



## **СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.Ю. СИНЕЛЬЩИКОВА**

Е.Ю. Синельщикова, старший прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан прокуратуры г. Москвы.

В статье содержится анализ нормативно-правового обеспечения современной системы социальной защиты инвалидов. Автор определяет основные принципы формирования государственной политики в отношении данной категории граждан.

Ключевые слова: нормативно-правовой анализ, социальная защита, инвалиды, доступная среда, законодательство Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина.

Modern aspects of legal regulation in the sphere of social protection of invalids in the Russian Federation  
E.Y. Sinelshchikova

E.Y. Sinelshchikova, a senior prosecutor of the department for supervision over compliance with federal law, the rights and freedoms of citizens of the Prosecutor's office of Moscow.

The article analyzes the legal and regulatory framework of a modern system of social protection of the disabled people. The author defines the basic principles of the state policy in relation to this category of citizens.

Key words: legal and regulatory analysis, social protection, disabled people, accessible environment, legislation of the Russian Federation, rights and freedoms of man and citizen.

Права и свободы человека и гражданина выступают основным критерием оценки качества государственности, степени его демократичности, приверженности правовым началам, нравственности, общечеловеческим ценностям <1>.

<1> Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. [Защита российской прокуратурой](#) прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007.

Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации строится на принципе обеспечения им равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод. Права лиц с ограниченными возможностями на участие в жизни общества и защита их интересов закреплены федеральным законодательством и рядом подзаконных актов.

В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 13 млн инвалидов, что составляет 8,8% населения страны <2>.

<2> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-76826>.

К основным гарантированным российским законодателем правам инвалидов, наряду с общими для всех правами, такими как право на жизнь, на воспитание в семейном окружении, на получение бесплатной медицинской помощи, на образование, право не подвергаться жестокому или унижающему обращению, относятся также права на реабилитацию, санаторно-курортное лечение, на обеспечение специальными средствами передвижения, на безбарьерный доступ к жилым зданиям, учреждениям образования и здравоохранения, спортивным сооружениям, местам отдыха и учреждениям культуры.

Одним из важнейших средств достижения определенных законом целей является прокурорский надзор. Вместе с тем неопределенность, противоречивость и пробельность законодательства в этой сфере не позволяет в полной мере использовать прокурорский потенциал.

Анализ поступающих в органы прокуратуры обращений, а также проводимые контрольными и надзорными органами проверки позволили выявить основные недостатки в правовом регулировании прав

---

инвалидов, а также выработать предложения по их устранению.

Основополагающим законодательным актом, регулирующим права данной категории населения, является Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <3> (далее - Закон).

-----  
<3> Собрание законодательства РФ. 1995. N 48. Ст. 4563.

#### 1. Общественные объединения инвалидов.

В ст. 33 указанного Закона установлено требование, что государственные органы исполнительной власти при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы инвалидов, должны привлекать представителей общественных объединений инвалидов. Организации инвалидов объединяют в своих рядах самих инвалидов и в своей работе они напрямую руководствуются жизненными интересами, ценностями и приоритетами входящих в них людей и благодаря этому выступают наиболее подходящими представителями этой категории граждан в отношениях с другими институтами общества.

В число конкретных социальных функций организации инвалидов входят в том числе консультирование органов государственной власти на стадии выработки ими нормативно-правовых решений по проблемам инвалидов, непосредственное участие в планировании, разработке и экспертизе таких решений в качестве представителя будущих потребителей их результатов.

В этой связи предлагается установить обязанность по привлечению представителей общественных объединений инвалидов при подготовке и принятии решений не только для органов исполнительной власти, но и для государственных органов законодательной и представительной власти.

#### 2. Реабилитация и абилитация инвалидов.

В ст. 9 Закона закреплено право инвалидов на реабилитацию, которое реализуется в индивидуальной программе реабилитации, выдаваемой каждому инвалиду.

Статья 26 Конвенции о правах инвалидов <4> предусматривает, помимо реабилитации, также институт абилитации инвалидов. Реабилитация инвалидов - система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Понятие "абилитация" в российском праве отсутствует.

-----  
<4> Собрание законодательства РФ. 2013. N 6. Ст. 468.

В связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов представляется целесообразным ст. 9 Закона дополнить понятием "абилитация", изложив в следующей редакции: "Абилитация инвалидов - система и процесс формирования отсутствовавших способностей инвалидов к образовательной, профессиональной, бытовой, общественной, досугово-игровой и иной деятельности". В отличие от реабилитации абилитация направлена на формирование навыков, ранее отсутствовавших (например по отношению к инвалидам с детства).

