

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

Альбеева Анастасия Юрьевна

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ
В СОВЕТСКОЙ И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства,
история учений о праве и государстве

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук
Дашин Алексей Викторович

Самара – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1 Правовая политика в отношении инвалидов:	
сущностная и атрибутивная характеристики.....	19
1.1 Правовая политика как юридическая категория.....	19
1.2 Особенности и признаки правовой политики в отношении инвалидов.....	27
2 Этапы развития правовой политики в отношении инвалидов.....	35
2.1 Эволюция правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1917 - 1930-е гг. XX в.	35
2.2 Становление правовой политики Советского государства в отношении инва- лидов в 1940 - 1970-е гг. XX в.	56
2.3 Развитие правовой политики в отношении инвалидов в последнее десятилетие существования Советского государства.....	73
2.4 Становление правовой политики Российской Федерации в отношении инва- лидов в 1991 - 2004 гг.	91
3 Правовая политика Российской Федерации в отношении инвалидов:	
современное состояние и перспективы развития	117
3.1 Принципы, цели, средства правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов	117
3.2 Особенности реализации правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов	146
3.3 Приоритеты правовой политики Российской Федерации в отношении инва- лидов на современном этапе.....	156
Заключение.....	193
Список литературы.....	198
Приложение	243

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹. Каким бы ни было государство по своей политической, экономической, идеологической сущности, оно должно нести ответственность за социальное благополучие своих граждан, оказывать помощь и защиту тем, кто в силу различных причин не может обеспечить себя самостоятельно. Соответственно, государство должно принимать, гарантировать, реализовывать правовые нормы в сфере социальной защиты, социальной поддержки граждан, в том числе и инвалидов. Данная деятельность государства объединяется понятием "правовая политика".

По оценкам "Всемирного доклада об инвалидности", подготовленного Всемирной организацией здравоохранения и Группой Всемирного банка, более миллиарда человек, или около 15% населения мира (согласно оценке глобальной численности населения 2010 г.), живут с какой-либо формой инвалидности. Это более высокий показатель, чем предыдущая оценка, выполненная Всемирной организацией здравоохранения в 1970-х гг. и составлявшая 10%. Согласно "Докладу о глобальном бремени болезней", около 975 млн чел. в возрасте 15 лет и старше (19,4%) живут с инвалидностью².

Не лучшим образом дело обстоит и в России. Если в 1992 г. в России было 3,98 млн инвалидов, то сегодня динамика их численности выглядит следующим образом. На 1 января 2011 г. в нашем государстве насчитывалось 13,209 млн инвалидов, на 1 января 2012 г. – 13,189 млн инвалидов, на 1 января 2013 г. –

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12.12.1993 : [ред. ФКЗ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ] // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Всемирный доклад об инвалидности. 2011 год. URL: bookorders@who.int.

13,082 млн инвалидов, на 1 января 2014 г. – 12,946 млн инвалидов, на 1 января 2015 г. – 12,924 млн инвалидов³, а на 1 января 2016 г. – 12,538 млн инвалидов⁴. Общая численность инвалидов в Российской Федерации уже несколько лет остается стабильной и составляет около 13 млн чел.

Исследование правовой политики в отношении инвалидов на различных исторических этапах позволит не только осознать ее место в государстве, но и определить пути для ее развития в сфере обеспечения и защиты прав и свобод инвалидов в современной России с учетом требований международных документов в отношении инвалидов, подписанных и ратифицированных нашей страной.

В целях создания достаточного и необходимого представления о развитии правовой политики в отношении инвалидов в России, о ее влиянии на формирование прав и свобод лиц с ограниченными возможностями здоровья в рассматриваемый период необходимо исследовать и сформулировать понятие правовой политики в отношении инвалидов, ее принципы, цели, средства и приоритеты, провести тщательный анализ всего комплекса правовых норм в данной сфере. Это принципиально важно и правомерно, потому что правовая политика в отношении инвалидов является показателем эффективности социальной политики Российской Федерации.

Кроме того, актуальность настоящего исследования определяется не только научной, но и практической значимостью: необходимостью обеспечить права инвалидов во всех сферах жизнедеятельности с учетом особенностей положения данной группы лиц.

Таким образом, существующая практическая потребность темы исследования обуславливает ее значимость и актуальность для современной науки.

Степень научной разработанности темы исследования. Анализ монографий, диссертационных исследований, статей в научных журналах свидетельствует о том, что различные аспекты правовой политики исследовались многими учены-

³ Численность инвалидов в Российской Федерации. URL: www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi.

⁴ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities (дата обращения: 18.01.2017).

ми. Понятие и сущность правовой политики рассматривались в кандидатских диссертациях А.П. Коробовой, В.А. Хвалеева, в докторской диссертации Н.В. Исакова⁵

Наряду с работами, раскрывающими разные стороны правовой политики (цели, средства, субъекты, направления, приоритеты, формы реализации), имеются исследования, посвященные правовой политике в различных сферах деятельности. Этому аспекту правовой политики посвящены труды В.Ю. Панченко, В.В. Субочева, Л.А. Стешенко, А.В. Монастырного, Н.А. Фроловой, О.Ю. Рыбакова, О.Ю. Ситковой⁶. Интерес ученых к различным сферам правовой политики обусловлен, на наш взгляд, процессом становления России как правового социального государства. Выводы и рекомендации, сделанные учеными, могут быть в дальнейшем использованы законодателем в целях совершенствования механизма правового регулирования той или иной сферы жизнедеятельности.

Помимо монографий и диссертационных исследований различные аспекты правовой политики являются центром внимания немалого количества научных статей. Вопросам о понятии, природе, сущности правовой политики свои статьи посвятили К.В. Шундииков, Ю.А. Титенко, Б.Г. Юмадилов⁷. В своих работах этот

⁵ См.: Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. 275 с.; Хвалеев В.А. Правовая политика России в условиях глобализации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. 149 с.; Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с.

⁶ См.: Панченко В.Ю. Современная российская правовая политика в сфере юридической помощи. Москва, 2013. 417 с.; Субочев В.В. Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 240 с.; Стешенко Л.А. Правовая политика в сфере национальных отношений: теоретическое и историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2003. 325 с.; Монастырный А.В. Правовая политика в национально-культурном пространстве России : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 159 с.; Фролова Н.А. Правовая политика РФ в сфере социальной безопасности (на опыте борьбы с наркоманией) : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2009. 409 с.; Рыбаков О.Ю., Ситкова О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав детей сирот и детей, лишенных родительского попечения. Саратов, 2009. 132 с.

⁷ См.: Шундииков К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 6 - 15; Титенко Ю.А. К вопросу о сущности правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. С. 48 - 53; Юмадилов Б.Г. К вопросу о понятии и сущности правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 15 - 22.

вопрос затрагивали А.В. Малько, О.Л. Солдаткина, Н.И. Матузов, А.И. Демидов, С.В. Корсакова⁸. Понятие "структура правовой политики", методологические аспекты данной категории в своих статьях рассматривали, соответственно, В.Ю. Панченко, А.А. Петров⁹.

Осуществление экономических и политических реформ последнего десятилетия XX в. и начала XXI в. не могло не сказаться на изменении социального положения отдельных категорий населения. Особенно проведение данных реформ ощутили слои населения, которые нуждаются в защите, помощи со стороны государства: дети, пожилые граждане, пенсионеры, инвалиды.

В последние годы появилось немало работ, в которых рассматривались различные аспекты, затрагивающие права и интересы инвалидов. Так, влиянию социальных факторов посвятили свои труды Т.Д. Добровольская, А.В. Осадчих, С.П. Пешков, Н.Б. Шабалина, Е.И. Холостова, Е.Р. Ярская-Смирнова.

Экономические, социальные, правовые аспекты инвалидов исследовали В.З. Базоев, В.В. Быстрых, Н.В. Веденеева, Н.А. Демидов, А.А. Дыскин, Н.А. Иорданская, М.А. Кузнецов, С.А. Леонов, С.Г. Мезин, А.М. Нагорная, Ю.Н. Пападука, Р.А. Паша Оглы, М.А. Позднякова, А.Г. Чепурной, Б.А. Юлин, Н.О. Ярошевич, И.Н. Ясырева и др. В работах названных авторов рассматриваются вопросы социально-трудовой адаптации и социально-культурной деятельности инвалидов, их социальной защиты, профессионального образования, особенностей преступности среди инвалидов. И это далеко не полный перечень работ, посвященных инвалидам.

⁸ См.: Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 15; Солдаткина О.Л. Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 22 - 27; Матузов Н.И. Понятия и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 8; Демидов А.И. Правовая политика: от России уголовной к России безопасной // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 43; Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятия и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 55 - 60.

⁹ См.: Панченко В.Ю. Подходы к понятию "структура правовой политики" в современном отечественном правоведении // Аграрное и земельное право. 2013. № 1. С. 72 - 76; Петров А.А. О методологическом значении категории "правовая политика" // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 1 С. 8 - 12.

Однако, несмотря на обилие научных разработок в области инвалидности, до сих пор нет комплексного исследования, касающегося именно правовой политики России в отношении инвалидов: ее понятия, принципов, целей и средств реализации, основных приоритетов в современных условиях.

Объектом диссертационного исследования является комплекс общественных отношений в сфере деятельности государства по формированию, развитию и совершенствованию механизма правового регулирования проблем, связанных с инвалидами и инвалидностью в России с 1917 г., заканчивая современным периодом.

Предметом диссертационного исследования являются нормативно-правовые акты, направленные на формирование и реализацию правовой политики Российского государства в отношении инвалидов.

Хронологические рамки исследования охватывают период с октября 1917 г. по декабрь 2016 г. Автор посчитал возможным рассмотреть в диссертации указанный временной период, несмотря на то, что он (период) включает деятельность двух государств. В исторический промежуток с октября 1917 г. по декабрь 2004 г. была сформирована и просуществовала система льгот, которые являлись средством правовой политики в отношении инвалидов как в СССР, так и в постсоветской России. Период с 1 января 2005 г. характеризуется кардинальным реформированием средств реализации правовой политики в рассматриваемой сфере: часть льгот была отменена, часть заменена денежными компенсациями.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом осмыслении и проведении комплексного, хронологически последовательного анализа материалов, связанных с формированием и развитием правовой политики в отношении инвалидов в России, и в выработке предложений по ее совершенствованию в современных условиях.

Задачи диссертационного исследования:

- определить понятие и признаки правовой политики в отношении инвалидов;

- проанализировать правовую политику Российского государства, проводимую в отношении инвалидов с 1917 г. по современный период;
- раскрыть принципы, цели и средства правовой политики в отношении инвалидов в Российской Федерации;
- обосновать необходимость развития правовой политики в отношении инвалидов;
- обозначить приоритеты правовой политики на современном этапе развития российского общества в отношении инвалидов и дать краткую характеристику каждого из них.

Методологическую основу исследования составило сочетание нескольких методов, применение которых обусловлено комплексным и сложным характером объекта, находившегося в центре внимания автора.

Диалектико-материалистический подход позволил создать целостную картину правовой политики, осуществлявшейся в отношении инвалидов на различных этапах исторического развития нашего государства, во взаимосвязи с экономическими, социальными, политическими, идеологическими факторами.

Применение логического метода позволило более глубоко и всесторонне исследовать внутренние процессы, происходившие в правовой политике в отношении инвалидов в рассматриваемый период, выявить тенденции ее развития.

Историко-правовой метод показывает особенности и динамику развития правовой политики в отношении инвалидов на различных этапах исторического развития нашего государства (становление власти Советов, этап социалистической модернизации, период Великой Отечественной войны, послевоенное время, период развитого социализма, период перестройки, время перехода страны от государственно-плановой системы к рыночным отношениям в экономике).

Использование метода периодизации позволило выявить качественные изменения, которые происходили в правовой политике в каждый рассматриваемый период, и определить особенности целей и средств этой политики. При этом следует отметить, что критерии периодизации относительны и условны.

Сравнительно-правовой метод показал сходства и различия в правовой политике в исследуемой сфере на различных этапах развития государства (например, накопление нормативно-правовой базы, ее систематизация, задачи, стоявшие перед ВТЭК и МСЭК).

Наряду с историко-правовыми методами диссертант использовал социологический метод, в частности метод анкетирования, который позволил выявить отношение граждан, принадлежащих к разным категориям населения (по полу, возрасту, социальному статусу, наличию или отсутствию инвалидности и т.д.) к проблемам инвалидов, политике государства в этой сфере.

Применение указанных методов позволило диссертанту исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Теоретическую основу диссертации, в первую очередь, составили труды правоведов, занимающихся разработкой вопросов, связанных с проблематикой исследования. Были использованы работы таких ученых, как А.В. Малько, Н.В. Исаков, А.П. Коробова, Н.И. Матузов, И.С. Морозова, О.Ю. Рыбаков, К.В. Шундииков.

Поскольку исследование носит комплексный историко-теоретический характер, в нем автор обращался к трудам специалистов в областях истории, так или иначе затрагивающих права и интересы инвалидов. В частности, были использованы работы таких ученых, как В.С. Андреев, В.А. Ачаркан, О.В. Капустина, В.С. Сазонов, Я.М. Фогель, О.И. Чистяков.

Нормативно-правовую основу исследования составили законодательство советского периода и постсоветской России, акты международного права.

Эмпирическую основу исследования образовали аналитические отчеты общероссийских общественных организаций инвалидов, органов медико-социальной экспертизы, иные материалы, характеризующие деятельность правозащитных организаций инвалидов, государственные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, материалы средств массовой информации, статистические исследования, проведенные автором.

Научная новизна исследования состоит в том, что, во-первых, в нем впервые в отечественной науке на диссертационном уровне предпринята попытка комплексного изучения проблем правовой политики в отношении инвалидов: ее понятия, принципов, целей, средств и приоритетов в исследуемый исторический период.

Во-вторых, на основе анализа широкого круга нормативно-правовых актов рассмотрены формирование, развитие, функционирование правовой политики в отношении инвалидов в СССР и постсоветской России.

В-третьих, предложен авторский вариант периодизации правовой политики в отношении инвалидов.

В-четвертых, автор провел опрос в форме анкетирования, в ходе которого было обработано 300 опросных листов. Анализ результатов проведенного исследования позволил определить отношение граждан, как имеющих, так и не имеющих инвалидность, к правовой политике России в рассматриваемой сфере.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Правовая политика Российской Федерации, осуществляемая по отношению к инвалидам, – научно обоснованная последовательная системная деятельность по разработке стратегии и тактики совершенствования законодательства по вопросам обеспечения жизнедеятельности инвалидов, механизма его реализации, осуществляемая федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации при участии общественных объединений инвалидов, направленная на достижение таких целей, как обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод, социальная защита, поддержка общественных объединений инвалидов.

2. Отличительной особенностью правовой политики Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, является активное участие общественных объединений инвалидов в принятии и реализации государственно-властных решений.

Историко-правовое развитие правовой политики в отношении инвалидов свидетельствует о том, что Российское государство всегда вело активную деятельность по формированию нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов. Сложность рассмотрения российской правовой политики в исследуемой сфере заключается в том, что она, во-первых, имеет многоуровневый характер, во-вторых, правовая политика в отношении инвалидов формируется многими субъектами, в-третьих, как результат – большой объем нормативно-правовой базы, так или иначе затрагивающей права и интересы инвалидов.

3. Осуществленное в соответствии с выделенными этапами развития исследование правовой политики в отношении инвалидов выявило историко-политический контекст ее формирования, а также недостатки, тенденции и направления развития в современном государстве.

Первый этап характеризовался фундаментальностью государственно-правовых преобразований, стимулированием со стороны государства развития новых социальных связей и при этом отставанием правового регулирования от фактически сложившихся общественных отношений. На 1920-е гг. приходится период формирования основ советской правовой политики в отношении инвалидов: определяются приоритетные направления (формирование и совершенствование правовой базы, регламентирующей процедуру освидетельствования и определение группы инвалидности, пенсионное обеспечение, образование, трудовое устройство инвалидов); выбираются наиболее эффективные средства реализации данной политики (льготы, преференции); определяются субъекты формирования и реализации этой политики.

В 1930-е гг. новыми, приоритетными направлениями советской правовой политики были развитие кооперации и общественных объединений инвалидов, трудовое устройство данной категории населения, реформирование врачебно-трудовой экспертизы. Значительное внимание уделялось инвалидам войны и военной службы и приравненным к ним лицам, а также пенсионному обеспечению, в том числе по инвалидности.

4. Второй этап 1940 – 1970 гг. XX в. отмечен появлением новой категории инвалидов Великой Отечественной войны, что обусловило развитие двух приоритетных направлений правовой политики в отношении исследуемой категории населения. Первое направление – преобразование деятельности врачебно-трудовых комиссий. Второе направление – развитие и совершенствование законодательства, затрагивающего права и интересы инвалидов Великой Отечественной войны и членов их семей.

Определяющим направлением советской правовой политики 1950-х гг. в отношении инвалидов выступали социальная защита инвалидов Отечественной войны и иных категорий инвалидов военной службы и совершенствование законодательства в сфере пенсионного обеспечения, систематизация ранее принятых нормативно-правовых актов, анализ практики их применения и принятия новых актов в соответствии с изменяющимися условиями.

Основными средствами реализации правовой политики в отношении инвалидов оставались льготы, перечень которых в 1950-е гг. был увеличен незначительно. Решения государственных органов носили противоречивый характер: нормы, направленные на материальное обеспечение инвалидов, не стимулировали их к труду, а в отдельных случаях лишали возможности трудоустроиться.

5. Проведенный анализ политики Советского государства в последнее десятилетие его существования позволил выделить определенные тенденции развития правовой политики в отношении инвалидов. Осуществленная систематизация законодательства коснулась различных сфер жизнедеятельности и льгот определенных категорий инвалидов, однако по-прежнему наблюдалось отсутствие комплексного законодательства, регулирующего вопросы правового статуса инвалидов с детства, детей-инвалидов, а также лиц, воспитывающих их. Нуждалась в совершенствовании правовая политика в отношении инвалидов-военнослужащих и в области деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий. Вопрос о создании доступной для инвалидов среды, интеграции их в общество был поставлен лишь к концу существования советского периода.

Наряду с негативными явлениями, присущими российской правовой политике, осуществлявшейся в отношении инвалидов, в 1990-е гг. XX в. наметился ряд позитивных процессов. Во-первых, изменились концептуальные подходы к решению проблем, связанных с инвалидами и инвалидностью. Выявление реабилитационного потенциала, создание условий доступной среды послужили лейтмотивом законов и подзаконных актов, изданных в рассматриваемый период. Данные изменения стали важной вехой и определили дальнейшие пути развития и совершенствования механизма правового регулирования политики в отношении инвалидов не только в 1990-е гг., но и на современном этапе.

6. Несмотря на сложную экономическую ситуацию в 1991 – 2004 гг., основным средством реализации правовой политики по отношению к инвалидам оставались льготы. Приоритетными направлениями в рассматриваемый период стали: решение проблем детей-инвалидов; правовое регулирование статуса инвалидов вследствие радиационных воздействий; определение правового статуса военнослужащих, ставших инвалидами в результате участия в контртеррористических операциях; правовое регулирование деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов. На данном этапе (1991 – 2004 гг.) для рассматриваемой политики были характерны такие черты, как фундаментальность изменений, неэффективность регулятивных механизмов, отставание правового регулирования от фактически сложившихся отношений, разрыв между теорией и практикой прав инвалидов, принятие нормативно-правовых актов, нормы которых не всегда соответствовали Конституции Российской Федерации.

Анализ нормативно-правовых актов конца 1990-х и начала 2000-х гг. показал, что действующая система льгот будет кардинально реформирована. Принятие в 2004 г. Федерального закона № 122 стало результатом стратегических мероприятий, основы которых были заложены в начале 2000-х гг. Положительной стороной данного закона являлось четкое разграничение источников финансирования льгот инвалидам - эти льготы финансировались из федерального бюджета (инвалиды были отнесены к так называемым федеральным льготникам). Однако этим же законом часть льгот была отменена, а другая часть переведена в денежную

форму. Сложившаяся ситуация не просто ухудшила материальный статус, но и поставила в неравное положение инвалидов, проживающих в деревне и в городе, в Новосибирске и Москве, в Поволжье и на Дальнем Востоке. Данный закон вновь стимулировал развитие правовой политики, которая имела иные цели, средства, проблемы.

7. Осуществленное изучение содержания российского законодательства и практики его применения позволило сформулировать цели правовой политики по отношению к инвалидам. Это социальная защита, обеспечение инвалидам равных возможностей с другими гражданами для реализации прав и свобод, поддержка общероссийских общественных объединений инвалидов.

На основе анализа средств правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов следует констатировать, что изменения законодательства, регламентирующего жизнедеятельность данной категории граждан, произошли не в пользу инвалидов.

8. Проведенное исследование показало, что в настоящее время основными приоритетами правовой политики в отношении инвалидов выступают: обеспечение данной категории лиц права на охрану здоровья и медицинскую помощь, образование; совершенствование механизма предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг; совершенствование деятельности государственной системы медико-социальной экспертизы; трудоустройство; совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов. В рамках диссертационного исследования автор рассматривает наиболее важные с его точки зрения приоритеты, к числу которых он отнес первые три.

9. Положительные изменения современной правовой политики Российской Федерации по отношению к инвалидам не решают всех проблем, с которыми им приходится сталкиваться при реализации права на труд, лекарственное обеспечение, санаторно-курортное лечение, доступную среду, образование. Невыполнение или ненадлежащее исполнение государством своих обязательств перед инвалидами нарушает права, установленные законодательством для этой категории граждан.

В целях устранения нарушения или ущемления прав инвалидов необходимо и далее совершенствовать правовую политику Российского государства в данной сфере путем внесения изменений в федеральные законы, акты Правительства РФ, ведомственные документы профильных министерств. В частности, предлагаем на законодательном уровне установить право инвалидов на компенсацию за санаторно-курортную путевку, приобретенную им самостоятельно в размере цены, за которую путевки приобретаются Фондом социального страхования (далее — ФСС), за самостоятельно приобретенные лекарственные препараты, изделия медицинского назначения, продукты лечебного питания для детей-инвалидов, если они входят в соответствующий Перечень. Также необходимо разработать процедуру такой компенсации.

Детальный анализ законодательства в области образования обнаружил, что установленные законодательством гарантии и льготы для инвалидов в данной области не в полной мере регулируют вопросы обучения и воспитания таких детей и их последующую интеграцию в общество. В связи с вышеизложенным считаем необходимым следующее.

1. В ст. 5 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" закрепить право детей-инвалидов на инклюзивное образование на уровне дошкольного, общего и профессионального образования, а также право выбора детьми-инвалидами и (или) родителями, их воспитывающими, формы образования (дистанционной, специальной (коррекционной), инклюзивной).

2. Внести в ст. 23 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" соответствующие изменения, вернув определение коррекционных школ как особого типа.

3. Повысить роль специального образования и придать специальным (коррекционным) учреждениям статус ресурсных центров для развития инклюзии, закрепив соответствующую норму в ст. 23 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации". Именно в этих центрах учителя инклюзивных школ смогут научиться методам работы с детьми-инвалидами, изучить опыт коррекцион-

ных школ, освоить основы психологии таких детей, специальные методики, специальные азбуки.

10. Необходимость развития правовой политики Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, будет существовать всегда. Историко-правовое исследование наглядно показало, что правовая политика, какую бы сферу она ни регулировала, подвержена влиянию со стороны политики, экономики, духовно-нравственных устоев общества. Изменения политического, экономического курса страны, достижение ранее поставленных целей влекут изменения в правовой политике государства, которые связаны с определением новых целей, приоритетов, средств реализации, принципов и даже субъектов. В связи с тем, что субъектом, в отношении которого осуществляется исследуемая политика, является одна из самых незащищенных категорий населения, то можно сделать следующий вывод: процесс развития правовой политики в Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, должен иметь перманентный характер и являться одним из приоритетных направлений политики Российского государства на каждом этапе его исторического развития.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно содержит анализ законодательства Советского и Российского государства по формированию и развитию правовой политики в отношении инвалидов. В работе систематизируются и расширяются знания о понятии, принципах, целях и средствах правовой политики в отношении инвалидов, а также о ее приоритетах на современном этапе.

Практическое значение работы состоит в том, что сформулированные в ней выводы могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, способствовать усилению взаимодействия государственных институтов и общественных организаций инвалидов с целью улучшения обеспечения прав и свобод инвалидов.

В работе имеются обобщения, которые могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при анализе современного состояния правовой политики Российского государства, осуществляемой в отношении инвалидов, и

перспектив ее развития; как научная основа для дальнейшей разработки и решения проблем, связанных с правовым регулированием отношений, складывающихся в сфере формирования и реализации правовой политики в отношении инвалидов в России; при разработке спецкурсов по проблемам правовой политики.

Достоверность результатов исследования подтверждается применением соответствующего целям и задачам исследования современного научно-методологического аппарата, значительным объемом исходного теоретического и нормативного материала. Положения, выносимые на защиту, и выводы, сформулированные автором по результатам историко-теоретического исследования, научно обоснованы и аргументированы. Достоверность подтверждается также апробацией результатов исследования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждены на заседании кафедры теории и философии права Института права Самарского государственного экономического университета; отражены в докладах на региональных и международных научно-практических конференциях, посвященной году молодежи в Российской Федерации (г. Благовещенск, 2009 г.); на региональной научно-практической конференции, посвященной 65 годовщине Победы в Великой Отечественной войне (г. Благовещенск, 2010 г.); на международной научно-практической конференции "Современное российское право: проблемы, пути совершенствования" (г. Пенза, 2011 г.); на региональной научно-практической конференции с межрегиональным и международным участием, посвященной 50-летию полета в космос Ю.А. Гагарина (г. Благовещенск, 2011 г.); на международной заочной научно-практической конференции "Актуальные проблемы юриспруденции" (г. Новосибирск, 2012 г.); на региональной научно-практической конференции с межрегиональным и международным участием (г. Благовещенск, 2012 г.); на научно-практической конференции "Правовая система России: история, современность, тенденции развития" (г. Благовещенск, 2014 г.).

Структура диссертации определена содержанием темы. Она состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

1 ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ: СУЩНОСТНАЯ И АТРИБУТИВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ

1.1 Правовая политика как юридическая категория

Правовая политика, осуществляемая Российской Федерацией по отношению к инвалидам, базируется на принципах и нормах международного права, Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, понимаемого в широком смысле (не только собственно законы, но и подзаконные нормативно-правовые акты), на правоприменительной практике.

Следует согласиться с утверждением, что правовая политика образует организующее начало всей правовой жизни и правового развития общества, выступает одной из форм проведения государственной политики, средством юридической легитимации официального политического курса страны. Такая политика тактически направлена на совершенствование всего комплекса правовых средств, на обеспечение реализации поставленных обществом и государством задач юридическими ресурсами, а стратегически - на использование данных ресурсов для обеспечения наиболее оптимального развития всех сфер социальной жизни¹⁰.

Прежде чем формулировать понятие правовой политики, осуществляемой Российской Федерацией по отношению к инвалидам, целесообразно выяснить подходы ученых к сущности понятия "правовая политика". Несмотря на то, что в последние годы научное сообщество проявляет активный интерес к различным

¹⁰ Матузов Н.И., Малько А.В., Шундигов К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 7.

аспектам правовой политики¹¹, единого мнения по поводу сущности данной категории не существует до сих пор.

Например, В.И. Гойман пишет, что "юридическая политика представляет собой основанные на общих и специфических закономерностях развития национальной правовой системы принципы, стратегические направления и практические пути создания и реализации правовых норм, укрепление режима законности и безопасности, формирование у граждан развитой правовой культуры, способности использовать правовые средства для удовлетворения своих интересов"¹². В приведенном определении явное предпочтение отдается теоретическому аспекту, а вопросы правотворчества, правоприменения отходят на второй план. Такой подход, на взгляд автора, является не совсем удачным. В то же время несомненным достоинством данного определения является указание на обусловленность юридической политики национальной правовой системой.

К.В. Шундигов считает, что "под правовой политикой понимается совокупность правовых идей, установок, принципов, целей, задач, приоритетов, а также правовых средств, направленных на обеспечение оптимального уровня развития и функционирования общественных отношений"¹³.

¹¹ См.: Байниязов Р.С. Правовая политика. Право. Правовая система / под ред. А.В. Малько. Москва : Юрлитинформ, 2013. 325 с.; Малько А.В. Теория правовой политики. Москва : Юрлитинформ, 2012. 325 с.; Монастырный А.В. Правовая политика в национально-культурном пространстве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007; Саломатин А.Ю., Манцеров К.А. Иммиграционная правовая политика (сравнительный анализ моделей развития). Москва : РИОР : Инфра-М, 2013. 93 с.; Солдаткина О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики / под ред. А.В. Малько. Москва : Юрлитинформ, 2013. 181 с.; Тихонова С.В. Правовая политика в цифровом мире: идеи, методология, доктрина / Саратов. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2015. 274 с.; Редько А.А. Правозащитная политика и ее место в правовой политике России (теоретико-правовой анализ) / Волгоград. акад. МВД России. Волгоград, 2015. 165 с.; Человек и государство в правовой политике Нового и Новейшего времени / под ред. О.Ю. Рыбакова. Москва : Статут, 2013. 398 с.; Степанова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект. Пятигорск : РИА-КМВ, 2011. 187 с.; Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. 54 с.

¹² Гойман В.И. Соотношение права и государства // Теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. Москва, 1996. С. 67.

¹³ Шундигов К.В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 149.

По отношению к данному определению можно высказать то же замечание, которое было изложено выше. Кроме того, если предположить, что правовая политика - это совокупность правовых идей, установок, принципов, целей, задач, приоритетов, то проблематичным окажется разграничение понятий "правовая политика" и "правовая идеология".

По мнению Н.И. Матузова, "правовая политика, будучи одной из разновидностей политики вообще (как родового понятия), представляет собой комплекс мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права"¹⁴. Как видно, это определение правовой политики созвучно предыдущему, поэтому к нему можно отнести замечания, приведенные ранее.

Нельзя не отметить еще одно определение, данное В.Н. Кудрявцевым и В.Е. Эминовым. По их мнению, социально-правовую политику государства "можно определить как выработанную государством стратегическую (генеральную) линию, определяющую основные направления, методы, средства правового воздействия на преступность, в частности, путем разработки и совершенствования законодательства, практики его применения, а также выработки и реализации мер антикриминального воздействия"¹⁵. При достаточной емкости и глубине приведенного определения оно вызывает ряд замечаний. В указанном определении нет точного ответа на вопрос, что понимается под социально-правовой политикой. С одной стороны, имеется указание на стратегическую линию, с другой стороны, подразумевается, что правовая политика - это основные направления, методы, средства. И вновь упор делается на теоретический аспект явления. Несмотря на перечисленные недостатки, несомненной ценностью данного определения является указание на стратегическую составляющую социально-правовой политики, без которой она вряд ли может проводиться эффективно.

Существуют и иные подходы к определению сущности и понятия правовой политики. По мнению А.П. Коробовой, "по своей природе правовая политика

¹⁴ Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Нояб. С. 25.

¹⁵ Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Причины преступности // Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. Москва, 2009. С. 131.

представляет деятельность государства в сфере правового регулирования. Специфика этой деятельности состоит в выработке и (или) претворении в жизнь правовых идей стратегического характера, т.е. идей, определяющих направления развития общества в целом. В основе правовой политики лежит правовая идеология"¹⁶. Ценность данного определения заключается в следующем. Во-первых, приоритет отдается практической составляющей исследуемого явления, то есть под правовой политикой понимается деятельность ее субъектов. Во-вторых, в определении речь идет о выработке и реализации правовых идей стратегического характера. С этим утверждением нельзя не согласиться, поскольку должны быть четко спланированы не только деятельность субъектов правовой политики, но и ожидаемые результаты этой деятельности, а также будущее состояние явления, в отношении которого осуществляется правовое регулирование. В-третьих, указывается на тесную взаимосвязь правовой политики с правовой идеологией, что также не вызывает возражений.

Достоинством приведенного определения, на наш взгляд, является то, что его автор не только выделяет деятельный аспект, но и расширяет круг субъектов правовой политики за счет включения в него общественных объединений и отдельных лиц. По нашему мнению, это верный подход, поскольку правовая политика осуществляется в правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной, правореализационной, информационно-воспитательной, организационно-технической формах¹⁷. И если правотворческая форма может быть реализована только теми субъектами, которые определены Конституцией РФ, то правореализационная и информационно-воспитательная формы могут быть реализованы практически неограниченным кругом субъектов правовой жизни.

Согласно утверждению Н.В. Исакова под правовой политикой следует понимать "особое политико-правовое явление, формирующееся вследствие системной, научно обоснованной деятельности государства и общественных объедине-

¹⁶ Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 7.

¹⁷ Матузов Н.И., Малько А.В., Шундилов К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 22.

ний и направленное на определение стратегии и тактики правового развития общества, совершенствование механизма правового регулирования, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, построение правового государства"¹⁸. Данное определение имеет те же достоинства, что и предыдущее. Кроме того, определение, данное Н.В. Исаковым, содержит указание не только на стратегическую, но и на тактическую составляющую правовой политики. Это очень важное замечание, поскольку правовая политика - это не только деятельность по определению будущих ориентиров развития общества и государства, но и реализация повседневных, текущих мероприятий для достижения конечных результатов. В то же время в приведенной дефиниции есть неясность. Мы согласны с высказыванием Ю.А. Титенко о том, что из данного определения проблематично сделать однозначный вывод о сущности правовой политики, так как есть указание на то, что правовая политика - это политико-правовое явление и одновременно - системная, научно обоснованная деятельность¹⁹.

Определение сущности правовой политики как деятельности соответствующих субъектов можно встретить в работах других исследователей²⁰. Значимость исследования правовой политики в соотношении с темой личности неоднократно подчеркивалась современными учеными. Например, О.Ю. Рыбаков отмечает, что личность, ее правовой статус, социально-экономическое положение есть цель и главный критерий эффективности проведения правовой политики²¹. По его мнению, с которым следует согласиться, целесообразно выделять узкий и широкий смысл правовой политики. В первом смысле правовая политика есть формирование и реализация тактики и стратегии в области создания и применения права на общих принципах гуманизма. В широком

¹⁸ Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 21.

¹⁹ Титенко А.Ю. К вопросу о сущности правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. С. 52.

²⁰ См.: Морозова И.С. Место и роль льгот в правовой политике государства // Правоведение. 1997. № 4. С. 150; Титенко Ю.А. Указ. соч. С. 53; Юмадилов Б.Г. К вопросу о понятии и сущности правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 20.

²¹ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 71 - 72.

смысле она представляет собой деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений, отдельных лиц, включающую в себя систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма, направленную на осуществление интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с ее обязанностями²².

В контексте отмеченного, по нашему мнению, особо следует выделить определение правовой политики, данное А.В. Малько. Согласно его мнению, "правовая политика - это научно обоснованная последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности"²³. Автор полагает, что не совсем верно ограничивать круг субъектов правовой политики только государственными и муниципальными органами, поскольку "используют юридические средства" и участвуют "в достижении целей" и общественные объединения, и граждане. В целом, по мнению автора, приведенное определение является наиболее обоснованным.

Подводя итог рассмотрению взглядов ученых относительно сущности правовой политики, мы полагаем необходимым согласиться именно с этим определением в силу следующих причин. Во-первых, в нем содержится однозначный ответ на вопрос о сущности правовой политики. Правовая политика - это деятельность осуществляющих ее субъектов, что, на взгляд автора, является верным утверждением. Во-вторых, в определении подразумевается как стратегическая (достижение целей), так и тактическая (последовательная и системная деятельность) составляющие анализируемого явления. В-третьих, главным объектом правовой политики выступает личность. Такой вывод напрашивается из перечисленных целей, кото-

²² Там же.

²³ Большой юридический словарь / под. ред. А.В. Малько. Москва, 2009. С. 35.

рые начинаются с "наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина" и заканчиваются "формированием... высокого уровня правовой культуры... личности". Соответственно, в данном определении отражены приоритеты современной России, среди которых центральное место отводится личности.

Анализ правовой политики как теоретико-правовой категории предполагает не только определение ее сущности, но и обозначение ее признаков. Изучение научных позиций исследователей по данному вопросу позволяет прийти к выводу о том, что их перечень остается открытым, однако мы можем выделить основные признаки правовой политики.

Так, прежде всего изучаемая категория должна в обязательном порядке основываться на положениях Конституции и нормах действующего законодательства. Первостепенным признаком является соответствие правовой политики интересам личности, общества и государства, юридически немыслима правовая политика вне интересов личности или в ущерб интересам государства. В силу этого необходимы постоянно функционирующие механизмы контроля соответствия правовой политики целям и задачам гуманистического развития общества, государства, личности²⁴.

Признаком, качественно отличающим ее от иных видов политики, является опора на принудительную силу государства, властное влияние которого осуществляется исключительно на основе права. Кроме того, правовая политика должна адекватно отражаться в средствах массовой информации и носить объективный характер. "Лишь после всестороннего разъяснения сущности, направленности правовой политики могут вступить в действие механизмы властного принуждения на основе права"²⁵.

Характеризуя в целом правовую политику как категорию права, Н.В. Исаков выделяет объект правовой политики, которым выступает право (правовая система), и одновременно последнее является основным средством, с помощью которого субъекты политики оказывают свое воздействие на социальные

²⁴ Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С. 74 - 78.

²⁵ Рыбаков О.Ю. Указ. соч. С. 74 - 78.

процессы и отношения. Это вытекает из того, что, по его мнению, "правовая политика", с одной стороны, немислима без эффективного использования юридических средств для решения общегосударственных целей, а с другой - эта правовая политика, целенаправленно организуя юридические средства, способствует правовому развитию общества, его правовому прогрессу²⁶.

Обращает на себя внимание, что уважаемый автор в одном случае объектом обозначает право (правовую систему), а в другом случае указывает, что объектом являются правовые и политические отношения. Думается, что право все же выступает не объектом, а средством и основой осуществления правовой политики²⁷.

Обозначая объект, нельзя обойти вниманием и вопрос о субъектах формирования правовой политики, коими выступают многочисленные органы государственной власти, правоустанавливающие и правотворческие структуры, имеющие право законодательной инициативы, органы местного самоуправления, различные структуры гражданского общества.

Отличительная особенность правовой политики заключается в том, что она, являясь формой активности ее субъектов, определенным видом их деятельности, в то же время непосредственно связана с правом, упорядочивает правовую жизнь. Такая политика направлена не только на совершенствование юридических средств, но и на использование правовых инструментов для обеспечения оптимального развития отношений в различных сферах жизни общества²⁸.

Помимо отмеченного, правовая политика обладает таким важным свойством, как государственно-волевой характер, имеет собственные методы проведения (убеждение и принуждение), осуществляется юридическими средствами, представляющими собой совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов политики и обеспечивается достижение стратегических целей и тактических задач²⁹.

²⁶ Исаков Н.В. Указ. соч. С. 118.

²⁷ Там же. С. 119.

²⁸ Там же. С. 120.

²⁹ Исаков Н.В. Указ. соч. С.121 - 122.

Резюмируя, