

Справка по анализу нормативного правового регулирования институтов возмездной опеки над совершеннолетним недееспособным гражданином и возмездного ухода за взрослыми инвалидами

Проектным офисом «Регион Заботы» Общероссийского народного фронта проведен анализ применяемых в стране мер государственной социальной поддержки, профилактирующих попадание инвалидов, страдающих психическими заболеваниями, в психоневрологические интернаты.

ОНФ направил запрос в регионы о практике применения институтов «приемной семьи» и возмездной опеки за совершеннолетними инвалидами, а также возмездного ухода за пожилыми и инвалидами. Ответ на запрос получен от 79 регионов из 85.¹

Анализ показал, что в регионах, которые применяют меры государственной социальной поддержки населения, направленные на профилактику попадания людей в интернаты, количество мест в интернатах на население меньше.

Так, например, в ХМАО обеспеченность населения местами в ПНИ составляет 28 мест на 100 тыс. чел. При этом в ХМАО широко применяются меры государственной социальной поддержки за счет бюджета региона:

- возмездная опека (под которой находится 2451 чел. с выплатой 15 тыс. рублей);
- «приемная семья» (в которых проживают 218 чел. с выплатой вознаграждения 11 тыс. рублей);
- сертификаты на оплату услуг сиделок (для 11 чел. по 139 руб. в час.).

Общие расходы бюджета ХМАО на возмездную опеку и приемную семью составляют 470 млн рублей. Это ориентировочно в 2 раза дешевле, чем содержание людей в интернатах.

Во Владимирской области обеспеченность населения местами в ПНИ составляет 154 места на 100 тыс.чел. При этом в регионе применяются такие меры поддержки за счет бюджета региона:

- возмездная опека (202 чел. с вознаграждением в размере 9385 – 11731 рублей);
- приемная семья (в которой проживает 153 чел. с выплатой 8973-11217 рублей);
- технология «персональный помощник» (для 277 чел. с выплатой помощнику в размере 5907).

Общие расходы бюджета Владимирской области на возмездную опеку, приемную семью и оплату услуг помощника составили 73 177 670 в 2021 году. Таким образом, бюджет региона тратил всего по 9 648 руб. на 1 человека в месяц, в то время как стоимость 1 койко-дня в ПНИ Владимирской области ориентировочно составляет 2000 руб.

В ЯНАО отсутствуют койки в ПНИ. При этом в регионе применяются такие меры поддержки за счет бюджета региона:

- возмездная опека (609 чел. с вознаграждением в размере 20 454 рублей);
- приемная семья (в которой проживает 96 чел. с выплатой 20 454 рублей);

¹ Нет информации от: Красноярского края, Курганской области, Магаданской области, Псковской области, Республики Тыва, Саратовской области.

- выплата по уходу за пожилым и инвалидом (для 239 чел. с выплатой помощнику в размере 20 454 рублей).

Общие расходы бюджета региона на возмездную опеку, приемную семью и выплаты по уходу составили 195 215 603,73 в 2021 году.

1. Возмездная опека

Согласно ч. 2 ст. 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве в Российской Федерации» орган опеки и попечительства, исходя из интересов подопечного, вправе заключить с опекуном или попечителем **договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях**. Вознаграждение опекуну или попечителю может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц, а **также средств бюджета субъекта Российской Федерации**. Предельный размер вознаграждения по договору об осуществлении опеки или попечительства за счет доходов от имущества подопечного устанавливается Правительством Российской Федерации. Случаи и порядок выплаты вознаграждения опекунам или попечителям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Предельный размер установлен постановлением Правительства РФ от 17.11.2010 N 927 и составляет не более 5%.

По результатам анализа нормативной правовой базы федерального и регионального уровней по вопросам возмездной опеки установлено, что применяется три способа финансирования вознаграждения опекунам, осуществляющим свои полномочия на возмездных условиях.

Первый способ – вознаграждение опекуна осуществляется за счет доходов от имущества подопечного (например, приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 28.05.2012 N 145-мпр - предельный размер вознаграждения, выплачиваемого опекуну (попечителю) по договору за счет доходов от имущества совершеннолетнего подопечного, не может превышать 5 процентов дохода от имущества совершеннолетнего подопечного за отчетный период, определяемого по отчету опекуна (попечителя).

Второй способ – вознаграждение опекуну выплачивается за счет третьих лиц (например, ст. 7 Закона Калужской области от 02.07.2007 N 334-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству»).

Третий способ – вознаграждение опекуна осуществляется за счет бюджетных средств субъекта Российской Федерации.

