



О соблюдении прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах Пермского края

Специальный доклад

Пермь
2018

УДК 364.07:341.231.14

ББК 67.401.12

С 71

Миков П.В. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. О соблюдении прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах Пермского края. Специальный доклад – Пермь, ООО «Форвард-С», 2018, с. 28.

Специальный доклад подготовлен на основе данных, полученных в ходе личных посещений, анализа обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, статистических данных территориальных органов исполнительной власти по Пермскому краю, федеральных ведомств, органов исполнительной власти, организаций и ведомств Пермского края.

В специальном докладе представлены основные проблемы обеспечения и реализации прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах: право на социальную защиту, право на достоинство, право на медицинскую помощь, право на получение мер социальной поддержки и др., а также рекомендации по мерам государственного реагирования по их решению.

Доклад предназначен органам государственной власти и органам местного самоуправления, общественным объединениям, руководителям психоневрологических интернатов, исследователям проблем людей с ментальными нарушениями.

Материалы и выводы доклада могут быть учтены в дальнейшем формировании государственной политики по улучшению положения лиц с ментальными нарушениями, проживающих в психоневрологических интернатах.

В подготовке материалов доклада приняли участие специалисты Аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае: Е. С. Истомина, Е. В. Нелюбина, О. Ю. Сенина, И. Г. Цепенникова.

Фотоматериалы: Е. С. Истомина, Е. В. Нелюбина, архив аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

ISBN 978-5-6040227-5-7

© Миков П. В. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, 2018

© Фотографии авторов, 2018

© Типография «Форвард-С», оформление, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Международные и национальные стандарты обеспечения прав лиц с ментальными нарушениями	4
2. Анализ ситуации и мониторинг обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по правам граждан, проживающих в психоневрологических интернатах.....	6
3. Проблемы защиты прав граждан, проживающих в негосударственных стационарных приютах	10
4. Новые подходы в деятельности стационарных учреждений социального обслуживания в Пермском крае	11
5. Общественный контроль в государственных учреждениях социального обслуживания населения.....	14
6. Рекомендации Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по повышению эффективности соблюдения прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах.....	16
7. Приложение	18

Введение

Российская Федерация, являясь социальным государством, гарантировала гражданам пожилого возраста и инвалидам возможность получить социальное обслуживание в первую очередь на основе принципов социальной справедливости, соблюдения конституционных прав и уважения личного достоинства (статья 7 Конституции РФ).

Специальный доклад подготовлен в соответствии с частью 2 статьи 13 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае». В настоящем докладе речь пойдет о лицах, страдающих тяжелыми психическими заболеваниями и нуждающихся в постороннем уходе и опеке.

Цель специального доклада – анализ соблюдения прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах с точки зрения соблюдения закрепленных в общепризнанных международных актах и федеральном законодательстве прав лиц, страдающих психическими расстройствами – это право на жизнь, охрану здоровья, получение медицинской помощи, труд, самозащиту, уважение достоинства личности, приватность, свободу передвижения, жилище. Также в специальном докладе отражены проблемные вопросы в данной сфере, предложения и рекомендации Уполномоченного по правам человека в Пермском крае для повышения гарантий государственной защиты прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах Пермского края.

В основу доклада положены результаты мониторинга психоневрологических интернатов, расположенных на территории Пермского края. Анализ выявленных проблем позволяет сделать независимую оценку правового положения лиц с ментальными нарушениями, выявить проблемы, которые остаются незамеченными администрацией психоневрологических стационаров в силу укоренившихся стереотипов повседневной работы. Уполномоченный рассматривает представленную в докладе информацию как возможность привлечь внимание органов

государственной власти Пермского края и общественности к проблемам соблюдения прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах.

Доклад содержит рекомендации омбудсмена практического характера, направленные на повышение уровня обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц с ментальными нарушениями, и предложения для разного уровня государственной власти, руководителей психоневрологических интернатов для использования в работе и формирования государственной политики по улучшению положения лиц с ментальными нарушениями, проживающих в психоневрологических интернатах.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае выражает надежду, что выводы и предложения, изложенные в специальном докладе, будут учтены и использованы в работе правозащитными институтами, органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и Пермского края, что в конечном итоге приведет к улучшению ситуации в сфере защиты прав граждан с ментальными нарушениями.

1. Международные и национальные стандарты обеспечения прав лиц с ментальными нарушениями

В соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека и других общепризнанных международных актов лица, страдающие психическими расстройствами, обладают всеми провозглашенными гражданскими, экономическими, социальными и культурными правами. В этих документах закреплены их права: на здоровье (подразумевающее также право доступа к услугам по реабилитации); на защиту человеческого достоинства; на участие в жизни общества; на свободу и личную неприкосновенность; на защиту от возможной дискриминации.

Российская Федерация ратифицировала целый ряд специализированных документов ООН: Декларация о правах умственно отсталых лиц (1971 г.); Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1975 г.); Декларация о правах инвалидов (1975 г.); Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 г.); Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (1991 г.); Конвенция о правах инвалидов (2008 г.), а также Европейскую декларацию по охране психического здоровья (2005 г.), содержащую соответствующий Европейский план действий.

Центральная роль в системе международных актов отводится принятым в 1991 году Принципам защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, ставшими базисом для формирования и совершенствования законодательства в области психического здоровья во многих странах. Они устанавливают стандарты лечения и содержания пациентов в клиниках, а также служат защитой против необоснованного и недобровольного содержания людей в учреждениях подобного рода.

Важным международным актом явилась Декларация о политике в области обеспечения прав пациента в Европе (1994 г.), на основе которой в 2010 году была принята Декларация прав пациентов в России. Всемирной ассамблеей здравоохранения в 2013 году был утвержден Комплексный план действий в области психического здоровья на период 2013-2020 годов, который привнес новизну в подходах к решению проблем в сфере психиатрии.

