



## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ИНВАЛИДОВ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**И.В. ВЫДРИН, И.И. ВЫДРИНА**

Выдрин И.В., доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Россия, Екатеринбург.

Выдрина И.И., ведущий специалист кафедры конституционного и международного права Уральского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Россия, Екатеринбург.

Исследуются теоретические и практические вопросы правового регулирования социальной защиты инвалидов в России. Определяются предмет, цели и принципы правового регулирования социальной защиты инвалидов, приводится классификация правовых актов, регламентирующих правоотношения с участием лиц с ограниченными возможностями здоровья. Формулируется вывод о разноречивом использовании в конституционном и текущем законодательстве терминологии, принятой в данной сфере отношений.

Ключевые слова: социальная защита, инвалид, лица с ограниченными возможностями здоровья, социальное обеспечение, социальная поддержка, правовое регулирование, закон, нормы права, правовые отношения.

Legal Regulation of Social Protection of Disabled Persons: Theory and Practice

I.V. Vydrin, I.I. Vydrina

Vydrin Igor V., Doct. in Law, Prof., Head. of Dept. of Constitutional and International Law at Ural Institute of Management - Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia, Yekaterinburg.

Vydrina Irina I., Leading Specialist of Dept. of Constitutional and International Law at Ural Institute of Management - Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia, Yekaterinburg.

Theoretical and practical questions of legal regulation of social protection of disabled people in Russia are investigated. The subject, goals and principles of legal regulation of social protection of disabled persons are defined, the classification of legal acts regulating legal relations with the participation of persons with disabilities is given. The conclusion about the contradictory use of the terminology adopted in this sphere of relations in the constitutional and current legislation is formulated.

Key words: social protection, disabled person, persons with disabilities, social security, social support, legal regulation, law, legal norms, legal relations.

Социальная защита инвалидов - часть внутренней политики Российского государства, нашедшая полноценное отражение в национальном законодательстве. Если учесть, что правовое регулирование вообще есть осуществляемое при помощи правовых средств целенаправленное нормативно-организационное упорядочивание общественных отношений [1, с. 209], то правовое регламентирование социальной защиты инвалидов представляет собой совокупное воздействие внушительного нормативного массива на общественные отношения, субъектами которых являются лица, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Естественным образом, регуляция отношений в данной сфере сохраняет все признаки общеправового регулирования (предмет и метод, цели и принципы, иерархическая структурированность элементов воздействия).

Логично, что предметом правового регулирования в этой области отношений является социальная защита инвалидов, интерпретируемая законодателем предельно широко: в виде государственной политики.

---

Федеральный [закон](#) от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (далее - Закон N 181-ФЗ) фиксирует ее в качестве гарантированных государством экономических, правовых и социальных мер, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления или минимизации вынужденных ограничений жизнедеятельности.

Цели правового регулирования провозглашены [Законом](#) N 181-ФЗ и определяются как обеспечение инвалидам равных наряду с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных конституционным и текущим законодательством. Вероятно, в этом и заключено существо государственной политики в области социальной защиты лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, ее конечная и благородная цель.

Выравнивание возможностей инвалидов по отношению к основной массе граждан, заявленное российским законодательством, следует воспринимать также в качестве одного из принципов правового регулирования в данной сфере отношений. Другой принцип состоит в недопустимости дискриминации по признаку инвалидности, он установлен впервые Федеральным [законом](#) от 01.12.2014 N 419 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов". Данная форма дискриминации представляет собой любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью либо результатом которого является умаление или отрицание признания или осуществления наравне с другими гражданами всех гарантированных прав и свобод человека и гражданина в политической, экономической, социально-культурной, гражданской или любой иной области. Таким образом, это взаимосвязанные принципы правового регулирования по защите лиц с ограничениями здоровья.