В 14 регионах страны имеется нормативно-правовая база, регулирующая порядок назначения опекунов и выплату им вознаграждения за счет средств бюджета: Архангельская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Еврейская автономная область, Калужская область, Камчатский край, Мурманская область, Омская область, Сахалинская область, Хабаровский край, ХМАО, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Максимальный размер вознаграждения опекуна в Сахалинской области зависит от округа проживания опекуна и варьируется **от 30 000 до 43 000 рублей в месяц**.

Минимальный размер вознаграждения установлен в Еврейской автономной области и составляет **2000 рублей в месяц**.

Способы определения размера вознаграждения опекуна:

1. Размер вознаграждения установлен для всего региона в твердой сумме, в том числе с применением повышающих коэффициентов и индексации (Владимирская, Вологодская область);
2. Размер вознаграждения может быть привязан к величине прожиточного минимума в регионе (Мурманская область);
3. В зависимости от того, является ли опекун работающим/пенсионером или неработающим (Калужская область);
4. В зависимости от муниципального района, в котором проживает опекун (Архангельская, Сахалинская область);
5. Вознаграждение выплачивается только малоимущим опекунам (Хабаровский край).

В 2021 г. на оплату возмездной опеки за счет регионального бюджета в 13 из 14 указанных регионов² израсходовано **586 103 580,13 рублей**.

На начало 2022 г. за счет средств регионального бюджета выплачивается вознаграждение за выполнение обязанностей опекуна/попечителя в отношении **7216** недееспособного гражданина.

2. Возмездный уход

2.1. Выплаты по уходу (не обязательно совместное проживание)

Указом Президента РФ от 26.12.2006 № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» установлены ежемесячные компенсационные выплаты в размере 1200 рублей неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет.

В дополнение к указанной мере социальной поддержки рядом регионов (10 регионов: Московская область, Ленинградская область, Владимирская область, ХМАО, ЯНАО, Ненецкий автономный округ, Приморский край, Республика Коми, Республика Крым, г. Севастополь) установлены дополнительные выплаты трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидами и пожилыми.

1. Постановление Правительства МО от 19.02.2019 N 77/6 «Об утверждении Порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты на осуществление ухода за инвалидами» - выплата устанавливается **в размере двукратной величины прожиточного минимума**, установленного в Московской области для пенсионеров на дату обращения за ее предоставлением (на 1 июня 2022 г. – **13951** рубль), что значительно дешевле расходов на содержание 1 человека в интернате. **Выплату на начало 2022 года получают 749 граждан.**

2. Государственная программа Ленинградской области «Социальная поддержка отдельных категорий граждан в Ленинградской области», утвержденная постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 406, распоряжение Комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 10.09.2019 № 2769 «О предоставлении услуг с применением технологии социального обслуживания «Заботливый сосед» для граждан пожилого возраста и инвалидов Ленинградской области» - выплата по уходу **в размере 7000 рублей. Выплату получают 131 гражданин.**

² ХМАО ввело меру государственной поддержки «возмездная опека» с 1 января 2022 г.

3. Постановление Губернатора Владимирской области от 12.03.2013 № 262 «О внедрении во Владимирской области технологии «Персональный помощник» для инвалидов с тяжелыми ограничениями функций опорно-двигательного аппарата» предусмотрена выплата лицу, осуществляющему помощь **в размере 5 907 руб. Выплату получают 277 граждан.**

4. Постановлением Правительства ХМАО - Югры от 16.03.2012 N 97-п «О предоставлении сертификатов на оплату услуг по уходу за одинокими тяжелобольными гражданами» установлена возможность получения пожизненного **сертификата на оплату услуг по уходу в размере 139, 50 рублей за 1 час. Выплату на начало 2022 года получают 11 граждан.**

5. Постановление Правительства ЯНАО от 07.10.2019 N 1082-П «Об утверждении Порядка предоставления ежемесячной компенсационной выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов I группы из числа граждан, признанных в установленном порядке недееспособными)» - выплата осуществляется в размере ежемесячной компенсационной выплаты одному из неработающих трудоспособных родителей (усыновителей, опекунов, попечителей), осуществляющих уход за ребенком-инвалидом **(20 454 рублей). Выплату получают 239 граждан.**

6. Закон НАО от 20.12.2013 № 121-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Ненецкого автономного округа» предусматривает возможность получения родственникам выплаты по уходу **в размере 3 633 рублей. На 01.01.2022 выплату получают 94 граждан.**