Нуждается в упрощении процедура получения инвалидами индивидуальной программы реабилитации. В ряде случаев она просто не является необходимой. Например, чтобы получить собаку-проводника, инвалиду по зрению нужно пройти всех врачей. Целесообразность таких мероприятий сомнительна.

Представляется, что оформление программы реабилитации (абилитации) возможно в дистанционном режиме, т.е. без непосредственного участия инвалида по представленным им документам, а также с участием представителя инвалида и (или) использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

#### 3. Индивидуальная мобильность.

Статья 20 Конвенции о правах инвалидов говорит об индивидуальной мобильности, при этом подчеркивается, что государства должны принимать все действия для обеспечения индивидуальной мобильности тем способом, который выберут инвалиды.

Учитывая изложенное, в качестве технических средств реабилитации (поименованных в ст. 11.1 Закона) следовало бы также указать автотранспортные средства и дополнительные приспособления к ним (включая ручное управление для автотранспортных средств).

#### 4. Жилье.

Как отмечают специалисты в области жилищных правоотношений, в Российской Федерации законодательство, регулирующее обеспечение жильем уязвимых групп населения, крайне запутанно, противоречиво, что создает объективные предпосылки для фактического нарушения жилищных прав граждан при формальном соблюдении закона <5>.

---

---

<5> Шелудякова Т.В., Соломаха Д.В. [Право на жилище](#) и государственная жилищная политика в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовой аспект // Семейное и жилищное право. 2012. N 6. С. 43 - 47.

В [ст. 17](#) Закона закреплено право инвалидов на обеспечение жилой площадью. Инвалид в случае, если его заболевание входит в соответствующий перечень, имеет право на получение увеличенной для его нормальной жизни площади. Однако механизм, когда человек может встать на очередь и получить увеличенную площадь при соответствии площади его жилого помещения норме, которая установлена в регионе, отсутствует. Предлагается [ст. 17](#) изложить в следующей редакции: "Инвалидам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, предусмотренных перечнем, устанавливаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, для принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях учетная норма увеличивается в два раза и им может быть предоставлено жилое помещение по договору социального найма общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека (но не более чем в два раза)". Именно увеличение учетной нормы для инвалидов в два раза представляется целесообразным для обеспечения соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями на жилье.

#### 5. Труд и занятость.

Перечень мероприятий органов государственной власти, направленных на повышение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, установленный [ст. 20](#) Закона, предлагается дополнить следующим: осуществление льготной финансово-кредитной политики в отношении специализированных предприятий, применяющих труд инвалидов, предприятий, учреждений, организаций общественных объединений инвалидов. Указанные меры могут предполагать не только льготное налогообложение организаций, где трудятся инвалиды, но и льготные условия аренды такими предприятиями помещений, иные методы поощрения <6>.

<6> См.: Пескова Ю.В. [Некоторые проблемы трудоустройства инвалидов](#) в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2012. N 3. С. 39 - 40.

Определение порядка проведения таких мероприятий необходимо возложить на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

#### 6. Инвалидность как обстоятельство, смягчающее уголовную ответственность.

Проблемным остается вопрос обеспечения инвалидам доступной среды в пенитенциарных учреждениях. Несмотря на предусмотренное Уголовно-исполнительным [кодексом](#) Российской Федерации положение о признании инвалидности в качестве основания освобождения от отбывания наказания, учитывая судебную практику по делам с участием обвиняемых-инвалидов, вопрос о надлежащем содержании лиц с ограниченными способностями в исправительных учреждениях остается открытым. Затраты на оборудование каждой колонии и тюрьмы доступной средой огромны.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным гуманизировать законодательство, указав в Уголовном [кодексе](#) Российской Федерации, наряду с другими факторами, в качестве обстоятельства, смягчающего уголовную ответственность, инвалидность первой и второй группы.

#### 7. Образование.

Отдельной проблемой является вопрос обеспечения образования инвалидов. На практике немногим более 200 тыс. детей-инвалидов охвачены государственной системой образования и имеют возможность посещать соответствующее образовательное учреждение, что составляет менее одной трети от общего числа детей-инвалидов, нуждающихся в получении образования <7>.

<7> О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации: Специальный [доклад](#) Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2006. С. 11.

Дети-инвалиды не имеют возможности в полной мере реализовать предоставленное им право на образование. Решениями психолого-медико-педагогических комиссий дети-инвалиды в массовом порядке признаются необучаемыми. Домашняя форма обучения остается фактически невостребованной <8>.

<8> Герасимов В.Н. [Правовая и социальная поддержка семей с детьми-инвалидами](#) // Социальное и пенсионное право. 2011. N 3. С. 27 - 30.

---

С ратификацией Россией [Конвенции](#) о правах инвалидов приоритетным направлением обучения лиц с ограниченными возможностями становится инклюзивное образование, что подразумевает закрытие и ликвидацию коррекционных (специальных) образовательных учреждений. Данные изменения породили огромное количество писем от родителей о проблемах, связанных с реализацией их права на выбор для своих детей школ и детских садов, инклюзивных или соответственно коррекционных.

Учитывая изложенное, необходимо в [ч. 4 ст. 79](#) Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" <9> предусмотреть возможность выбора обучающимися (родителями, законными представителями несовершеннолетних обучающихся) формы обучения.

-----  
<9> Собрание законодательства РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7598.

#### 8. Лекарственное обеспечение.

Надлежащее лекарственное обеспечение - составная часть медицинской помощи, жизненно важный фактор достижения стратегических целей здравоохранения - сохранения и укрепления здоровья нации как главной ценности государства и общества <10>.

-----  
<10> Бессарабов В.Г., Ашиткова Т.В. [Обеспечение законности в сфере здравоохранения](#) мерами прокурорского надзора // Законность. 2014. N 3. С. 27 - 32.

Во многих странах мира в связи с введением в действие [Конвенции](#) о правах инвалидов приняты поправки к законодательству, обязывающие производителей лекарственных препаратов наносить на упаковку рельеф, надписи рельефно-точечным шрифтом Брайля.

В [ст. 46](#) Федерального закона от 12.04.2010 N 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств" такая норма отсутствует, что препятствует реализации инвалидами, преимущественно по зрению, права на своевременное получение медицинской помощи. Такие изменения должны быть внесены <11>.

-----  
<11> Смолин О.Н. Конвенция ООН "О правах инвалидов": риски и надежды (по материалам Доклада на круглом столе "Конвенция ООН о правах инвалидов и российское законодательство: что делать?". М.: Государственная Дума ФС РФ, 2012) // <http://www.smolin.ru/read/Konvencia/pdf/Konvencia.pdf>.

#### 9. Санаторно-курортное лечение.

Согласно Федеральному [закону](#) от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" инвалиды войны имеют право на получение государственной социальной помощи в виде предоставления при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, в санаторно-курортные организации.

На деле понятие "основное заболевание" трактуется как заболевание, ставшее причиной инвалидности. Получается, что человек без ног или человек, лишенный зрения, в такой профилактике не нуждается, что порождает необоснованные отказы органов государственной власти на местах в предоставлении данной социальной услуги.

В этой связи предлагается упоминание о так называемом основном заболевании исключить.

#### 10. Право на творчество.

Отсутствует нормативное закрепление прав инвалидов на творчество. Вместе с тем данная группа лиц имеет свою особую культурную и языковую самобытность, включая культуру глухих и слепоглухих, русский жестовый язык, тифлокомментирование (словесное описание для слепых).

Представляется, что в [Основах законодательства](#) Российской Федерации о культуре <12> такое право, а также право участвовать наравне с другими в культурной жизни общества целесообразно закрепить.

-----  
<12> Утв. ВС РФ 09.10.1992. N 3612-1 // Российская газета. 1992. N 248.

#### 11. Доступ к информации.

Обеспечение доступности фильмов для инвалидов, а также и ведение Государственного регистра таких фильмов необходимо урегулировать в Федеральном [законе](#) от 22.08.1996 N 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" <13>.

-----  
<13> Собрание законодательства РФ. 1996. N 35. Ст. 4136.

---

---

## 12. Доступность объектов физической среды.

Насущным вопросом является недостаточная регламентация права инвалидов на доступность объектов физической среды, в частности на беспрепятственный доступ к жилым помещениям. По нашему мнению, изменения в части возложения контроля за соблюдением такого права на органы государственного жилищного надзора должны быть внесены в Жилищный [кодекс](#) Российской Федерации. Создание условий для беспрепятственного доступа инвалидов к многоквартирному дому и жилым помещениям должно быть возложено на управляющую организацию.

Подводя итог, необходимо отметить, что нормативная правовая база в Российской Федерации в сфере социальной защиты инвалидов постоянно развивается и трансформируется. Вместе с тем в современном российском обществе существует объективная потребность в совершенствовании правового регулирования социальной защиты инвалидов.

Решение указанных вопросов в законодательстве позволило бы создать более благоприятные условия для жизни инвалидов, способствовало бы более широкому их вовлечению в трудовую деятельность, создало бы дополнительные правовые возможности и для повышения эффективности правового надзора в этой сфере.

### Список использованной литературы

1. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. [Защита российской прокуратурой](#) прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007.

---