Предназначение Плана заключается в создании таких условий, в которых психическое здоровье ценится, укрепляется и охраняется, проводится профилактика психических расстройств, и в которых больные могут пользоваться правами человека в полном объеме, своевременно получать высококачественную, приемлемую медицинскую и социальную поддержку, способствующую выздоровлению, с тем, чтобы достичь наивысшего возможного уровня

здоровья и принимать всестороннее участие в жизни общества и в работе, не подвергаясь стигматизации и дискриминации.

Вопросы соблюдения прав человека в данной сфере, влияния гражданского общества и наделения его представителей полномочиями контроля проведены в нем красной нитью.

Конвенция о правах инвалидов призвана защищать права всех инвалидов, включая лиц с психическими и интеллектуальными недостатками. Положения Конвенции определяют, что инвалиды имеют неотъемлемое право на уважение их человеческого достоинства. Инвалиды имеют равные права, так же, как и их сограждане того же возраста. В первую очередь это право на удовлетворительный уровень жизни, которая должна быть нормальной и полноценной, и на принятие мер, направленных на приобретение инвалидами как можно большей самостоятельности. Они вправе, в соответствии со своими возможностями, заниматься полезной, продуктивной и вознаграждаемой деятельностью. Если пребывание инвалида в специальном учреждении является необходимым, то среда и условия жизни в нем должны как можно ближе соответствовать среде и условиям нормальной жизни лиц его возраста.

Этические принципы в области психиатрии, закрепленные в положениях Гавайской декларации (1977 г.) и Мадридской декларации по этическим стандартам в области психиатрической практики (1996 г.), убедительно декларируют необходимость гуманного и уважительного отношения врача к пациенту, запрет на те или иные проявления дискриминации.

Пленумом Правления Российского общества психиатров в 1994 году был принят Кодекс профессиональной этики психиатра, основанный на гуманистических традициях отечественной психиатрии и фундаментальных принципах защиты прав и свобод человека, защиты прав и свобод человека и гражданина, и составленный с учетом этических стандартов, официально признанных международным профессиональным сообществом.

Законодательство Российской Федерации в области защиты прав людей с ментальными

нарушениями представлено Конституцией Российской Федерации, в которой содержатся основные нормы международного права, а также Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Законом РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

В связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов, внесены соответствующие изменения в отдельные положения федерального и регионального законодательства, регулирующие основы социального обслуживания граждан в нашей стране, связанные с реализацией изменившейся государственной политики по отношению к инвалидам.

На региональном уровне социальное обслуживание инвалидов регулируется законами Пермского края и приказами Министерства социального развития Пермского края: Закон Пермского края от 08.12.2014 № 405-ПК «О перечне социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг в Пермском крае»; приказ Министерства социального развития Пермского края от 07.09.2010 N СЭД-33-01-01-254 «Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения Пермского края»; приказ Министерства социального развития Пермского края от 31.10.2014 № СЭД-33-01-03-556 «Об утверждении Порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания»; приказ от 28.12.2017 № СЭД-33-01-03-833 «Об утверждении нормативов обеспечения мягким инвентарем получателей социальных услуг в организациях стационарного социального обслуживания» и другими.

2. Анализ ситуации и мониторинг обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по правам граждан, проживающих в психоневрологических интернатах

На сегодняшний день сеть учреждений стационарного социального обслуживания Пермского края представлена 9-ю государственными автономными учреждениями для граждан пожилого возраста и инвалидов (юридическими лицами), включающими в себя 32 филиала и структурных подразделения психоневрологического профиля, а также геронтологический и геронто-психиатрический центры.

На 31 декабря 2017 г. на учете в территориальных управлениях Министерства социального развития Пермского края находилось 10686 человек (опека и попечительство, патронаж, доверительное управление), из них недееспособных – 9984 человека, ограниченно дееспособных – 78.

По состоянию на 1 февраля 2018 г. количество подопечных психоневрологических интернатов составило 4668 человек, нормативная наполняемость психоневрологических интернатов – 4840 койко-мест. Очередности на помещение в психоневрологические интернаты нет.

Детская сеть, в свою очередь, представлена 2-мя государственными казенными детскими домами-интернатами для умственно отсталых детей (далее – ДДИ), коечная мощность ДДИ составляет 406 койко-мест, количество воспитанников по состоянию на 1 октября 2017 г. составляло 281 человек.

В целом в психоневрологические интернаты ежегодно поступает, по информации Министерства социального развития Пермского края, более 300 человек.

Анализ половозрастной характеристики граждан, находящихся в сети государственных учреждений, показал, что основной категорией поступающих на социальное обслуживание являются лица от 35 до 59 (38%) и от 60 до 74 лет (31%). В основном это инвалиды, поступившие из медицинских организаций (33%), а также в связи с отказом опекуна (родителя,

родственника) от исполнения опекунских обязанностей (32%).

При этом отмечается, что доля воспитанников ДДИ, достигших совершеннолетия, поступивших в ПНИ составляет 6,8%.

Из года в год Уполномоченным по правам человека в Пермском крае проводились и продолжают проводиться проверки деятельности интернатных учреждений как в рамках реагирования на жалобы жителей Пермского края, в том числе самих клиентов учреждений социального обслуживания, так и в плановом режиме.

Первоначально поводом для посещения служит необходимость проверки отдельных фактов, затрагивающих интересы конкретных лиц, обратившихся в адрес Уполномоченного, однако, получаемые в ходе посещения интерната результаты свидетельствуют о нарушении конституционных прав лиц, проживающих в стационарных учреждениях, о несоблюдении международных принципов работы с умственно отсталыми лицами и инвалидами и нарушении норм действующего законодательства РФ при организации социального обслуживания.