7. Постановление Правительства Приморского края от 31.01.2020 N 69-пп «О Порядке и условиях предоставления ежемесячной денежной выплаты лицам, осуществляющим уход за инвалидами в Приморском крае» - Ежемесячная денежная выплата назначается в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленной в Приморском крае на текущий год, за вычетом суммы ежемесячной компенсационной выплаты, определенной Указом Президента Российской Федерации № 1455, или ежемесячной выплаты, определенной подпунктом "б" пункта 1 Указа Президента Российской Федерации № 175. **На 2022 г. – 18054 рублей.** Право на получение ежемесячной денежной выплаты имеют граждане при условии, что среднедушевой доход семьи инвалида ниже полуторакратной величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленной в Приморском крае на текущий год. **На 1 июля 2022 г. выплату получают 722 граждан.**

8. Закон Республики Коми от 06.07.2009 № 68-РЗ "О некоторых вопросах, связанных с уходом и помощью гражданам пожилого возраста и инвалидам на территории Республики Коми» - выплата в зависимости от природно-климатической зоны проживания и состояния здоровья подопечного выплачивается **в размере от 7 899,55 руб. до 17 843,69 руб. Выплату получают 161 граждан.**

9. В республике Крым сохраненная мера для лиц, имевших право получать помощь по уходу за инвалидом вследствие психического расстройства по состоянию на 31.12.2014 по Постановлению Совета министров Республики Крым от 03.06.2015 N 306 (ред. от 09.10.2020) "Об утверждении Порядка назначения и выплаты ежемесячной денежной помощи лицу, проживающему вместе с инвалидом I или II группы вследствие психического расстройства, по уходу за ним", новых назначений нет. Выплата выплачивается **в размере разницы между тремя прожиточными минимумами в расчете на душу населения, установленными в Республике Крым, и среднедушевым доходом семьи за шесть предыдущих месяцев**, но не может быть больше минимального размера оплаты труда, установленного в Российской Федерации. **По состоянию на начало 2022 года выплату получают 1373 гражданина.**

10. Закон города Севастополя от 23.01.2015 № 106-ЗС «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории города Севастополя» - ежемесячная компенсационная выплата неработающим лицам, достигшим пенсионного возраста либо являющимся получателями пенсий по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, а также являющимся получателями досрочной пенсии по старости, устанавливается исходя из величины прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемого в городе федерального значения Севастополе, в следующих размерах:

- а) 15 процентов - лицам, которые осуществляют уход за инвалидом I группы;
- б) 10 процентов - лицам, которые осуществляют уход за инвалидом II группы, престарелым лицом и ребенком-инвалидом;
- в) 7 процентов - лицам, которые осуществляют уход за инвалидом III группы и лицом, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе.

На начало 2022 года выплату получают 63 гражданина.

Размер выплат по уходу в подавляющем большинстве регионов существенно ниже расходов региона на стационарное социальное обслуживание таких граждан, а получение такой выплаты не предполагает создание приемной семьи и обязательного совместного проживания помощника и подопечного.

Регионы, в которых возможно получать выплаты по уходу за совершеннолетним недееспособным и не полностью дееспособным гражданином, которому не назначен опекун (попечитель): Владимирская область, Ленинградская область, Московская область, Ненецкий автономный округ, г. Севастополь.

Расход бюджетов регионов, где установлена эта выплата, в 2021 году суммарно составил – 460 126 412 рублей.

Количество граждан, по уходу за которыми назначена выплата на начало 2022 года: 4786 чел.

Также в некоторых регионах реализуется стационарозамещающая технология «Стационар на дому», при которой лицам, признанным нуждающимися в стационарном социальном обслуживании, социальные услуги оказываются государственными и негосударственными поставщиками социальных услуг на дому.

Например, Постановлением Правительства Тюменской области от 3.10.2014 № 510-п «Об утверждении порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг в Тюменской области», распоряжением Департамента социального развития Тюменской области от 30.08.2019 № 27-р «Об утверждении положения о технологии «Стационар на дому» предусмотрено получение поставщиками социальных услуг выплаты по сертификату в размере 27 335 руб. в месяц на одного получателя социальных услуг.

2.2. Возмездный уход в форме жизнеустройства в семью («приемная семья»)

Регионы, в которых предусмотрена форма жизнеустройства пожилых граждан и инвалидов в приемную (патронатную) семью для пожилых и инвалидов (42 региона):³

Республика Адыгея, Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область (как стационарозамещающая технология), Воронежская область, Забайкальский край, Ивановская область (как стационарозамещающая технология), Иркутская область, республика Калмыкия, Камчатский край, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Краснодарский край, Курская область, Новгородская область, Омская область, Оренбургская область, Сахалинская область, Самарская область, г. Севастополь, Смоленская область, Свердловская область, Республика Татарстан, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Республика Удмуртия, Челябинская область, Республика Якутия, Ярославская область, ХМАО, ЯНАО.

