вопросах обучения и воспитания лиц с особенностями психофизического развития», Постановлениях Совета Министров (от 06.07.2006 N 840, от 26.01.2009 N 94, др.) и других документах, термин «особенности психофизического развития» используется исключительно в целях обозначения детей-инвалидов.

ОО «БелАПДИиМИ» неоднократно обращало внимание о необходимости приведения в соответствие терминологии законодательства Республики Беларусь и выработке единообразных понятий и терминов в рамках нормативно-правовых актов министерств и ведомств. Игнорирование данной проблемы способно привести к неправильному толкованию, и как следствие, неэффективности норм о защите прав людей с инвалидностью и возможным злоупотреблениям.

2.4. Дополнить п.п. 1.21. Национального плана следующими мерами:

- 1. законодательно закрепить статус «социального предприятия» для юридического лица, принимающего на работу людей с инвалидностью и/или производящего товары и услуги для инвалидов**
- 2. Разработать и нормативно внедрить институционально-правовые формы – защищенный труд и поддерживаемая занятость.**

Призывая к принятию мер по расширению возможностей трудоустройства инвалидов, Рекомендация Международной организации труда № 168 указывала, что такие меры должны включать «оказание правительством соответствующей помощи в создании различных **видов специализированных предприятий для инвалидов, которые не имеют реальной возможности получить работу на неспециализированных предприятиях**».

Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятые ООН, также обращали внимание, что «в качестве варианта трудоустройства инвалидов, которые не могут устроиться на работу в условиях свободного рынка, могут быть созданы **небольшие хозяйственные единицы, предоставляющие гарантированное или обеспеченное соответствующими средствами трудоустройство**» (правило 7, п.7).

Данные рекомендации не представляется возможным выполнить на базе деятельности реабилитационно-трудовых мастерских при отделениях территориальных центров социального обслуживания населения, так как такие мастерские не являются самостоятельными хозяйственными единицами и полноправными участниками гражданского оборота. Выходом из сложившейся ситуации стало бы присвоение статуса «социального предприятия» небольшим коммерческим предприятиям, обеспечивающим занятость людей с инвалидностью, с определением прав и обязанностей таких социальных предприятий, а также условий их деятельности.

Законодательное урегулирование «поддерживающей» или «защищенной занятости», а также законодательное закрепление статуса «социального предприятия» позволит людям с инвалидностью независимо от степени функциональных ограничений реализовать свое право на труд (статья 27 Конвенции), право на максимально возможную самореализацию и интеграцию в общество (статья 19, 26 Конвенции), смогут изменить навязанный ранее иждивенческий образ жизни человека с инвалидностью в сторону полноценной самостоятельной жизни как гражданина, способного принести пользу обществу (Статья 8 Конвенции).

Обращаем Ваше внимание, что ОО «БелАПДИиМИ» разработало проекты нормативно-правовых актов, необходимых для организации в Республике Беларусь защищенной занятости и занятости с поддержкой:

проект Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам занятости лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями»;

проект Постановления Совета Министров «О некоторых вопросах обеспечения специальной трудовой деятельности инвалидов из числа лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями» (вместе с Положением о производственно-интеграционных мастерских, Положением о порядке организации и финансирования мероприятий по защищенной занятости инвалидов из числа лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями, Положением о порядке организации и финансирования мероприятий по занятости с поддержкой инвалидов из числа лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями).

См. в Приложении.

Данные инициативы Министерство труда и социальной защиты планировало, по возможности, учесть в рамках исполнения Национального плана действий по реализации норм Конвенции о правах инвалидов, что подтверждается письмом от 26.01.2017 № 4-2-28/180П (прилагается).

В связи с чем, считаем необходимым отразить меру по внедрению и реализации институтов «защищенный труд» и «поддерживаемая занятость» в Национальном плане.

Председатель Центрального Совета
ОО «БелАПДИиМИ»

Е.Г.Титова

Приложения:

1. Проект Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам занятости лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями»
2. Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам занятости лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями»
3. Проект Постановления Совета Министров «О некоторых вопросах обеспечения специальной трудовой деятельности инвалидов из числа лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями»
4. Обоснование необходимости принятия постановления Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах обеспечения специальной трудовой деятельности инвалидов из числа лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями»
5. Ответ Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 06.01.2017 № 41-12/578-Юр(2)
6. Ответ Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 26.01.2017 № 4-2-28/180П.