В 2018 году Уполномоченным по правам человека были осуществлены выезды:

1) в 4 филиала Краевого государственного автономного учреждения социального обслуживания населения (КГАУСОН) «Озерский психоневрологический интернат»: Ашاپский ПНИ; Октябрьский ПНИ; отделение социального стационарного обслуживания Озерского ПНИ; Сарсинское специализированное отделение Озерского ПНИ;

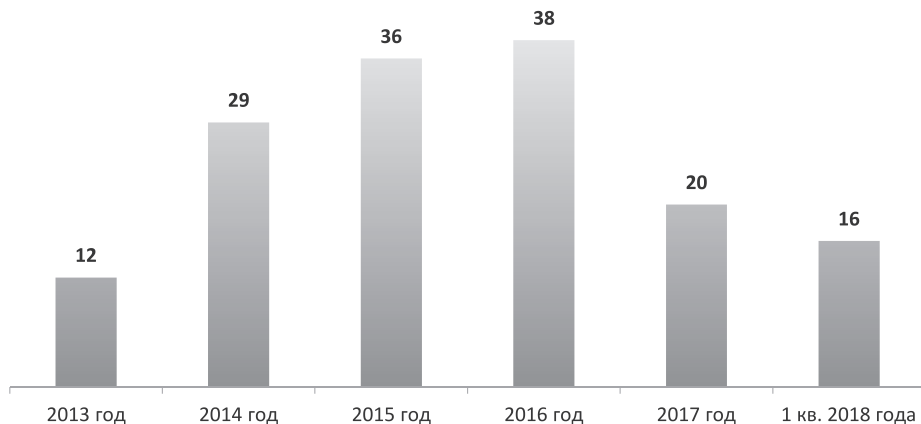
2) в 3 филиала КГАСУСОН «Губахинский психоневрологический интернат»: Александровский филиал; Никоновский филиал; Губахинский ПНИ;

3) в 1 филиал КГАСУСОН «Дубровский психоневрологический интернат» – Нытвенский ПНИ; и другие.

В ходе посещения интернатов был выявлен ряд проблемных вопросов, требующих внимания как со стороны руководителей психоневрологических интернатов, так и министерства социального развития Пермского края, являющегося учредителем государственных стационарных учреждений социального обслуживания населения, наделенного функциями контроля и полномочиями по финансированию деятельности учреждений.

Следует отметить, что на протяжении последних лет число жалоб в адрес Уполномоченного по

Динамика жалоб, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Пермском крае от клиентов интернатов



Структура жалоб:	2015	2016	2017
на неудовлетворительные условия пребывания в учреждениях	23	31	12
на плохое питание	3	1	2
на грубость и неправомерные действия со стороны сотрудников	7	2	0
на принудительную госпитализацию в психиатрический стационар	2	0	1
на отсутствие учета мнения проживающего при формировании заявок на приобретение продуктов и личных вещей	1	2	2
на ограничение свободы передвижения за пределами интерната	0	2	3
Всего	36	38	20

правам человека в Пермском крае увеличивалось: 2013 г. – 12; 2014 г. – 29; 2015 г. – 36; 2016 г. – 38; в 2017 – 20; за 1 квартал 2018 – 16.

В структуре жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае от лиц, проживающих в психоневрологических интернатах, следует отметить жалобы на неудовлетворительные условия пребывания в учреждениях, плохое питание, грубое отношение персонала, принудительное помещение в психиатрический стационар за любые отклонения в поведении и нарушение правил проживания, на отсутствие учета мнения проживающего при формировании заявок на приобретение продуктов и личных вещей, приобретаемых за счет личных средств граждан, ограничения в свободном передвижении за пределами учреждений.

Усилившийся в 2015 году поток жалоб был обусловлен изменившимися подходами в социальном обслуживании, а также отсутствием у клиентов необходимой информации о данных изменениях. Начиная с 2015 года, сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае было рассмотрено более 100 устных и письменных жалоб лиц, проживающих в интернатах и граждан, действующих в интересах последних. Среди нарушений прав, предусмотренных Конституцией РФ и международными актами в сфере защиты прав граждан, следует особо выделить нарушение прав на жизнь, охрану здоровья и получение медицинской помощи, права на труд, на самозащиту, уважение

достоинства личности, на приватность, свободу передвижения, жилище и другие.

Данные жалобы поступали от клиентов Калининского психоневрологического интерната, Вознесенского отделения Дубровского психоневрологического интерната, Пальниковского психоневрологического интерната, Александровского филиала Губахинского психоневрологического интерната и других.

В результате были выявлены существенные недостатки системы управления интернатными учреждениями, что привело к отсутствию должного методического и правового сопровождения интернатов, к отсутствию единых подходов в организации процесса социальной, психолого-педагогической, медицинской и трудовой реабилитации граждан, к устаревшему пониманию неотчуждаемых прав человека, страдающего психическими расстройствами.

По-прежнему при посещении учреждений социального обслуживания выявляются факты несоблюдения стандартов оказания социальных услуг (в части перечня и объемов услуг, сроков использования мягкого инвентаря), а также факты нарушения законодательства о защите прав инвалидов в части формирования безбарьерной среды. Участились жалобы на плохое, однообразное питание.

Особое беспокойство вызывали жалобы на оказание медицинской помощи, отсутствие обеспечения медикаментами и недобровольность госпитализации в психиатрические стационары. В ходе проводимых проверок специалистами

аппарата проводились и проводятся проверки медицинской документации и порядок организации медицинской помощи в учреждениях.

Приказом Министерства социального развития Пермского края от 31 октября 2014 г. №СЭД-33-01-03-556 утвержден Порядок предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, в рамках которого клиентам, проживающим в психоневрологических интернатах, оказываются социально-медицинские услуги, включающие оказание первичной медико-санитарной помощи, обеспечение ухода с учетом состояния здоровья, содействие в проведении реабилитационных мероприятий социально-медицинского характера, обеспечении техническими средствами ухода и реабилитации, содействие в проведении медико-социальной экспертизы, в организации прохождения диспансеризации, в обеспечении получателей социальных услуг по заключению врачей лекарственными средствами, госпитализация получателей социальных услуг в медицинские организации, содействие в направлении по медицинским показаниям на санаторно-курортное лечение.