Обратим внимание на то, что внедрение данного принципа в российское законодательство объясняется не только ратификацией [Конвенции](#) о правах инвалидов (принята [Резолюцией](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2006 N 61/106; далее - Конвенция о правах инвалидов), но и многочисленными фактами их дискриминации. Дошло до того, что Правительство РФ выступило инициатором внесения дополнений в [Кодекс](#) РФ об административных правонарушениях, предусматривающих штрафы за отказ инвалидам в доступе к товарам, работам, услугам по причине их физического состояния. Комментируя эти меры, Председатель Правительства Д.А. Медведев подчеркнул: "Когда такие нормы вводятся на законодательном уровне, это несколько странно. Вообще-то это просто банальная вежливость. Но, к сожалению, необходимость в этом есть: регулярно и пенсионеры, и инвалиды сталкиваются с тем, что их отказываются обслуживать, относятся равнодушно, не учитывают особые потребности. Поэтому данная форма ответственности, надеюсь, каким-то образом повлияет на ситуацию" [21]. Разные отраслевые ведомства ищут способы противодействия дискриминации лиц с ограниченными возможностями. К примеру, Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруд России) приступило к практическому внедрению [Методических рекомендаций](#) по выявлению признаков ущемления прав инвалидов при решении вопросов занятости (утв. Приказом от 09.11.2017 N 777).

Еще одним принципом социальной защиты инвалидов является ее адресность. С целью его реального воплощения принято решение об учреждении федерального реестра инвалидов, который ведется в целях учета сведений об инвалидах, включая данные о проводимых реабилитационных мероприятиях, денежных выплатах и иных мерах социальной защиты. Идея создания такого реестра была предложена в 2014 году, хотя реальные очертания он получил с изданием Правительством РФ [распоряжения](#) от 16.07.2016 N 1506-р "Об утверждении Концепции создания, ведения и использования федеральной государственной информационной системы "Федеральный реестр инвалидов" (далее - распоряжение N 1506-р).

Указанные принципы вкупе с гарантированностью и многообразием видов социальной защиты выражают сущность, основные свойства и общую направленность развития правовых норм в данной области общественных отношений [5, с. 42].

Элементами правового регулирования выступают нормы права и правовые институты, распространенные в данной сфере отношений. Среди них, к примеру, институты социальной поддержки инвалидов, медико-социальной экспертизы, реабилитации и абилитации лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В регуляции отношений социальной защиты участвуют также организационные нормы (правила, предписания, процедуры), которые широко представлены в российском законодательстве о социальной защите инвалидов. Иллюстрацией организационных норм могут служить правила формирования, ведения и использования федерального реестра инвалидов, процедуры организации и

---

---

прохождения медико-социальной экспертизы, предписания, касающиеся осуществления государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, механизмы независимой оценки качества оказания услуг учреждениями медико-социальной экспертизы.

Другим юридическим средством воздействия на отношения в этой сфере являются индивидуальные предписания, представленные в том числе в виде индивидуальных программ медико-социальной, профессиональной и трудовой реабилитации инвалидов. Таким образом, правовое регулирование социальной защиты предстает в виде целостной, иерархически выстроенной системы разнородных организационно-правовых средств, целенаправленно воздействующих на общественные отношения с участием инвалидов.

Но не только с ними. Анализ законодательства позволяет констатировать, что помимо инвалидов субъектами таких отношений выступают также "другие лица с ограничениями жизнедеятельности". Это новая терминология, предложенная Федеральным [законом](#) от 07.06.2013 N 124-ФЗ "О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации". Еще раз этот термин встречается в [Приказе](#) Министерства транспорта РФ (Минтранс России) от 15.02.2016 N 24 "Об утверждении порядка предоставления пассажирам из числа инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности услуг в аэропортах и на воздушных судах". Очевидно, что он принят во исполнение положений Воздушного [кодекса](#) РФ, объединен с ними одним предметом, отсюда и общность терминологии, используемой в этих актах. Но дальше "воздушной" сферы понятие "другие лица с ограничениями жизнедеятельности" распространение пока не получило, российское законодательство пользуется термином "инвалид", что подтверждается правовыми актами, принятыми и много лет назад, и относительно недавно.

Есть и другой пример вольного использования терминов. Федеральный [закон](#) от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации", помимо социальной поддержки и социального обслуживания (а не социальной защиты) инвалидов, говорит о гражданах, "находящихся в трудной жизненной ситуации". Странность заключается в том, что под лицами, оказавшимися в трудной жизненной ситуации, понимаются как раз инвалиды. А данный нормативный акт как будто разделяет эти понятия...

