

**О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
"ДОСТУПНАЯ СРЕДА" ДО 2020 ГОДА:
ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

Е.П. ЛЕБЕДЕВА, А.А. МИНИНА, С.М. ПЕРЕПАДЯ, О.А. РИЗК

Лебедева Елена Павловна, доцент кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат философских наук, доцент.

Минина Анна Александровна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат психологических наук, доцент.

Перепадя Сергей Михайлович, адвокат Адвокатской палаты Ставропольского края.

Ризк Ольга Александровна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Ставропольского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук.

В статье авторы анализируют условия реализации государственной [программы](#) "Доступная среда" до 2020 года. Делается вывод о том, что в целом законодательство Российской Федерации в области обеспечения беспрепятственного доступа инвалидам и другим маломобильным группам населения к объектам транспортной, социальной, инженерной, информационной инфраструктуры не противоречит [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов, однако правоприменительная практика остается крайне неудовлетворительной.

Ключевые слова: права инвалидов, социальная защита лиц с ограниченными возможностями, [Конвенция](#) ООН о правах инвалидов, объекты социальной инфраструктуры.

On State Program of the Russian Federation "Available Environment" up to 2020: Issues of Legislation and Law Application
E.P. Lebedeva, A.A. Minina, S.M. Perepadya, O.A. Rizk

Lebedeva Elena P., Assistant Professor of the Department of State, Municipal Administration and Management of the Stavropol Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Philosophical Sciences, Assistant Professor.

Minina Anna A., Assistant Professor of the State Legal Disciplines Department of the Stavropol Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Psychological Sciences, Assistant Professor.

Perepadya Sergey M., Advocate of the Chamber of Lawyers of the Stavropol Territory.

Rizk Olga A., Assistant Professor of the State Legal Disciplines Department of the Stavropol Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences.

In the article the authors analyze the conditions of implementation of the state program "Accessible Environment" until 2020. It is concluded that in general the legislation of the Russian Federation in ensuring unimpeded access for disabled and other people with limited mobility to objects of transport, social, engineering, information infrastructure is not contrary to the UN Convention on the Rights of Disabled People, but law adoption practice is still very poor.

Key words: rights of disabled people, social protection of people with disabilities, the UN Convention on the Rights of Disabled People, the objects of social infrastructure.

Вопросы государственной социальной политики в отношении людей с инвалидностью в последние годы становятся все более актуальными для Российской Федерации. Именно сейчас, в связи с процессом имплементации положений [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов, происходит становление нового стратегического пути социального развития России.

Одним из имплементационных процессов является создание в России так называемых условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, что является одной из целей Государственной [программы](#) РФ "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы, продленной [распоряжением](#) Правительства от 27 октября 2014 г. N 2136-р до 2020 года.

Здесь, на наш взгляд, заложена фундаментальная ошибка правоприменителя в части указания на приоритетность тех или иных объектов инфраструктуры, поскольку это понятие оценочное и не известно, какие объекты и для каких лиц с ограниченными возможностями здоровья в определенное время окажутся приоритетными. Ввиду этого необходимо ставить вопрос об обеспечении доступности исключительно всех вновь возводимых объектов и по мере возможности реконструировать введенные в эксплуатацию ранее.

В настоящее время в Российской Федерации сложились довольно сложные условия реализации указанной [программы](#), что вызвано, на наш взгляд, следующими причинами:

- наличие нормативных барьеров, препятствующих созданию доступной среды;
- отсутствие должной нормативной включенности некоммерческих организаций (НКО) в участие в практической реализации положений программ субъектов;
- нехватка средств в бюджетах субъектов Российской Федерации, необходимых для финансирования расходного обязательства при получении субсидии в целях реализации программ субъектов Российской Федерации, разработанных на основе утвержденной Приказом Минтруда России от 6 декабря 2012 г. N 575 примерной [программы](#) субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения и предусматривающих выполнение субъектами Российской Федерации основных целевых показателей и индикаторов.

Таким образом, указанные причины влекут за собой необходимость изменения нормативно-правовой базы в сфере создания доступной среды, приведение ее в точное соответствие с положениями [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов, в частности [ст. 9](#), как следствие - изменение концептуальных целей и задач реализуемой в Российской Федерации [программы](#) "Доступная среда".