Все психоневрологические интернаты имеют лицензию на осуществление медицинской деятельности. Во всех учреждениях порядок оказания медицинской помощи организован согласно законодательства.

Медицинская помощь оказывается в соответствии с имеющейся лицензией на медицинскую деятельность. В штатном расписании учреждений есть штатные единицы врачей-терапевтов и врачей-психиатров, средний медицинский персонал. К сожалению, отмечается нехватка врачей-психиатров в большинстве учреждений. Чаще всего врачи-психиатры являются совместителями, что, в ряде случаев, приводит к некачественному ведению и оформлению медицинской документации.

Из проблемных вопросов, которые были выявлены по результатам проверок, следует отметить, что факты принудительной госпитализации в психиатрический стационар, на которые указывали в своих обращениях заявители, нашли свое подтверждение.

Например, при проверке медицинской документации в КГАСУСОН «Губахинский ПНИ» проведена оценка госпитализаций в психиатрические стационары.

За 5 месяцев 2017 года было осуществлено более 50 госпитализаций в психиатрический стационар. При выборочной проверке историй болезни было обнаружено отсутствие обоснованности направлений на госпитализацию. Записи врача-психиатра не информативные, диагноз при направлении не меняется, остается таким же, как при плановом осмотре врача-психиатра. Обоснованность госпитализации не подтверждается записями в медицинских документах. В медицинских картах отсутствует согласие законного представителя на госпитализацию в психиатрический стационар.

В ходе проверок также выявлены проблемы с оказанием стоматологической помощи и зубному протезированию.

У большинства лиц, проживающих в психоневрологических интернатах, имеется потребность в лечении и протезировании зубов. В настоящее время оказание стоматологической помощи клиентам психоневрологических интернатов осуществляется в плановом режиме в медицинских организациях Пермского края, к которым прикреплены психоневрологические интернаты территориально. Протезирование зубов проводится по желанию клиентов, за счет их личных денежных средств.

Следует отметить, что такая организация оказания стоматологической помощи не решает проблему с оказанием данной помощи клиентам интернатов. Большинство лиц, проживающих в интернатных учреждениях, в силу имеющихся у них психических заболеваний, не могут получить лечение у стоматолога по причине невозможности контролировать свое поведение во время лечения. Врачи-стоматологи также неохотно берутся оказывать помощь данной категории граждан. В результате несвоевременного лечения зубов клиенты интернатов попадают к стоматологам только при необходимости удаления больных зубов. В перечень специалистов при ежегодной диспансеризации осмотр стоматолога не входит. Осмотр стоматолога осуществляется по

желанию клиентов, которые могут выразить такое желание.

Медицинское обслуживание в интернатах осуществляется в соответствии с выданной учреждению лицензией на осуществление медицинской деятельности, но контроль за этой деятельностью со стороны надзорных органов не осуществляется в связи с тем, что данный вопрос не урегулирован действующим законодательством.

Ранее такой функцией был наделен Росздравнадзор, за которым были закреплены полномочия по контролю за деятельностью медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, стационарными учреждениями социального обслуживания населения для лиц, страдающих психическими расстройствами.

С момента принятия Приказа Минздрава России от 13.12.2012 № 1040н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения» таких функций у Росздравнадзора не стало. Не осуществляется такой контроль и в рамках ведомственного контроля качества и безопасности социального обслуживания, что привело к нарушениям в части организации оказания психиатрической помощи, выявленным при проведении проверок.

В настоящее время такой контроль возможен только при проведении прокурорских проверок с привлечением уполномоченных органов по поступившим жалобам или информации о нарушениях.

В части определения уполномоченного органа, на который будут возложены функции по контролю за деятельностью медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, стационарными учреждениями социального обслуживания населения для лиц, страдающих психическими расстройствами, данный вопрос требует решения на федеральном уровне.

3. Проблемы защиты прав граждан, проживающих в негосударственных стационарных приютах

Отдельно предметом внимания Уполномоченного становились обращения в интересах лиц, находящихся в так называемых «частных» социальных приютах (Дом сестринского ухода «Забота» (г. Пермь), МУП «Забота» в с. Богородск Октябрьского района, ООО «Как дома» г. Пермь, ИП Мазеин (приют «Мария») г. Пермь и других).

По информации Министерства социального развития Пермского края на территории края в настоящее время функционирует более 20 частных приютов, в которых постоянно проживают лица, получающие разного рода услуги. Из которых:

- 4 приюта функционируют с образованием юридического лица (общество с ограниченной ответственностью);
- 4 в форме автономной некоммерческой организации;
- 2 под эгидой благотворительных фондов;
- 4 открыты индивидуальными предпринимателями;
- 6 организованы физическими лицами.

Внеплановые проверки, проведенные, в том числе, по жалобам граждан и инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, показали, что в большинстве случаев на территории частных приютов не обеспечено безопасное проживание граждан; объемы и качество оказываемых социальных услуг не соответствуют установленным действующим законодательством стандартам.

В процессе реагирования на выявленные нарушения был установлен ряд проблемных моментов, существенно осложняющих процедуры восстановления нарушенных прав лиц, находящихся в приютах.

Во-первых, зачастую указанные лица значительно изолированы от социальной среды и не имеют возможности самостоятельного обращения в те или иные инстанции по вопросам реализации (защиты) прав, установления

социальных статусов, решения иных вопросов, в том числе имущественного характера.

Во-вторых, частные приюты, организованные физическими лицами, полностью выпадают из поля деятельности надзорных органов, поскольку ни органы государственного регионального контроля в лице Министерства социального развития Пермского края, ни органы прокуратуры не наделены полномочиями по проведению проверки соблюдения законности в отношении физических лиц.