Говоря о методах правового регулирования, следует признать, что в части обеспечения и защиты прав и интересов инвалидов доминирует императивный метод, построенный на сочетании обязываний и запретов. Обязывающие и запрещающие нормы адресованы органам власти, должностным лицам, многочисленным правоприменителям закона. Вместе с тем правовое регулирование в данной области правоотношений не исключает применения диспозитивных начал, допускающих альтернативное поведение их участников. Примером может служить [ст. 11](#) Закона N 181-ФЗ, устанавливающая рекомендательный характер индивидуальной программы реабилитации инвалида, который вправе отказаться от нее полностью или частично. Таким образом, наиболее точной характеристике правового регулирования социальной защиты инвалидов соответствует представление о нем как о сочетании императивного и диспозитивного методов с сохранением господствующего положения за первым.

Инструментами правовой регуляции в области социальной защиты инвалидов выступает большая группа законодательных и в особенности подзаконных актов федерального и регионального уровней во главе с нормами [Конституции](#) РФ. В совокупности они образуют российское законодательство о социальной защите лиц с ограничениями жизнедеятельности ([ст. 2](#) Закона N 181-ФЗ). В целях настоящего исследования данные акты можно классифицировать по следующим критериям.

**1. Место в системе правовых источников государства служит первичным основанием для их деления на конституционные (в первую очередь [Конституция](#) РФ) и текущие правовые акты.** Конституция РФ, будучи на вершине правовой иерархии, обеспечивает конституционно-правовое регулирование социальных отношений, устанавливает основные параметры конституционной модели социального государства. По мнению профессора Ю.И. Скуратова, в этом регулировании есть несколько уровней: закрепление самого понятия (принципа) социального государства (первый уровень); определение основных направлений деятельности России как социального государства (второй); фиксация в качестве основных прав человека и гражданина большой группы социальных прав (третий уровень). В качестве четвертого и пятого уровней выступают полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере [9, с. 30 - 39].

---

Заметим, что в научной литературе функцией социального государства зачастую называется не социальная защита (ст. 7 Конституции РФ), а социальное обеспечение [14, с. 15 - 17] - понятие, широко используемое для обозначения обособленного от социальной защиты правового института. В пользу самостоятельности функции социального обеспечения свидетельствует ее закрепление в Конституции РФ (ст. 39). В этой связи не очень понятно, использует Конституция РФ термины "социальная защита" и "социальное обеспечение" в качестве тождественных или отличных друг от друга. Если верно последнее, то следовало бы нормативно показать специфические черты данных категорий, прежде всего в действующем законодательстве. Но этого не произошло. Законодательство не использует понятие "социальное обеспечение" в отличие от юридической науки, по традиции широко пользующейся данным термином.

Конституционный контекст социальной защиты довольно широкий (на это указывает ст. 7 Конституции РФ), однако в отличие от Конституции РФ текущим законодательством социальная защита сведена исключительно к помощи инвалидам. В остальном речь идет о регулировании социального обслуживания (Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации"), социальной поддержки (Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"), социальной помощи (Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи"). Получается, что конституционное содержание функции социальной защиты значительно шире ее предмета в текущем законодательстве. Оно, как уже подчеркивалось, сводится к регулированию положения людей с ограниченными возможностями здоровья. Поэтому напрашивается вывод о том, что развитие социального законодательства в терминологическом, а может быть даже и в содержательном плане, расходится с положениями Конституции РФ.

В.Е. Сидоров называет социальную поддержку, социальную помощь и социальное обеспечение организационно-правовыми формами социального обеспечения [17].

Ю.И. Скуратов различает конституционные понятия "социальное обслуживание" и "социальная защита" следующим образом. Социальное обслуживание призвано обеспечить необходимую для любого человека инфраструктуру, которая включает в себя медицинское обслуживание, общественное питание, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д. Социальная защита индивидуальна в том смысле, что в ней не нуждается каждый гражданин. Ее задача в том и состоит, чтобы через специальные гарантии оказывать поддержку тем людям, которые в ней действительно нуждаются [18, с. 42]. В таком контексте социальная защита действительно напрямую адресована инвалидам.

