

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА МАЛОМОБИЛЬНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ НА ДОСТУПНОСТЬ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

В.Ю. ПАНЧЕНКО, И.В. ПИКУЛЕВА

Панченко Владислав Юрьевич, доцент кафедры теории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук.

Пикулева Ирина Владимировна, стажер-исследователь кафедры теории государства и права Юридического института Сибирского федерального университета.

В статье рассматривается необходимость комплексного подхода к исследованию сферы доступной среды для маломобильных групп населения. Авторы приходят к выводу о том, что правовой режим в его реалистическом понимании выступает тем политико-правовым средством, которое фиксирует не только статику общественных отношений указанной области, закрепленную в формальных источниках права, но и фактическую ситуацию на уровне реализации нормативно-правовых возможностей лицами с ограниченными физическими возможностями.

Ключевые слова: правовой режим, доступная среда, социальная защита инвалидов, право маломобильных граждан на доступность объектов культурного наследия.

Legal Regime of Exercising the Right of Population Groups with Mobility Impairments to Accessibility of Social Infrastructure Facilities
V.Yu. Panchenko, I.V. Pikuleva

Panchenko Vladislav Yu., Assistant Professor of the State and Law Theory Department at the Law Institute of the Siberian Federal University, Candidate of Legal Sciences.

Pikuleva Irina V., Trainee Researcher of the State and Law Theory Department at the Law Institute of the Siberian Federal University.

In this article necessity of an integrated approach to research of the accessible environment for population groups with mobility impairments is considered. The authors came to a conclusion that the legal regime in its realistic sense acts as a political and legal mean which fixes not only the statics of public relations in the specified area enshrined in formal law sources, but also the current situation at the level of using statutory opportunities by persons with special need.

Key words: Legal regime, accessible environment, social protection of disabled persons, right of citizens with mobility impairments to accessibility of cultural heritage sites.

Важнейшим направлением социальной политики современного российского государства является социальная защита инвалидов, целью которой является создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Проблема права маломобильных групп населения на "независимую жизнь" значительно актуализировалась в связи с ратификацией Российской Федерацией [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов в 2012 году. Однако очевидной представляется объективная невозможность претворения в

жизнь международных стандартов социальных прав лиц с ограниченными физическими возможностями в силу наличия таких условий существования, которые препятствуют и блокируют интеграцию инвалидов в общественную среду. Речь идет о проблемах обеспечения доступной среды для маломобильных групп населения. Российским законодателем предусмотрен "комплекс мер по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам и услугам, подразумевающий равный с другими людьми доступ к физическому окружению" <1>, определены требования к частным лицам по созданию соответствующих условий для маломобильных граждан в отношении объектов социальной инфраструктуры, а также к органам власти и должностным лицам, призванным обеспечить реализацию прав указанной категории лиц с ограниченными физическими возможностями. Но, вопреки такой "нормативно-декларативной" активности правотворцев, о безбарьерности условий жизнедеятельности инвалидов заявлять затруднительно: в частности, несмотря на глобальную реализацию государственной [программы](#) "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг., а также действие ряда различных программ на уровне субъектов Российской Федерации <2>, без внимания оставлены: придомовые территории (согласно опросам инвалидов-колясочников, составляющие основной фактор, препятствующий перемещению) и многие другие объекты культурно-досугового характера, невозможность посещения которых усиливает чувство неполноценности маломобильных граждан, существенно препятствует реализации всех иных прав и законных интересов этих лиц. Анализ нормативных правовых актов в сфере социальной защиты инвалидов создает лишь иллюзию доступности объектов социальной инфраструктуры для маломобильных граждан, фактически же происходит "сегрегация маломобильных граждан, ограничивающая их в потребности вести нормальный образ жизни" <3>. Для решения данной проблемы необходим такой правовой инструмент, который бы фиксировал не только статику общественных отношений, закрепленную в формальных источниках права (т.е. исходное состояние законодательного массива в области обеспечения доступной среды), но и фактическую ситуацию на уровне реализации нормативно-правовых возможностей на предмет урегулированности конкретной правовой ситуации, востребованности (или невостребованности) правовых средств для удовлетворения потребностей соответствующей категории граждан, характеризующую то, как на практике действуют нормы права, направленные на регламентацию определенного участка правовой жизни для создания желаемого правового климата, определения степени обеспеченности прав и законных интересов субъектов права. Представляется, что таким политико-правовым средством, в полной мере удовлетворяющим вышеуказанным требованиям, выступает категория правового режима в его реалистическом понимании.