В-третьих, в виду психологической и физической зависимости лиц, проживающих в частных приютах, существенно затруднен процесс раскрытия и пресечения возможных злоупотреблений со стороны организаторов приютов, в том числе в части совершения мошеннических действий с целью отчуждения имущества подопечных.

Анализ деятельности ряда приютов, таких как частный приют в с. Мостовая Октябрьского района (Субботина М. Ф.), д. Афонино Юсьвинского района (Овчинникова В. П.), показал, что с одной стороны, наличие таких приютов на территории региона обусловлено повышенной потребностью среди населения и желанием граждан, по тем или иным причинам, воспользоваться услугами негосударственных социальных учреждений; с другой стороны, указанные организации не обеспечивают порой элементарных требований законодательства, а четкий алгоритм действий надзорных и иных органов по выявлению случаев возможного социального и иного неблагополучия отдельных граждан, вынужденных проживать в частных приютах, отсутствует.

Вышеуказанные вопросы требуют экспертного обсуждения с целью выработки единого алгоритма действий надзорных и правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления с целью пресечения возможных нарушений прав лиц, проживающих в частных приютах.

Кроме того, выявленные проблемы функционирования частных приютов очевидно свидетельствуют о необходимости создания в крае системы обучения и методического

сопровождения граждан, выразивших желание организовать деятельность по оказанию социальных услуг жителям Пермского края и дальнейшего сопровождения добросовестных предпринимателей.

В связи с этим, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае было инициировано проведение межведомственного рабочего совещания по вопросам соблюдения прав граждан, проживающих в частных социальных приютах, осуществляющих деятельность на территории Пермского края. В совещании приняли участие представители Прокуратуры Пермского края, Управления Роспотребнадзора РФ по Пермскому краю, Министерства здравоохранения Пермского края, Следственного управления Пермского края, Следственного комитета Российской Федерации по Пермскому краю, Управления Федеральной налоговой службы по Пермскому краю, ГУ МВД России по Пермскому краю.

По итогам рабочего совещания были подготовлены рекомендации по обеспечению прав граждан, находящихся в частных приютах на территории Пермского края.

4. Новые подходы в деятельности стационарных учреждений социального обслуживания в Пермском крае

Анализ вновь поступающих обращений из интернатных учреждений свидетельствует, что переход на новые принципы социального обслуживания практически состоялся. Однако, выявленные Уполномоченным по правам человека в Пермском крае системные проблемы в части соблюдения гарантий оказания медицинской помощи и охраны здоровья, обеспечения мягким инвентарем, организации питания и трудовой деятельности требуют проработки, в том числе с участием представителей законодательной власти.

По итогам рассмотрения рекомендаций Уполномоченного по правам человека в Пермском крае основная часть нарушений устраняется.

С 1 января 2015 года Министерство социального развития Пермского края осуществляет на территории края региональный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предоставляющих социальное обслуживание. Объектами контроля выступают как государственные, так и негосударственные организации, а также индивидуальные предприниматели, предоставляющие социальные услуги с обеспечением проживания либо без обеспечения проживания. В 2015 году проверками было охвачено 15 поставщиков социальных услуг (9 государственных организаций и 6 организаций, представляющих негосударственный сектор). По итогам 2017 года в рамках регионального государственного контроля в сфере социального обслуживания было проведено около 30 плановых и внеплановых проверок. Правоприменительная практика реализации Министерством контрольно-надзорных функций показала, что введение регионального государственного надзора в сфере социального обслуживания позволило обеспечить:

- возможность контроля за соблюдением прав получателей социальных услуг у негосударственных поставщиков социальных услуг и др.
- распространение обязательных требований в сфере социального обслуживания не только на государственные организации, но и на негосударственный сектор.

В итоге удалось решить ряд важных проблем. Так, в 2017 г. проведены необходимые мероприятия по приведению учреждений в части обеспечения площадью жилых помещений в нормативное состояние.

На сегодняшний день получателей социальных услуг, размещенных в психоневрологических интернатах с нарушением нормативов обеспечения площадью жилых помещений, нет.

С конца 2015 года на территории края в плановом режиме проводится независимая оценка интернатных учреждений, предусматривающая оценку условий оказания услуг

по таким общим критериям, как открытость и доступность информации об организации социального обслуживания, комфортность и доступность получения услуг, их качество, комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения; доброжелательность, вежливость, компетентность работников организаций социального обслуживания; удовлетворенность клиентов качеством оказания услуг. Полученные результаты свидетельствуют о том, что не всегда соблюдение формальных критериев отражает реальную эффективность работы учреждения, в связи с чем Министерству социального развития Пермского края было предложено рассмотреть вопрос о доработке существующей методики проведения независимой оценки, а также о координации разных форм общественного контроля в социальной сфере. По результатам данной оценки Министерством социального развития Пермского края были разработаны планы по улучшению качества работы психоневрологических интернатов.

Свои результаты принесли и предпринятые учредителем меры по устранению выявленных нарушений. Создана система реагирования на рекомендации Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, организовано методическое сопровождение деятельности учреждений и отдельных специалистов; продолжена работа по обучению сотрудников учреждений новым технологиям работы с клиентами.

В настоящее время обеспеченность психоневрологических интернатов кадрами, в том числе основным персоналом (врачи и средний медицинский персонал, социальные работники и т.д.), составляет 95 %. Сотрудники учреждений социального обслуживания населения регулярно проходят соответствующую процедуру аттестации и профессиональную переподготовку. Так, в 2017 г. повышение квалификации и обучение новым технологиям работы с пожилыми гражданами и инвалидами с ментальными нарушениями прошли 910 сотрудников учреждений социального обслуживания населения (что составляет 35% от общей численности персонала учреждений).