Есть и другие точки зрения по данному вопросу. Так, М.И. Лепихов полагает, что социальной защите подлежат все конституционные права человека. Она направлена на обеспечение достойной жизни людей, т.е. их благосостояния на уровне социально-экономических и культурных стандартов, закрепленных в международных правовых актах, к которым присоединилась и Российская Федерация [11, с. 9]. Очень близко этому понимание социальной защиты, данное Н.В. Колотовой. По ее мнению, это деятельность государства в социальной сфере, целью которой является обеспечение доступности минимального, базового уровня социальных благ [8, с. 166]. Иначе рассуждают М.В. Фирсов и Е.Г. Студенова, полагающие, что социальная защита есть гарантированный государством минимальный уровень материальной поддержки социально уязвимых слоев населения в период экономических преобразований и связанного с этим снижения уровня их жизни [20, с. 130].

Общность приведенных авторских версий социальной защиты видна невооруженным взглядом. Это всегда "система государственных мер", "комплекс мероприятий" либо "деятельность государства", гарантирующая минимум социальной помощи, который обычно служит отправной точкой в расчетах материальных благ. Различие между ними в первую очередь в субъектах социальной защиты. Для одной части исследователей это только уязвимые в социальном плане, нуждающиеся люди, их группы (малоимущие, инвалиды, многодетные семьи), для других - все граждане, благосостояние которых на уровне определенных стандартов и должно поддерживать государство. Отсюда распространенное использование соответствующей терминологии, приобретшей форму устойчивых словосочетаний: "социальная защита инвалидов" и "социальная защита населения". Разница, конечно, существенная. Именно она отражает разнообразные представления о субъектах социальной защиты. То же самое раздвоение наблюдается и в законодательстве. Если Конституция РФ широко трактует социальную защиту, то Закон N 181-ФЗ сводит ее исключительно к инвалидам. Эта конкуренция терминов встречается повсеместно. К примеру, в наименовании уполномоченного федерального органа исполнительной власти -

---

Министерства труда и социальной защиты РФ. Ведь понятно, что термин "социальная защита" понимается в данном случае широко, поскольку министерство не может быть ведомством только инвалидов. Или другая иллюстрация. В разработанных Минтрудом России [Рекомендациях](#) по применению классификатора мер социальной защиты (поддержки) от 07.06.2017 наравне используются понятия социальной защиты инвалидов и социальной защиты населения.

Попыткой сблизить оба подхода, по нашему мнению, является суждение об абсолютной и ограниченной социальной защите. Первая направлена на обеспечение всем членам общества гарантированного минимального уровня жизни, достаточного для поддержания здоровья и работоспособности. Вторая представляет собой обеспечение государством относительного благополучия отдельных категорий граждан [12, с. 151 - 152].

На этом фоне было высказано правильное мнение о необходимости унификации понятийного аппарата, заключающейся в выборе одних терминов и отказе от других [16, с. 147]. Очевидно, что игра терминами препятствует формированию общего восприятия понятийного аппарата. Вот почему постановка вопроса о единообразном понятийном аппарате в данной сфере отнюдь не надуманная, а вполне закономерная.

**2. Государственная (национальная) принадлежность правовых актов в сфере социальной защиты инвалидов позволяет разделить их на российские и международные правовые документы.** Поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с [ч. 4 ст. 15](#) Конституции РФ неотъемлемой составной частью правовой системы России, да к тому же в случае разногласий с российскими законами имеют перед ними преимущество, важно оценить значение международных нормативных документов в этой области правового регулирования.

К числу таких международных актов относится Европейская социальная [хартия](#), принятая 18 октября 1961 г. (ратифицирована Российской Федерацией в 2009 году; далее - Социальная хартия), которая, во-первых, использует термин "социальная защита" и, во-вторых, гарантирует социальную реадaptацию "трудящихся-инвалидов". В литературе подчеркивается, что принятие Социальной хартии сопровождалось отказом от прежних представлений либерализма, отрицавших социальную государственность, стремлением реабилитировать государственную помощь, сняв с нее клеймо постыдности, мешавшее надлежащей реализации ее целей [10, с. 134 - 136].

