

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ИНВАЛИДОВ

Л.Н. СИМАНОВИЧ

Симанович Л.Н., член Ассоциации юристов России, доцент, кандидат юридических наук.

Важное значение для законодательства о социальном обеспечении имеют ст. 15 и ст. 17 Конституции. В этих статьях принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации объявляются частью ее правовой системы. Кроме того, установлено, что законодательство Российской Федерации, в том числе законодательство о социальном обеспечении, должно соответствовать требованиям международных стандартов по правам человека.

Особое значение для права социального обеспечения имеют статьи Конституции, закрепляющие права граждан на различные виды социального обеспечения. Положения Конституции, касающиеся вопросов социального обеспечения, являются юридической базой, на которой основывается все законодательство о социальном обеспечении.

Анализ норм законодательства о социальной защите инвалидов позволяет констатировать, что оно состоит:

- из Федерального закона "О социальной защите инвалидов" и его подзаконной правовой базы с присущим только им предметом правового регулирования;
- правовых актов, нормы которых регламентируют иные отношения в области социальной защиты инвалидов (социальное обслуживание, пенсионное обеспечение, социальная помощь, социальная защита отдельных категорий инвалидов).

К правовым актам в области социальной защиты инвалидов следует относить также акты, нормы которых в рамках своих отраслей регламентируют отношения, так или иначе касающиеся инвалидов (медицинская помощь, специальное образование, создание необходимых условий труда, физическая культура и спорт и т.д.).

Следует выделить три основных этапа формирования отечественной правовой базы, посвященной различным аспектам социальной защиты инвалидов.

1-й этап: 1990 - 1996 гг. Характерной особенностью данного этапа является принятие Конституции Российской Федерации, оформившей начало формирования объективно новой нормативной базы во всех отраслях общественных отношений, законодательное закрепление вопросов здравоохранения, образования. В 1995 г. с принятием Федерального закона "О социальной защите инвалидов", а также законов о социальном обслуживании, по сути дела, была сформирована законодательная база в области социальной защиты инвалидов.

2-й этап: 1997 - 2001 гг. На данном этапе осуществляется формирование

пенсионного и трудового законодательства, законодательно закрепляются основные начала положения детей (в том числе детей-инвалидов).

3-й этап: 2002 - 2008 гг. Регламентация отношений в области социальной защиты инвалидов в наибольшей степени была обусловлена происходящими переменами в организации публичной власти (централизация власти, реформа местного самоуправления, перераспределение полномочий, совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти).

Именно в этот период нормы Федерального закона "О социальной защите инвалидов" подверглись наибольшему качественным изменениям.

Принципиально новым содержанием наполнилось понятие "реабилитация инвалидов", расширившее круг основных направлений, осуществлено перераспределение компетенции в области социальной защиты инвалидов, организационно изменилась структура учреждений медико-социальной экспертизы, обозначились пробелы в вопросах создания и функционирования организационного механизма реабилитации инвалидов, осуществлена монетизация льгот.

Среди проблем правового регулирования в области социальной защиты инвалидов следует выделить проблемы в области:

- 1) разграничения предметов ведения;
- 2) создания и функционирования организационного механизма;
- 3) труда и занятости;
- 4) обеспечения доступа инвалидов к объектам различных инфраструктур;
- 5) деятельности общественных объединений инвалидов.

1. Проблемы правового регулирования в области социальной защиты инвалидов обусловлены главным образом отсутствием четкой систематизации в указанной сфере деятельности. Принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ не внесло ясности в регулирование отношений в рассматриваемой области.

Федеральный центр и субъекты Российской Федерации при принятии Федерального закона "О социальной защите инвалидов" наделялись практически идентичными полномочиями в области социальной защиты инвалидов. Нормами Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ из компетенции субъектов Российской Федерации были исключены принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о социальной защите инвалидов, контроль за их исполнением, участие в реализации федеральных программ в области социальной защиты инвалидов, разработка и финансирование региональных программ в указанной области; утверждение и финансирование перечня реабилитационных мероприятий, осуществляемых на территориях субъектов Российской Федерации, с учетом социально-экономических, климатических и иных особенностей в дополнение к федеральным базовым программам реабилитации инвалидов.