Внедряются новые технологии урегулирования конфликтов в учреждениях, в том числе с использованием технологий медиации. Разрешение конфликтных ситуаций между клиентами либо клиентами и сотрудниками учреждений стационарного социального обслуживания проводится при содействии служб по урегулированию конфликтных ситуаций. Ежемесячно учреждениями проводятся мероприятия по информированию клиентов о данных службах и порядке их работы. При необходимости, данными службами для разрешения конфликта также привлекаются внешние партнеры (родственники или другие заинтересованные лица).

С целью всестороннего и объективного рассмотрения обращений недееспособных граждан при Министерстве социального развития Пермского края была создана комиссия по рассмотрению обращений, поступивших от недееспособных граждан, проживающих в государственных краевых стационарных учреждениях социального обслуживания населения, в состав которой включен представитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Важное значение имеют новые технологии работы с клиентами, внедряемые в самих учреждениях в настоящее время, направленные на комплексную реабилитацию, а также на социализацию клиентов интернатов.

В 2017 году с целью успешной социализации и сокращения (исключения) случаев помещения выпускников ДДИ, достигших 18-летнего возраста, в психоневрологические интернаты на базе двух ДДИ (Осинский дом-интернат, Рудничный дом-интернат) начата разработка и реализация проекта по подготовке воспитанников к самостоятельному сопровождаемому проживанию. В настоящее время на базе 2 ДДИ открыто и функционируют четыре «тренировочные квартиры». На сегодняшний день 33 воспитанника в данных квартирах уже получают навыки самостоятельного проживания. Учреждениями разработаны программы проживания воспитанников в «тренировочных квартирах». Определены критерии для выявления целевой группы воспитанников

ДДИ, имеющих потенциал к самостоятельному (сопровожаемому) проживанию, которые включают наличие навыков самообслуживания, стабильное психоэмоциональное состояние, психологическую совместимость воспитанников. С целью обеспечения обучения воспитанников ДДИ получены лицензии на дополнительную образовательную деятельность. В ДДИ разработаны и реализуются программы, в соответствии с которыми воспитанники получают навыки по профессиям «дворник», «уборщик», «официант», «садовник».

Кроме того, заключены договоры с образовательными организациями (дошкольными образовательными организациями, специальными коррекционными школами) в рамках соглашений, с которыми воспитанники на базе ДДИ получают общее и дошкольное образование по адаптированным образовательным программам.

С 1 апреля 2017 года реабилитацию в «тренировочных квартирах» прошли 24 воспитанника в возрасте от 13 до 18 лет. Из них выпущены из ДДИ 10 человек: 5 чел. – в ФКПОУ «Кунгурский техникум-интернат» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (остаются воспитанниками ДДИ) – 50%; 2 чел. – отданы под опеку (отчислены) – 20 %; 1 чел. – возвращен в кровную семью (отчислен) – 10%. И лишь 2 человека были переведены в ПНИ.

Одним из наиболее важных направлений в деятельности по профилактике попадания лиц, страдающих психическими заболеваниями старше 18 лет в ПНИ, является развитие альтернативных форм их жизнеустройства. Так, в крае с 2007 г. реализуется стационарзамещающая технология «Семья для пожилого». Пожилым гражданам, в том числе инвалидам, страдающим психическими расстройствами, нуждающимся в постоянном постороннем уходе и помощи, предлагается устройство в приемные семьи. Гражданам, принявшим в семью пожилого человека, назначается ежемесячная денежная выплата из краевого бюджета в размере 3300 рублей. Денежная выплата назначается при условии установления в отношении пожилого человека (инвалида) патронажа (опеки) в рамках

действующего законодательства и совместного проживания помощника и подопечного. Технология предусматривает оказание приемной семье психологических и правовых услуг. Такое сопровождение позволяет своевременно защитить граждан от возможных рисков и способствует предотвращению конфликтных ситуаций в семьях. Количество пожилых граждан, принятых в семью, на 1 октября 2017 г. составляет 1465 чел., из них 624 инвалида, страдающих психическими расстройствами.

Еще одной стационарозамещающей технологией является «Семья для инвалида». Данный проект стартовал в 2014 году. В рамках технологии предполагается размещение в семье инвалидов с ментальными нарушениями из числа клиентов психоневрологических интернатов. Основной задачей данной технологии является реабилитация и социализация инвалидов в условиях семьи, при профессиональном сопровождении семьи специалистами ПНИ. Лицам, принявшим в семью инвалида, также назначается ежемесячная денежная выплата в размере 5000 рублей. На сегодняшний день 20 человек принимает участие в проекте.

В рамках участия в пилотном проекте по реализации новой модели работы психоневрологических интернатов на территории края внедряется модель самостоятельного «Сопровождаемого проживания». Оказание услуг по сопровождаемому проживанию планируется в рамках государственного задания и заказа.

На сегодняшний день принят Стандарт услуг по сопровождаемому проживанию, предусматривающий 2 вида сопровождения: постоянное и периодическое. Разработаны критерии отбора инвалидов и оценки потребности в объеме сопровождения (способность самостоятельного выполнения бытовых, социально-коммуникативных действий, особенности заболевания, личная мотивация).

Во всех ПНИ проведен анализ потенциальных участников технологии «Сопровождаемое проживание», по итогам чего было выявлено 87 потенциальных участников из 4607 клиентов (4%).

В настоящее время на базе Дубровского психоневрологического интерната открыто

Общезитие самостоятельного «сопровождаемого проживания», деятельность которого направлена на:

- создание для инвалидов условий проживания, приближенных к домашним;
- осуществление мер, направленных на обеспечение занятости и трудоустройства инвалидов.

В результате применения вышеуказанных критериев было отобрано 15 инвалидов из числа клиентов ПНИ для проживания в общежитии и получения услуг по сопровождаемому проживанию.

Интернатом активно ведется работа с организациями различной формы собственности и индивидуальными предпринимателями по вопросам трудоустройства инвалидов, находящихся на сопровождаемом проживании, в результате чего 9 инвалидов трудоустроены.