В российском законодательстве правовые нормы, определяющие основы правового регулирования обеспечения доступности, содержатся в [ст. ст. 14, 15](#) Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"

(далее - Закон N 181-ФЗ). Данные нормы предусматривают обеспечение доступности инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, транспорту, средствам связи и коммуникации, издание литературы для инвалидов по зрению на магнитофонных кассетах и рельефно-точечным шрифтом Брайля, введение системы субтитрирования или сурдоперевода телевизионных программ, предоставление услуг по сурдопереводу, предоставление сурдотехники и тифлосредств. Таким образом, предусмотрено обеспечение доступности во всех сферах, предусмотренных [ст. 9](#) Конвенции о правах инвалидов.

Наличие доступной среды является основным и системообразующим условием для реализации основных прав лиц с ограниченными возможностями здоровья. Однако положения действующего российского законодательства в области создания доступной среды для инвалидов носят декларативный характер.

Статья 15 Закона N 181-ФЗ содержит положения о необходимости создания условий доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, а также беспрепятственного пользования транспортом. Указанная [статья](#) также запрещает планировку и застройку городов, населенных пунктов, разработку разрешений на новое строительство и реконструкцию зданий и сооружений без приспособления указанных объектов для доступа к ним инвалидов.

Однако ни [Законом](#) N 181-ФЗ, ни каким-либо другим нормативно-правовым актом, в том числе и законами субъектов Российской Федерации, не предусмотрено механизма реализации мер по адаптации объектов социальной инфраструктуры, жилых помещений, транспорта для беспрепятственного доступа.

Именно отсутствие четкого механизма реализации указанных положений [Закона](#) N 181-ФЗ позволяет должностным лицам уклоняться от выполнения мероприятий по ее созданию.

Региональное законодательство (например, законы Ставропольского края, Архангельской, Нижегородской и Самарской областей, закон города Москвы и др.) также создает правовую основу, но не решает в полной мере проблему обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к информации, объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур.

Соблюдение требований доступности обеспечивается архитектурными и градостроительными решениями, которые разрабатываются, реализуются и контролируются специалистами, не имеющими во многих случаях практически никакого отношения к проблемам инвалидов. Для них это строительные и планировочные задачи, при обеспечении которых допустимо отклонение в ту или иную сторону в рамках решения иных аналогичных строительных и планировочных задач, что, в свою очередь, принципиально отражается на реализации инвалидами своих прав.

Указанные ситуации происходят по причине нормативной невключенности НКО в решение вопросов создания безбарьерной среды, адаптации среды жизнедеятельности инвалида разумными приспособлениями, что означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и корректив, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

В ряде субъектов Федерации действующая нормативно-правовая база имеет существенные пробелы, которые дают возможность органам власти не привлекать к участию в решении социально значимых для инвалидов вопросов НКО. Например, некоторые НКО г. Ставрополя входят в состав координационного совета по делам инвалидов при губернаторе края и администрации города Ставрополя. В первом случае участие представителей НКО решается по согласованию, т.е. в принципе участие НКО в решении важных социальных вопросов, касающихся инвалидов, не обязательно и нормативно не закреплено. В подтверждение можно привести пример нормативной

невключенности НКО, например, в участие создания безбарьерной среды в Ставропольском крае. В соответствии со ст. 7 Закона Ставропольского края от 27 февраля 2008 г. N 7-кз "Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к информации, объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур" общественные объединения инвалидов:

1) имеют право на объективную, достоверную и полную информацию о доступности объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктур на территории Ставропольского края для инвалидов и других маломобильных групп населения и обо всех мероприятиях, изменяющих условия доступности;

2) вправе обращаться в исполнительные органы государственной власти Ставропольского края, в органы местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края с предложениями по обеспечению доступности объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктур населенных пунктов для инвалидов и других маломобильных групп населения;

3) могут привлекаться органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края, организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов по их беспрепятственному передвижению и адаптации к среде жизнедеятельности.

Первые два абзаца представленной нормы не расширяют правовое поле деятельности некоммерческих организаций, поскольку эти организации в силу иных нормативно-правовых актов имеют право на предоставление последним исчерпывающей информации, а также обладают правом обращаться за таковой в соответствующие органы государственной власти, органы власти субъекта, органы местного самоуправления.