В части регламентации отношений в области социальной защиты инвалидов за последние 10 лет в субъектах Российской Федерации сложилась довольно-

таки обширная правовая база. Регламентации подвергались отношения в области:

- принятия целевых программ (социальная поддержка, реабилитация (комплексные программы по различным аспектам реабилитации, в отношении отдельных категорий инвалидов), обеспечение доступа инвалидов к объектам различных инфраструктур, развитие предприятий, применяющих труд инвалидов);
- установления структуры учреждений медико-социальной экспертизы;
- реабилитации инвалидов (принятие региональных перечней реабилитационных услуг, создание и функционирование организационного механизма, специальное образование, порядок разработки и реализации индивидуальных программ реабилитации);
- обеспечение доступа инвалидов к объектам различных инфраструктур;
- социального обслуживания (установление перечня социальных услуг, регламентация деятельности различных учреждений социального обслуживания);
- установления льгот различным категориям инвалидов, общественным объединениям инвалидов.

Нормами Федерального закона от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ ст. 5 Федерального закона "О социальной защите инвалидов" была изложена в новой редакции. Субъектам Российской Федерации в области социальной защиты инвалидов было возвращено право принятия в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; разработки, утверждения и реализации региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество, а также право осуществления контроля за их реализацией.

Однако сравнительный анализ первоначальной и последней редакции ст. 5 Федерального закона "О социальной защите инвалидов", наличие сложившейся региональной правовой базы по вопросам социальной защиты (реабилитации) инвалидов позволяют говорить о необходимости включения в компетенцию субъектов Российской Федерации вопросов создания организационного механизма в области социальной защиты (реабилитации) инвалидов, утверждения и финансирования перечня реабилитационных мероприятий, осуществляемых на территориях субъектов Российской Федерации, с учетом социально-экономических, климатических и иных особенностей в дополнение к Федеральному перечню реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду.

Положения Федерального закона "О социальной защите инвалидов" не содержат (и не содержали) структурных частей, нормы которых устанавливали бы компетенцию органов местного самоуправления в области социальной защиты инвалидов. Указанная компетенция объективировалась путем вычленения посредством анализа как положений Федерального закона "О социальной защите инвалидов", так и других нормативных актов.

Анализ компетенции органов местного самоуправления, установленной нормами различных правовых актов, позволяет определить компетенцию органов местного самоуправления в области социальной защиты инвалидов, в связи с чем Федеральный закон "О социальной защите инвалидов" следует дополнить ст. 5.1, нормы которой устанавливали бы компетенцию органов местного самоуправления в области реализации государственной политики в отношении инвалидов на территориях муниципальных образований, участия в реализации федеральных, региональных программ в области социальной защиты инвалидов, разработки и финансирования муниципальных программ в указанной области, принятия в пределах своей компетенции нормативных правовых актов в области социальной защиты инвалидов, формирования бюджетов муниципальных образований в части расходов на социальную защиту инвалидов, формирования органов управления муниципальной системы социальной защиты инвалидов, создания и управления объектами в области социальной защиты инвалидов, находящимися в ведении муниципальных образований, ведения муниципальных банков данных по проблемам инвалидности и инвалидов.

2. основополагающей в области регламентации отношений по социальной защите следует считать проблему создания и функционирования организационного механизма. Вопросами социальной защиты инвалидов в настоящее время в той или иной мере призваны заниматься органы управления и организации, являющиеся составной частью различных организационных систем (здравоохранение, образование, социальное обслуживание, реабилитация).

В области реабилитации нормами Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ упразднен институт Государственной службы реабилитации инвалидов - модели организационного механизма в области реабилитации инвалидов. С момента принятия Федерального закона "О социальной защите инвалидов" в области реабилитации сложилась не только определенная федеральная, но обширная региональная правовая база. Другое дело, что был выбран не самый оптимальный вариант в подходах к регламентации отношений в области реабилитации.