В рамках мероприятия «Организация сопровождаемого проживания» подведомственным учреждениям Министерства социального развития Пермского края также были выделены субсидии для организации «тренировочных квартир» на базе учреждений для организации учебного и самостоятельного проживания. В настоящее время созданы 8 таких «тренировочных квартир» на базе стационарных учреждений социального обслуживания. Одновременно продолжается работа по привлечению негосударственных организаций для реализации услуг «сопровождаемого проживания» для инвалидов, проживающих в семьях, в рамках государственного заказа.

5. Общественный контроль в государственных учреждениях социального обслуживания населения

В декабре 2011 года при поддержке омбудсмена Пермского края был принят закон «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». Закон наделил общественников, которые вошли в состав региональной группы

при Общественной Палате, правом посещать стационарные социальные учреждения по утвержденному графику. Помимо процедуры общественного контроля интернатных учреждений, Закон Пермского края об общественном контроле закрепил право любых инициативных групп проводить акции гражданского контроля. Нормы закона обязали органы власти давать обязательный ответ (Заключение) на каждый акт, составленный по итогам общественного контроля, с указанием плана устранения выявленных нарушений.

Деятельность группы осуществляется на всей территории Пермского края согласно утвержденному плану проведения мероприятий по общественному (гражданскому) контролю на текущий год.

Региональная группа общественного (гражданского) контроля при Общественной Палате Пермского края осуществляет общественные проверки государственных учреждений социального обслуживания населения Пермского края, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка, разрабатывает методики проведения мероприятий по общественному (гражданскому) контролю, осуществляет иные полномочия, направленные на содействие организации и проведению общественного (гражданского) контроля в Пермском крае.

С целью осуществления общественного (гражданского) контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан, проживающих в психоневрологических интернатах, в период с 2014 по 2017 гг. членами Региональной группы были проверены более 10 психоневрологических интернатов, расположенных на территории Пермского края:

- Красновишерский психоневрологический интернат – филиал КГАУ «Соликамский дом-интернат для престарелых и инвалидов»;
- Отделение социального стационарного обслуживания КГАУСОН «Озёрский психоневрологический интернат»;
- Еловский психоневрологический интернат-филиал КГАСУСОН «Чайковский дом-интернат для престарелых и инвалидов» и др.

По итогам выездов Региональной груп-

пой Общественной Палаты составляются и направляются акты, в которых отражается: общая характеристика учреждений; жалобы проживающих; основные проблемы, отмеченные сотрудниками учреждений; выявленные членами Региональной группы нарушения и замечания; рекомендации в адрес руководства учреждений и органов исполнительной власти Пермского края (Министерства социального развития Пермского края и Министерства здравоохранения Пермского края).

Чаще всего членами Региональной группы отмечаются следующие проблемы и недостатки:

- нехватка помещений;
- острая потребность в ремонте помещений учреждений;
- качество питания;
- недостаточность финансирования учреждений;
- большая текучесть кадров из-за низких зарплат педагогических и социальных работников, обслуживающего персонала;
- несоблюдение права клиентов на приватность;
- отсутствие информационной доступности (нет необходимого количества телевизоров, радио, доступа в интернет, WI-FI, свежей прессы, книг);
- отсутствие в санитарных комнатах туалетной бумаги, мыла;
- отсутствие штор на окнах и другие.

Акты, по итогам посещения учреждений, направляются Общественной Палатой Пермского края в адрес органов государственной власти Пермского края и в адрес администраций учреждений. Отчеты учредителей и руководителей стационарных учреждений о реализации рекомендаций, выработанных членами Региональной группы, подтверждают, что выявленные нарушения приняты к сведению и устраняются. Следует отметить, что работа общественных наблюдателей на этом не заканчивается, они продолжают отслеживать изменения до момента реального исполнения обещаний. Главной целью общественного контроля в интернатах является улучшение качества жизни клиентов стационарных учреждений социального обслуживания.

Результатом деятельности общественного

контроля является улучшение условий проживания в интернатных учреждениях: они стали более комфортными, изменилось отношение сотрудников, случаи грубых нарушений прав клиентов стали встречаться гораздо реже. Технология общественного контроля стала привычной практикой как для пермских некоммерческих организаций, так и для органов власти региона.

Рекомендации Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по повышению эффективности соблюдения прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах

Соблюдение прав граждан с ментальными нарушениями, проживающими в психоневрологических интернатах, всегда будет находиться на особом контроле Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Следует отметить, что в последние годы в Пермском крае проведена большая работа по улучшению условий проживания граждан в психоневрологических интернатах, реализуются мероприятия программы государственных гарантий, значительно улучшилась материально-техническая база учреждений, изменилось отношение к лицам, проживающим в интернатах как со стороны сотрудников учреждений социального обслуживания, так и общества в целом, а соблюдение прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах, находится на контроле не только надзорных органов, но и контролируется общественными организациями, работающими на территории Пермского края.

Вместе с тем приходится констатировать, что результаты проверок психоневрологических интернатов свидетельствуют о недостаточности внимания со стороны органов государственной власти к проблемам данной категории

граждан. Наличие выявленных недостатков может свидетельствовать об определенных упущениях в ведомственном контроле со стороны Министерства социального развития Пермского края и необходимости дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования системы организации социального обслуживания лиц, проживающих в психоневрологических интернатах.

В целях комплексного решения назревших проблем с учетом изложенных в докладе проблемных вопросов, считаю необходимым

Рекомендовать:

Министерству здравоохранения Российской Федерации:

Рассмотреть возможность законодательного определения уполномоченного органа, на который будут возложены функции по контролю за деятельностью медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, и стационарными учреждениями социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами.