Особый интерес вызывает ч. 3 указанной нормы, а именно формулировка: "Представители общественных объединений инвалидов могут привлекаться органами...". Но могут и не привлекаться. То есть решение вопроса о привлечении НКО для подготовки затрагивающих их интересы решений зависит от "настроения" должностного лица органа местного самоуправления, что в принципе противоречит положениям [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов, в частности, следующим:

[пункту "о" преамбулы](#) ("считая, что инвалиды должны иметь возможность активной вовлеченности в процессы принятия решений относительно стратегий и программ, в том числе тех, которые их прямо касаются");

[пункту "с" ст. 3](#) (принципами настоящей Конвенции являются: ...с) полное и эффективное вовлечение и включение в общество);

[пункту "b" ст. 29](#) (активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах).

Без соответствующего финансового обеспечения невозможно должным образом реализовать положения российского и регионального законодательства в сфере социального обеспечения. Однако в результате экономического кризиса некоторые регионы сворачивают даже те программы, которые были непосредственно нацелены на выполнение конкретных мероприятий по обеспечению доступности социальной инфраструктуры для инвалидов за счет бюджетных средств. В целях софинансирования из федерального бюджета мероприятий региональных программ в 2015 году в Минтруд России в установленном порядке 9 субъектов Российской Федерации не представили программы: Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Астраханская область, Кировская область, Курская область, Новосибирская область, город Москва, город Санкт-Петербург, Чукотский автономный округ.

Причины такой ситуации различны, среди прочих - нехватка средств в бюджете субъекта, что в принципе не может являться условием ограничения прав людей с

инвалидностью, а сама такая причина является дискриминационной.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации имеются основания утверждать, что в свете [распоряжения](#) Правительства N 2136-р к 2020 году будут созданы условия для безбарьерной среды, однако возникает вполне закономерный вопрос, а будет ли реально обеспечен беспрепятственный доступ инвалидам и иным маломобильным группам населения физический доступ к объектам социальной, транспортной, инженерной инфраструктурам?

Контроль, помимо органов соцзащиты, за реализацией требований доступности осуществляют организации, работающие в сфере градостроительства и городского планирования застройки, действующие в соответствии с градостроительным законодательством. Они контролируют строительство крупных объектов, в которых детали оформления (в том числе такие, которые важны для обеспечения доступности инвалидов - расположение пандусов, структура тамбуров, размещение помещений внутри зданий) не всегда регламентированы законодательно либо допускают различное толкование. Часто в функции этих надзорных организаций не входит контроль за строительством малых объектов (одно-, двухэтажных зданий).

Очевидно, контроль за созданием не условий, а непосредственно доступной среды должен осуществляться непосредственно на этапе согласования проектной документации. В процессе контроля должны в обязательном порядке принимать участие, помимо профильных специалистов, представители как минимум двух НКО (во избежание повышения рисков коррупционного характера).

Социально значимые объекты, несмотря на непрекращающуюся дискуссию в обществе по вопросу создания для инвалидов безбарьерной среды, остаются до сих пор практически полностью либо в большей части нефункциональными и недоступными для инвалидов, использующих для передвижения инвалидную коляску, частично доступными для инвалидов, имеющих нарушения опорно-двигательного аппарата, слабовидящих и незрячих инвалидов.

В большинстве случаев так называемые социально значимые объекты расположены в зданиях, имеющих архитектурное значение, являются либо муниципальной собственностью либо собственностью субъекта, и по заключениям соответствующих, напрямую подконтрольных власти специализирующихся организаций подпадают под те объекты, которые в силу [ст. 15](#) Закона N 181-ФЗ невозможно полностью приспособить для нужд инвалидов. В этой связи предлагается муниципальным образованиям, органам исполнительной власти субъектов, органам исполнительной власти Российской Федерации в таких ситуациях кардинально решать вопрос о смене нахождения подобных социально значимых объектов, размещать их в местах, где имеется возможность их оборудования разумными приспособлениями.

Инновационным методом решения проблемы равной доступности всех членов общества к услугам и инфраструктуре является создание стратегии универсального дизайна, которая направлена на то, чтобы проектирование и состав разных типов среды, изделий, коммуникаций, информационных технологий и услуг были доступны и понятны всем и подходили для общего пользования, в максимальной степени и без необходимости адаптации или специализированных решений.

Важнейшим условием формирования доступной среды является индивидуальный подход в решении вопросов доступности применительно к каждому конкретному инвалиду с учетом его потребностей, окружения, семейных условий, образования, вида трудовой деятельности, личностных особенностей, сопоставления желаний инвалида и его объективных возможностей. Поэтому необходимо вносить концептуальные изменения в жилищное законодательство, позволяющие решать вопрос об обеспечении жилища инвалида разумными приспособлениями в отсутствие воли иных собственников многоквартирного жилого дома.