Наиболее приемлемым в данном случае представляется создание и функционирование системы реабилитации инвалидов, составными элементами которой являлись бы: органы управления (государственные и муниципальные), реабилитационные учреждения и общественные организации инвалидов, целевые программы (федеральные, региональные, муниципальные) в области социальной защиты (в том числе в области реабилитации) инвалидов, федеральный и региональный перечни реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, банк данных по различным аспектам реабилитационной деятельности.

3. основной проблемой в области труда и занятости по-прежнему является незаинтересованность работодателя в приеме инвалидов на работу, создании инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами

реабилитации.

Низкая конкурентоспособность на рынке труда, несбалансированность спроса и предложения рабочей силы (образовательный и профессиональный уровень подготовки инвалидов не отвечает требованиям работодателей), несоответствие предлагаемых условий труда показаниям к труду, рекомендованным инвалидам, низкая заработная плата и ее нерегулярная выплата по заявленным для инвалидов вакансиям - все эти факторы негативно влияют на процесс трудоустройства инвалидов.

Следует отметить, что трудоустройство инвалидов сопряжено с определенными проблемами и материальными затратами, в частности, сюда следует отнести необходимость создания специализированных рабочих мест или производственных участков, применение гибких, нестандартных форм организации труда, использование надомного труда и т.д. Однако мероприятия по профессиональной и трудовой реабилитации инвалидов экономически и социально оправданны.

Необходимы дополнительные меры финансово-экономического характера по выводу из кризиса специализированных предприятий, использующих труд инвалидов.

4. В области обеспечения инвалидов к объектам различных инфраструктур в настоящее время сформирована нормативно-правовая база, необходимая для руководства при разработке проектной документации с учетом потребностей инвалидов. Минтруд России совместно с Госстроем России разработали, утвердили и ввели в действие комплект нормативной и методической документации, предназначенной для обеспечения организации и проведения в городах и других поселениях Российской Федерации мероприятий по реализации положений Федерального закона "О социальной защите инвалидов".

Тем не менее приоритетными в данной области социальной защиты инвалидов должны оставаться:

организация проектирования, строительства и реконструкции зданий и сооружений, застройки городов и других населенных пунктов на основе неукоснительного соблюдения нормативных актов в части доступности для инвалидов; формирование жилищной политики с учетом предоставления инвалидам равных со всеми гражданами жилищных условий исходя из особенностей, обусловленных характером инвалидности и физическими возможностями инвалидов.

5. В области деятельности общественных объединений инвалидов Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ было отменено установление льгот, в том числе и по налогообложению, что сводит практически на нет как существование действующих объединений, так и создание и функционирование новых. Установление преференций Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" общественным объединениям инвалидов будет касаться далеко не всех объединений. Представляется целесообразным

возвращение к практике квотирования мест для общественных объединений инвалидов в представительных органах региональной и муниципальной власти.

Отдельный акцент следует сделать на регламентации отношений в области создания и функционирования системы профилактики инвалидности, в частности: решения комплекса задач в части оказания первичной медико-санитарной помощи; профилактики вакцинации от инфекционных заболеваний, охраны труда и программ предупреждения несчастных случаев в различных ситуациях, включая приспособливание рабочих мест в целях предупреждения профессиональных заболеваний и потери трудоспособности, предупреждения инвалидности, которая является следствием загрязнения окружающей среды или вооруженных конфликтов, разработки правил безопасности в целях сокращения числа несчастных случаев на транспорте и в повседневной жизни; контроля за использованием наркотических средств и алкоголя и борьбы со злоупотреблением ими.

## Литература

1. Конституция РФ.
2. Лавренко И.М. Государственная социальная политика РФ. М., 2007.
3. Российская энциклопедия социальной работы. М., 2007.
4. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов".
5. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов".
6. Кавокин С.Н. Профессиональная реабилитация и занятость населения. М., 1997.
7. Холостова Е.И. Социальная политика и социальная работа: Учебное пособие. М., 2007.
8. Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеральное устройство России: история и современность. М., 2007.