Имеющим непосредственное отношение к инвалидам международным актом является [Конвенция](#) о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней. Учитывая, что Конвенцию о правах инвалидов ратифицировали почти две сотни государств, включая Европейский союз, можно согласиться с мнением Т.А. Лыхиной о том, что ее принятие положило начало процессу формирования нового образования - международно-правового института защиты прав инвалидов [13, с. 3].

Российская Федерация присоединилась к [Конвенции](#) о правах инвалидов 3 мая 2012 г. (Федеральный [закон](#) N 46-ФЗ "О ратификации Конвенции о правах инвалидов"). Принимая во внимание последующие действия российских властей по расширению сфер практического применения Конвенции о правах инвалидов, можно констатировать, что она органично вошла в состав нашей правовой системы. Более чем в два десятка федеральных законов внесены поправки, касающиеся гарантий осуществления прав инвалидов в различных отраслях жизнедеятельности людей.

Массированное приведение российского законодательства в соответствие [Конвенции](#) о правах инвалидов обуславливается в том числе поставленным на систематическую основу международным контролем за реализацией ее норм, которому придается весьма серьезное значение. Это объясняется не только формальными причинами, связанными с ратификацией Конвенции о правах инвалидов самими разными государствами, но и тем, что ООН трактует в настоящее время инвалидность как правозащитную проблему. В докладе Верховного комиссара ООН по правам человека подчеркивается, что проблемы инвалидов долго считались естественным и неизбежным следствием наличия у них физических, психических и иных нарушений, но принятие [Конвенции](#) о правах инвалидов бросает вызов таким установкам и знаменует собой кардинальные изменения в существующих подходах к инвалидам [15]. Таким образом, речь идет о мировоззренческих переменах в отношении к людям с ограниченными возможностями здоровья.

---

---

Включение в Конституцию РФ нормы о международных правовых актах, являющихся составным звеном национальной правовой системы, в общем, приветствуется. Но и прежде, и в особенности сейчас к ст. 15 Конституции РФ предъявляются серьезные претензии. Сразу после принятия Конституции РФ появились отрезвляющие предупреждения о возможном негативном влиянии международного права, которое "объективно направлено против государственного суверенитета", служит средством "расшатывания и даже разрушения государственной правовой системы страны" [19, с. 14]. В настоящее время оценки влияния международных норм стали еще более строгими. К примеру, Председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин предложил даже изменить Конституцию РФ, исключив из нее положение о приоритете международных норм над национальным правом: "Установление примата международного права еще при принятии Конституции нам умело преподнесли как базовую конституционную ценность правового государства советники из США" [7].

Говорим об этом намеренно, чтобы подчеркнуть, что нормы международного права в сфере обеспечения и защиты прав инвалидов никакой угрозы российскому суверенитету не несут, а, как представляется, окажут благотворное влияние на него, сделают его цивилизованнее по отношению к людям с ограниченными возможностями здоровья.

**3. Разные уровни законодательного регулирования, обусловленные федеративной природой России, объективно предполагают деление правовых актов на федеральные и региональные.** К первой группе относится Закон N 181-ФЗ - базовый законодательный акт в области социальной защиты инвалидов и примыкающие к нему иные "социальные законы". Среди них действовавший почти 20 лет Федеральный закон от 02.08.1995 N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" и сменивший его Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации". В этом ряду стоит также Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи", многочисленные акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

В научной среде не раз поднимался вопрос об объединении разрозненных законодательных актов социального блока в федеральный закон особого сорта - Социальный кодекс. В пользу такого решения приводились различные аргументы, один из которых сводился к тому, что отсутствие Социального кодекса негативно отражается на качественном состоянии социального обеспечения в плане оказания помощи и содержания нуждающихся граждан [4]. А Председатель Конституционного Суда РФ профессор В.Д. Зорькин сетовал, что идея принятия Социального кодекса "ушла в песок" [6, с. 268].