<1> Больницкая А.Н. Инвалиды и общество // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 4. С. 122.

<2> См., напр.: Долгосрочная целевая программа Красноярского края "Доступная среда для инвалидов" на 2011 - 2013 гг., утв. Постановлением Правительства Красноярского края от 20 января 2010 г. № 527-П; Областная целевая программа "Доступная среда в Самарской области" на 2011 - 2015 гг., утв. Постановлением Правительства Самарской области от 27 октября 2010 г. № 512; Областная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов в Челябинской области" на 2011 - 2015 гг., утв. Постановлением Правительства Челябинской области от 15 декабря 2010 г. № 301-П; и пр.

<3> Наберушкина Э.К. Инвалидность и право на независимую жизнь // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2009. № 4. С. 128.

Современные потребности и реалии правовой сферы социальной жизни обуславливают необходимость поиска и использования новых методологических ресурсов для осмысления общественных явлений <4>, наиболее полно отвечающих задачам и целям

правового регулирования. Правовой инструментарий, утративший свою целевую значимость, необходимо модернизировать и совершенствовать, либо исключить его оперирование ввиду не востребованности, дублирования иных юридических конструкций и пр. К такого рода элементам правовой формы, находящимся в "пограничном" состоянии, относится категория правового режима.

<4> Малько А.В., Михайлов А.Е., Невважай И.Д. Правовая жизнь: философские и общетеоретические проблемы // Новая правовая мысль. 2002. N 1. С. 4.

Более или менее устоявшимся в отечественном правоведении является такое понимание правового режима, согласно которому данный термин трактуется как особый порядок правового регулирования конкретной области общественных отношений, состоящий из совокупности юридических средств и отличающийся определенным их сочетанием <5>, которое характеризуется следующими признаками:

- законодательное установление и обеспечение государством, его принудительной силой с целью регламентации конкретных областей общественных отношений соответствующим образом <6>;

- комплексная структура правового режима, соединяющая в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств различного состава и уровня (простые и комплексные), характеризующая особое сочетание взаимодействующих дозволений, запретов, позитивных обязываний <7>;

- системный характер правового режима, т.е. "правовой режим, как инструмент в системе правового регулирования, одновременно и сам является системным образованием, состоящим из подсистем, характеризующихся целостностью, целесообразностью, логичностью, сочетаемостью. Правовой режим - это упорядоченная совокупность (система) правовых средств" <8>;

- особая роль правовых режимов в плане установления правового статуса субъектов права, их субъективных прав и юридических обязанностей, определения порядка взаимоотношений между ними, предусматривающего соответствующие юридические процедуры <9>, и пр.

<5> См., напр.: Косак А.В., Малько А.В. Основы теории правовых режимов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: Монография / А.В. Малько, И.С. Барзилова. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 8.

<6> См. подр.: Там же; Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Норма, 2009. С. 343.

<7> См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения: Собр. соч. М.: Статут, 2010. Т. 6. С. 264; Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 13.

<8> Беляева Г.С. Указ. соч. С. 12 - 13.

<9> См.: Барзилова И.С. Теоретико-отраслевые основания исследования понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: Монография / А.В. Малько, И.С. Барзилова. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 23.