Правительству Пермского края:

1. Принять доклад к сведению.
2. Организовать межведомственное обсуждение проблем реализации прав клиентов стационарных учреждений социального обслуживания на труд, на охрану здоровья и медицинскую помощь.
3. Разработать регламент межведомственного взаимодействия по вопросам организации оказания плановой стоматологической помощи лицам, проживающим в психоневрологических интернатах.
4. Рассмотреть вопрос о дополнительном финансировании психоневрологических интернатов для обновления материально-технической базы и создания надлежащих санитарно-бытовых условий проживания.

Министерству социального развития Пермского края:

1. Разработать единые подходы к деятельности органов опеки и попечительства в части рассмо-

тения и принятия решений о расходовании денежных средств недееспособных граждан.

2. Создать условия для реализации прав лиц, постоянно проживающих в учреждениях социального обслуживания, на самозащиту и получение бесплатной юридической помощи.

3. Завершить формирование в учреждениях социального обслуживания безбарьерной среды для маломобильных клиентов.

4. Обеспечить эффективность ведомственного контроля за текущей деятельностью психоневрологических интернатов.

5. Организовать работу по созданию на территории Пермского края некоммерческого партнёрства (саморегулируемой организации), ассоциации добросовестных негосударственных поставщиков социальных услуг.

6. Информировать потенциальных негосударственных поставщиков социальных услуг о требованиях законодательства об основах социального обслуживания граждан.

7. Создать при Министерстве социального развития Пермского края соответствующую межведомственную рабочую группу по рассмотрению вопросов выявления, реагирования и профилактики нарушений прав граждан, проживающих в негосударственных социальных приютах.

8. Доработать Регламент межведомственного взаимодействия при проведении мониторинга деятельности негосударственных социальных приютов, действующих на территории Пермского края.

Управлению ФНС России по Пермскому краю:

Подготовить и ежегодно обновлять и направлять в Министерство социального развития Пермского края информацию о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, указавших оказание социальных услуг (социальное обслуживание с предоставлением проживания) в качестве вида деятельности при регистрации в налоговых органах.

ГУ МВД России по Пермскому краю:

Активизировать работу участковых уполномоченных полиции по выявлению организаций

и помещений, в которых проживают лица, получающие социальные услуги, не отвечающие требованиям безопасности и/или находящиеся в состоянии социального неблагополучия.

Руководителям учреждений социального обслуживания:

1. Обеспечить своевременность получения согласия законного представителя на госпитализацию подопечного в психиатрический стационар, с обязательным приложением согласия к медицинской документации.

2. Обеспечить контроль за ведением медицинской документации в части обоснованности госпитализации в психиатрический стационар.

3. Принять меры по укомплектации психоневрологических интернатов врачами-психиатрами на постоянной основе.

4. Усилить контроль за деятельностью организаций, оказывающих услуги по питанию клиентов.

5. Обеспечить выполнение стандартов социального обслуживания, в том числе в части обеспечения клиентов мягким инвентарем и оснащения учреждений и жилых комнат клиентов.

Общественной Палате Пермского края

В рамках предоставленных полномочий осуществлять систематический мониторинг обеспечения прав лиц, проживающих в психоневрологический интернатах, с организацией повторных проверочных мероприятий по итогам устранения выявленных замечаний.



*Уполномоченный
по правам человека
в Пермском крае
Павел Миков*

**ИНФОРМАЦИЯ
О ЛИЦАХ, СТРАДАЮЩИХ ПСИХИЧЕСКИМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ
И ПРОЖИВАЮЩИХ В УЧРЕЖДЕНИЯХ СОЦИАЛЬНОГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ**

Наименование показателя	2015 год	2016 год	2017 год
1. Численность граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания, страдающих психическими расстройствами и состоящих на диспансерном учете всего	4200	4273	4380
в том числе детей	324	296	278

2. Численность граждан, состоящих на учете в органах опеки и попечительства всего	10818	11064	10686
в том числе: признанных недееспособными	9997	10179	9984
признанных ограниченно дееспособными вследствие психического расстройства	96	23	78

3. Численность граждан, над которыми установлена опека (попечительство) всего	9943	10153	10062
в том числе: проживающих в стационарных организациях социального обслуживания	4464	4549	4668
находящихся под опекой граждан	5266	5422	5063
находящихся в учреждениях здравоохранения	314	340	253

4. Количество исковых заявлений о признании недееспособными граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания всего	11	18	15
в том числе: удовлетворены исковые требования	9	14	13
отказано в удовлетворении исковых требований	2	4	2

5. Количество исковых заявлений о признании ограниченно дееспособными вследствие психического расстройства граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания всего	0	0	4
в том числе: удовлетворены исковые требования	0	0	4
отказано в удовлетворении исковых требований	0	0	0

6. Количество исковых заявлений о признании дееспособными граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания всего	16	17	17
в том числе: удовлетворены исковые требования	6	6	3
отказано в удовлетворении исковых требований	10	11	14

7. Количество стационарных организаций социального обслуживания всего	11	11	11
в том числе: общего типа (дома-интернаты для престарелых и инвалидов)	6	4	4
психоневрологические интернаты	3	5	5
детские психоневрологические интернаты	2	2	2

8. Численность граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания общего типа (дома-интернаты для престарелых и инвалидов) всего	1491	1405	1406
в том числе страдающих психическими расстройствами	132	173	166

9. Численность граждан, проживающих в психоневрологических интернатах всего	4788	4845	4946
в том числе детей	324	296	278

10. Численность граждан, страдающих психическими расстройствами и проживающих в стационарных организациях социального обслуживания, которые осуществляют трудовую деятельность всего	192	193	186
в том числе: в домах-интернатах для престарелых и инвалидов	20	18	12
в психоневрологических интернатах	172	175	174

11. Численность граждан, страдающих психическими расстройствами и проживающих в стационарных организациях социального обслуживания, которые обучаются в профессиональных образовательных организациях всего	4	6	5
--	---	---	---

12. Численность граждан, состоящих на учете для помещения в психоневрологические интернаты всего	0	0	0
в том числе детей	0	0	0