При этом в Свердловской, Ивановской области выплата за прием инвалида в «приемную семью» не установлена.

³ Из тех, что ответили на запрос.

Количество лиц, проживающих в приемных семьях указанных регионах на 01.01.2022 – 5797 чел.

Расходы бюджетов регионов за 2021 год суммарно составили – 426 млн рублей.

• В 36 субъектах предусмотрено устройство в приемную семью лиц, страдающих психическими заболеваниями: Алтайский край, Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Волгоградская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Краснодарский край, Курская область, Новгородская область, Омская область, Оренбургская область, Пермский край, Республика Адыгея, Республика Якутия, Самарская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Ставропольский край, Тюменская область, Тульская область, Томская область, Тверская область, Республика Удмуртия, Челябинская область, Ярославская область, ХМАО, Ивановская область, Пермский край.

• В 7 регионах предусмотрено устройство в «приемную семью» недееспособных, которым не назначены опекуны: Алтайский край, Архангельская область, Белгородская область, Владимирская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Челябинская область.

Размер вознаграждения приемной семье варьируется от 3000 рублей в Костромской области и до 24750 рублей Камчатский край для инвалидов 5 группы ухода).

Способы определения размера вознаграждения принимающему лицу:

1. без оплаты (Ивановская область, Нижегородская область, Свердловская область);
2. 50 % от прожиточного минимума для трудоспособного населения (на текущий момент выплата в Республике Адыгея – 7500 рублей, Калмыкия – 6300 рублей, Псковская область – 8500 рублей);
3. в твердой сумме (Амурская область – до 9116 рублей, Архангельская область – 5697 рублей, Воронежская область 3622 рубль, Костромская область – 3000 рублей, Челябинская область – 9211 рублей, ХМАО – 11079 рублей, ЯНАО – 20454 рубль, Якутия – 22154 рубль);
4. в размере доли от базового оклада работника учреждения социального обслуживания (выплата составляет в Калужской области – 3261 руб., Тульская область – 10 940 руб., Ярославская область – от 10000 до 12000 рублей при наличии психического расстройства);
5. В размере минимального размера заработной платы в регионе (Магаданская область – 15279 рублей);
6. В зависимости от географического положения муниципального образования в регионе (Иркутская область, Красноярский край, Сахалин);
7. В зависимости от установленной группы ухода гражданину, нуждающемуся в социальной помощи – до 24570 рублей (Камчатский край);
8. В зависимости от группы инвалидности (Оренбургская область, Республика Удмуртия, Татарстан);
9. В зависимости от наличия психических расстройств у подопечного (Смоленская область).

Интенсивнее всего данная мера государственной социальной поддержки используется в Тюменской области (325 человек в приемных семьях за первое полугодие 2022 г., размер выплаты 8866 рублей), Краснодарский край (283 человека в приемных семьях, размер выплаты 3368 рублей); Якутия (245 человек в приемных семьях, размер выплаты 22154 рубль).

Есть регионы, в которых эта мера предусмотрена, но практически не применяется – Республика Дагестан (1 семья), Астраханская область (3 семьи), Камчатский край (1 семья), Костромская область (4 семьи).

В некоторых регионах прописан порядок ведения совместного бюджета приемной семьи на следующих условиях. Бюджет приемной семьи формируется из денежных средств, вносимых ежемесячно гражданином, нуждающимся в социальной поддержке, и гражданином, осуществляющим за ним уход. Сумма денежных средств, остающихся в личном распоряжении гражданина, нуждающегося в социальной поддержке, за вычетом денежных средств, вносимых в бюджет приемной семьи, в соответствии с договором должна составлять не менее 25 процентов его пенсии. Бюджет приемной семьи расходуется на ведение общего хозяйства, питание, приобретение предметов первой необходимости, лекарственных средств, оплату жилья и коммунальных услуг, иные нужды приемной семьи по согласованию между помощником и подопечным. Этот подход схож с пропорцией удержания размера пенсии при помещении в социальные организации стационарного обслуживания.

Таким образом, можно сделать вывод, что в большинстве регионов применяется хотя бы одна из трех выбранных мер поддержки пожилых граждан и ментальных инвалидов, самой распространенной мерой поддержки является «приемная семья». Благодаря таким региональным мерам создаются условия для поддержки семейной формы жизнеустройства инвалидов, что влечет повышение качества их жизни по сравнению с жизнью в психоневрологических интернатах. Кроме того, для бюджетов регионов использование таких мер поддержки оказывается более выгодным чем содержание людей в ПНИ.

Составитель:

Юрисконсульт проекта «Регион Заботы»
Общероссийского народного фронта
Евгения Кравец