Правда, на этот счет имеются и другие мнения. Главная проблема заключается в четкой конфигурации предмета регулирования Социального кодекса и адекватной юридической терминологии, обозначающей этот предмет. В.С. Аракчеев отмечает, что, если Кодекс именуется социальным, он с точки зрения закрепленных в нем мер и мероприятий должен вобрать в себя нормы жилищного, трудового, семейного и многих отраслей права России, так как каждая из них выполняет определенную социальную функцию. И в этом смысле Социальный кодекс не может стать основой всех сфер жизнедеятельности граждан России, поскольку такое название кодифицированного нормативного акта способно подменить конституционные основы [2, с. 17]. Эти замечания тоже не лишены здравого смысла, потому подобный документ мог бы именоваться кодексом социальной защиты или социального обеспечения.

Примерно по такому пути пошли некоторые субъекты Российской Федерации, в частности Санкт-Петербург, Омская и Ярославская области. Социальный кодекс Санкт-Петербурга от 22.11.2011 N 728-132 регулирует отношения по оказанию социальной помощи большому кругу субъектов: детям (детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей), семьям (малообеспеченным, многодетным, неполным, студенческим, семьям военнослужащих), работникам государственных учреждений (медицинских, фармацевтических, образовательных, социальных).

Социальный кодекс Ярославской области от 19.12.2008 N 65-з сузил "социальность", ограничившись тремя сферами: социальной помощью, социальной поддержкой и социальным обслуживанием. Аналогичным образом сконструирован Социальный кодекс Омской области от 04.07.2008 N 1061-ОЗ, регламентирующий отношения по предоставлению мер социальной поддержки, социального обслуживания, государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.

---

---

В общем и целом по такому же пути можно пойти и федеральному законодателю, сконцентрировав соответствующие нормы не в разных законах, как сейчас, а под вывеской единого Социального кодекса РФ. В этой связи всякие опасения о включении в кодекс трудовых, пенсионных, семейных и иных "социальных" норм автоматически отпадают.

Что касается основной массы российских регионов, то подавляющее большинство идет по проторенной федеральным законодателем дороге, принимая разобщенные законы социальной направленности. Они представлены в основном группами законодательных актов, регламентирующих правовой статус молодежи, социальную поддержку семей, имеющих детей, региональные социальные выплаты отдельным категориям граждан. В качестве примера назовем Законы Челябинской области от 30.11.2004 N 327-ЗО "О мерах социальной поддержки ветеранов в Челябинской области" и от 09.11.2004 N 282-ЗО "О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий в Челябинской области".

**4. Правовые акты в данной сфере можно подразделить на специальные (предметно регулирующие вопросы социальной защиты) и не связанные с социальной защитой непосредственно.** У обеих групп законодательных актов свое функциональное назначение. Если специальные законы определяют необходимый понятийный аппарат, цели государственной политики в области социальной защиты инвалидов, компетенцию органов власти в данной сфере, то законы второй группы направлены на реализацию прав инвалидов в конкретных правоотношениях.

К специальному законодательству относится в первую очередь [Закон N 181-ФЗ](#), ко второй группе законов - Федеральный [закон](#) от 12.06.2002 N 67 "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", обязывающий обеспечивать избирательные участки шрифтами Брайля для голосования людей с нарушениями зрения. Только в Свердловской области около четырех тысяч инвалидов по зрению, обладающих активным избирательным правом, поэтому очень важно, чтобы свое право избирать они могли реализовать в полной мере <1>. В 2013 году возможности инвалидов расширил Воздушный [кодекс](#) РФ, предоставивший им специальные услуги в аэропортах и на борту воздушного судна, в том числе в части сопровождения и помощи при перемещении лиц с ограничениями жизнедеятельности.

-----

<1> С этой целью избирательные комиссии в рамках подготовки к выборам губернатора Свердловской области изготовили для 2,5 тысяч избирательных участков трафареты для заполнения бюллетеней, а также специальные аудиобюллетени (звуковые файлы) [3].

Количество таких законов, непосредственно не связанных с правовым положением инвалидов, но регулирующих общественные отношения с их участием, продолжает расти, что, как уже говорилось выше, связано с ратификацией Российской Федерацией [Конвенции](#) о правах инвалидов.

**5. В зависимости от юридической силы правовые документы в сфере социальной защиты подразделяются на законодательные и подзаконные акты.** Это естественное явление, которое не то что не обошло стороной социальную защиту, а, напротив, активно присутствует в этой области правоотношений. Соотношение обеих групп точно такое же, что и в других сферах правового регулирования. Первенство - за законами в силу их более высокой юридической значимости и определения основных параметров (предмета, субъектов, принципов) нормативного воздействия. За подзаконными актами остается закрепление процедур, порядков и последовательности действий.

Здесь действует целая серия подзаконных актов, среди которых есть указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы федеральных органов исполнительной власти, например [Указ](#) Президента РФ от 06.05.2008 N 685 "О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов". Актами высшей исполнительной власти являются [Постановление](#) Правительства РФ от 20.02.2006 N 95 "О порядке и условиях признания лица инвалидом" и [распоряжение](#) N 1506-р.

Широко распространена практика утверждения приказов федеральных органов исполнительной власти, причем разных. Это, к примеру, Приказы Минтруда России от 19.11.2013 [N 685н](#) "Об утверждении основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности", Минтранса России от

---

06.11.2015 [N 329](#) "Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для пассажиров из числа инвалидов пассажирских вагонов, вокзалов, поездов дальнего следования и предоставляемых услуг на вокзалах и в поездах дальнего следования", Министерства культуры РФ от 30.12.2016 [N 3019](#) "Об утверждении модельной программы социокультурной реабилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов".

Такова общая характеристика правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов. Хотя она, по нашему мнению, не лишена изъянов, но все же представляет собой вполне добротную основу для совершенствования правового положения инвалидов в нашей стране.

#### Список литературы

1. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 209.
2. Аракчеев В.С. О необходимости и целесообразности принятия Социального кодекса Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. N 1. С. 17.
3. Бюллетени шрифтом Брайля напечатали на выборах свердловского губернатора. 24.08.2017. URL: <https://tass.ru/v-strane/4505371> (дата обращения: 14.05.2019).
4. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
5. Гусов К.Н. Право социального обеспечения: Учеб. М.: Проспект, 2001. С. 42.
6. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма-ИНФРА-М, 2011. С. 268.
7. Исправленному верить. Александр Бастрыкин предлагает установить приоритет национального права над международным // Российская газета. 2015. 27 апр.
8. Колотова Н.В. Обеспечение социально-экономических прав - задача социального государства // Права человека и правовое социальное государство в России / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2011. С. 166.
9. Конституционная концепция социального государства: Кол. моногр. / Под ред. Ю.И. Скуратова. М.: Изд-во РГСУ, 2018. С. 30 - 39.
10. Куинн Ф. Права человека и ты. М., 1997. С. 134 - 136.
11. Лепихов М.И. Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. М., 2005. С. 37 - 39.
12. Лобанов Н.Н. Методы завоевания доверия населения исполнительной властью // Сб. науч. тр. Московского гуманитарного университета. Вып. 8(31) / Сост. и науч. ред. В.К. Криворученко. М., 2004. С. 151 - 152.
13. Лыхина Т.А. Права инвалидов: проблемы международно-правового регулирования и международные обязательства Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 3.
14. Мачульская Е.Е., Добромыслов К.В. Право социального обеспечения: Учеб. пособие, практикум. М., 2006. С. 15 - 17.
15. Наблюдение за осуществлением Конвенции о правах инвалидов: Руководство для наблюдателей в области прав человека. Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки N 17. Нью-Йорк, Женева, 2010. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities\\_training\\_17RU.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17RU.pdf) (дата обращения: 12.05.2019).
16. Нечуйкина Е.В. Социальная защита: понятие, категории, терминология // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. N 49. С. 147.



- 
17. Сидоров В.Е. Право социального обеспечения Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2012.
  18. Скуратов Ю.И. Евразийская природа России и некоторые современные проблемы развития государственно-правовых институтов. Улан-Удэ, 2012. С. 42.
  19. Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российской Конституции // Московский журнал международного права. 1995. N 2. С. 14.
  20. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы. М., 2009. С. 130.
  21. Штрафы за равнодушие. Дмитрий Медведев предложил ввести ответственность за отказ обслуживать пенсионеров и инвалидов // Российская газета. 2019. 21 марта.

#### References

1. Alekseev S.S. Teoriia prava. M.: Izdatel'stvo BEK, 1995. S. 209.
2. Arakcheev V.S. O neobkhodimosti i tselesoobraznosti priniatiia Sotsial'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. 2011. N 1. S. 17.
3. Biulleteni shriftom Brailia napechatali na vyborah sverdlovskogo gubernatora. 24.08.2017. URL: <https://tass.ru/v-strane/4505371> (data obrashcheniia: 14.05.2019).
4. Vasil'eva Iu.V. Kodifikatsiia rossiiskogo zakonodatel'stva o sotsial'nom obespechenii: teoreticheskie i prakticheskie problemy: Avtoref. dis. ... d-ra iurid. nauk. M., 2010.
5. Gusov K.N. Pravo sotsial'nogo obespecheniia: Ucheb. M.: Prospekt, 2001. S. 42.
6. Zor'kin V.D. Konstitutsionno-pravovoe razvitie Rossii. M.: Norma-INFRA-M, 2011. S. 268.
7. Ispravlennomu verit'. Aleksandr Bastrykin predlagaet ustanovit' prioritet natsional'nogo prava nad mezhdunarodnym // Rossiiskaia gazeta. 2015. 27 apr.
8. Kolotova N.V. Obespechenie sotsial'no-ekonomicheskikh prav - zadacha sotsial'nogo gosudarstva // Prava cheloveka i pravovoe sotsial'noe gosudarstvo v Rossii / Otv. red. E.A. Lukasheva. M., 2011. S. 166.
9. Konstitutsionnaia kontseptsiiia sotsial'nogo gosudarstva: Kol. monogr. / Pod red. Iu.I. Skuratova. M.: Izd-vo RGSU, 2018. S. 30 - 39.
10. Kuinn F. Prava cheloveka i ty. M., 1997. S. 134 - 136.
11. Lepikhov M.I. Konstitutsionno-pravovye osnovy deiatel'nosti Rossiiskoi Federatsii po sotsial'noi zashchite naseleniia. M., 2005. S. 37 - 39.
12. Lobanov N.N. Metody zavoevaniia doveriia naseleniia ispolnitel'noi vlast'iu // Sb. nauch. tr. Moskovskogo gumanitarnogo universiteta. Vyp. 8 (31) / Sost. i nauch. red. V.K. Krivoruchenko. M., 2004. S. 151 - 152.
13. Lykhina T.A. Prava invalidov: problemy mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniia i mezhdunarodnye obiazatel'stva Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. Spb., 2011. S. 3.
14. Machul'skaia E.E., Dobromyslov K.V. Pravo sotsial'nogo obespecheniia: Ucheb. posobie, praktikum. M., 2006. S. 15 - 17.
15. Nabludenie za osushchestvleniem Konventsii o pravakh invalidov: Rukovodstvo dlia nabludatelei v oblasti prav cheloveka. Seriia materialov po voprosam professional'noi podgotovki N 17. N'iu-lork, Zheneva, 2010. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities\\_training\\_17RU.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17RU.pdf) (data obrashcheniia: 12.05.2019).
16. Nechuikina E.V. Sotsial'naia zashchita: poniatie, kategorii, terminologiiia // Izvestiia Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena. 2008. N 49. S. 147.

- 
17. Sidorov V.E. Pravo sotsial'nogo obespecheniia Rossiiskoi Federatsii: Ucheb. posobie. M., 2012.
  18. Skuratov Iu.I. Evraziiskaia priroda Rossii i nekotorye sovremennye problemy razvitiia gosudarstvenno-pravovykh institutov. Ulan-Ude, 2012. S. 42.
  19. Usenko E.T. Sootnoshenie i vzaimodeistvie mezhdunarodnogo i natsional'nogo prava i rossiiskoi Konstitutsii // Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1995. N 2. S. 14.
  20. Firsov M.V., Studenova E.G. Teoriia sotsial'noi raboty. M., 2009. S. 130.
  21. Shtrafy za ravnodushie. Dmitrii Medvedev predlozhl vvesti otvetstvennost' za otkaz obsluzhivat' pensionerov i invalidov // Rossiiskaia gazeta. 2019. 21 marta.
-