Однако представленное понимание, которое с учетом его сущностных характеристик следует именовать нормативным, отражает правовую жизнь только в нормативном срезе, показывая отношение нормативно-регулятивных средств к удовлетворению опосредуемых правом интересов субъектов права, а следовательно, является непригодным для использования в существующих условиях правовой деятельности. Именно поэтому и возникает вопрос о нужности такого понятия в категориальном аппарате теории права. В этой связи необходимым видится преобразование теории правовых режимов в направлении отражения области "действительного", коррелирующей с процессом

функционирования права, реальным состоянием правовой практики. Реалистическое понимание <10> обращено в первую очередь в сторону получения объективного знания о возможности или невозможности осуществления прав и законных интересов, свидетельствующего о благоприятном или неблагоприятном правовом состоянии, сложившемся на основе того или иного правового регулирования, посредством отслеживания и нормативных, и фактических условий и средств правореализационного процесса. Особую значимость реалистическому подходу придает его ориентированность в отношении правовых возможностей субъектов права и деятельности по их проведению в жизнь не только с формально-юридических позиций (что необходимо, но недостаточно для комплексного исследования того или иного сегмента правовой жизни), но и с точки зрения действительных параметров развития общественных отношений, т.е. их единичности (массовости), простоты (сложности), доступности (недоступности) и т.д.

<10> См. подр.: Панченко В.Ю., Пикулева И.В. [Реалистическое понимание правовых режимов](#): к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 7. С. 15 - 20.

Сфера доступной среды для маломобильных граждан нуждается в модификации путем ее интегрирования в рамки единого правового режима и последующего исследования. Центральным элементом правового режима реализации права лиц с ограниченными физическими возможностями должна стать оценочная деятельность, предполагающая анализ определенного участка социальных отношений на предмет наличия или отсутствия содействующих и препятствующих факторов в реализации прав и законных интересов. В целях повышения благоприятности данного режима представляется целесообразным выделить следующие проблемные положения, требующие дальнейшего мониторинга и преодоления.

Во-первых, необходимо привести законодательные акты в области обеспечения безбарьерности среды для маломобильных граждан в соответствие следующим принципам:

- доступность объектов социальной инфраструктуры для маломобильных граждан - это требование закона и необходимое условие функционирования любой организации (вне зависимости от степени посещаемости тех или иных объектов лицами с ограниченными физическими возможностями);
- экономическая невыгодность несоблюдения законодательства о доступной среде и неотвратимость ответственности за нарушения нормативных требований в сфере беспрепятственного доступа к социальным объектам (в частности, создание максимально неблагоприятного финансового климата для нарушителей, ужесточение санкций административного законодательства);
- координация и взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов и учреждений государственной системы медико-социальной экспертизы (как по горизонтали, так и по вертикали во взаимоотношениях организации федерального и регионального подчинения) <11>;
- постоянное развитие законодательства о социальной защите инвалидов путем создания механизма автоматического закрепления изменений, условий и норм социальной защиты и поддержки лиц с ограниченными физическими возможностями вслед за изменением социально-экономических изменений в обществе <12>.

<11> См. подр.: Андреева О.С. Современная модель доступной среды жизнедеятельности для инвалидов // Медико-социальные проблемы инвалидности. 2011. N 4. С. 8.

<12> Наберушкина Э.К. Указ. соч. С. 136.

Во-вторых, отсутствует единообразие системы критериев определения доступности того

или иного объекта социальной инфраструктуры, что влечет разобщенность и недостоверность статистических данных, отражающих реальную степень обеспеченности прав маломобильных граждан. Так, зачастую статистика считает доступным здание или сооружение, оборудованное пандусом на входе, а то, что инвалид не может добраться до большинства помещений внутри, например, из-за отсутствия лифта, не принимается во внимание <13>.

<13> См. подр.: Каукина М.П., Олейник Е.В. Создание доступной среды для инвалидов как приоритетное направление государственной политики // Наука XXI века: вопросы, гипотезы, ответы. 2015. N 2. С. 72 - 78.

В-третьих, на сегодняшний момент нельзя назвать достаточной степень правовой активности как самих маломобильных граждан по защите прав на доступ к объектам социальной инфраструктуры, так и степень активности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в чью компетенцию входит обеспечение прав лиц с ограниченными физическими возможностями на доступную среду. Складывающаяся судебная практика показывает, что обращения в суд по делам о понуждении к созданию условий для доступа к объектам социальной инфраструктуры маломобильных граждан немногочисленны, препятствием здесь выступает как недостаточная осведомленность этой категории граждан о юридических средствах защиты своих прав, так и необходимость нести расходы на юридическую помощь, которые не покрываются суммами возмещений по судебным решениям. Поэтому в целях стимулирования государственной, общественной и индивидуальной правовой активности по обеспечению прав маломобильных граждан на доступ к объектам социальной инфраструктуры необходимо нацелиться на запуск всех предусмотренных нормативными правовыми актами механизмов юридического содействия как со стороны частных лиц (собственников и иных владельцев объектов социальной инфраструктуры) с использованием методов позитивного (переговоры, общественная аккредитация фирм, объектов как социально ответственных, доступных для всех и пр.) и негативного стимулирования (угроза контрольно-надзорного и (или) судебного преследования, антиреклама и т.д.), так и со стороны муниципальных служб, контрольно-надзорных государственных и муниципальных органов власти, судов, прокуратуры. Думается, что это возможно посредством разработки правовых технологий реализации и защиты прав маломобильных граждан на доступ к объектам социальной инфраструктуры, не охваченным государственными и муниципальными программами по созданию доступной среды, а также тиражирования и массового распространения наиболее эффективных технологий по всем субъектам Российской Федерации с учетом региональных особенностей.

В-четвертых, особое внимание в отношении по созданию доступной среды для маломобильных групп населения должно уделяться некоммерческим организациям: государство должно активно вовлекать в процесс содействия реабилитации инвалидов некоммерческие образования (в особенности на региональном и местном уровнях). Наиболее оптимальной формой их участия представляется оказание наиболее востребованных социальных услуг на основе социального заказа, адресованного субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями в рамках действия региональных целевых программ <14>.

<14> См. подр.: Больницкая А.Н. Указ. соч. С. 126.

Таким образом, очевидно, что реалистическое понимание категории "правовой режим" имеет под собой серьезные теоретические предпосылки методологического свойства, а модернизация правового режима реализации права маломобильных групп населения на

доступность объектов социальной инфраструктуры в направлении отражения им не только нормативно запрограммированной правотворческими органами, но и реальной степени обеспеченности и благоприятности реализации прав и законных интересов субъектов в области доступности объектов социальной инфраструктуры - насущная потребность для современного правового регулирования, развития государственной стратегии формирования безбарьерной среды для маломобильных групп населения.

Литература

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения: Собр. соч. М.: Статут, 2010. Т. 6. 558 с.
2. Андреева О.С. Современная модель доступной среды жизнедеятельности для инвалидов // Медико-социальные проблемы инвалидности. 2011. N 4. С. 6 - 9.
3. Барзилова И.С. Теоретико-отраслевые основания исследования понятия правового режима // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: Монография / А.В. Малько, И.С. Барзилова. М.: Юрлитинформ, 2012. 416 с.
4. Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. 44 с.
5. Больницкая А.Н. Инвалиды и общество // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. N 4. С. 119 - 127.
6. Каукина М.П., Олейник Е.В. Создание доступной среды для инвалидов как приоритетное направление государственной политики // Наука XXI века: вопросы, гипотезы, ответы. 2015. N 2. С. 72 - 78.
7. Косак А.В., Малько А.В. Основы теории правовых режимов // Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: Монография / А.В. Малько, И.С. Барзилова. М.: Юрлитинформ, 2012. 416 с.
8. Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Норма, 2009. 384 с.
9. Малько А.В., Михайлов А.Е., Невважай И.Д. Правовая жизнь: философские и общетеоретические проблемы // Новая правовая мысль. 2002. N 1. С. 4 - 12.
10. Наберушкина Э.К. Инвалидность и право на независимую жизнь // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2009. N 4. С. 128 - 137.
11. Панченко В.Ю., Пикулева И.В. [Реалистическое понимание правовых режимов](#): к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 7. С. 15 - 20.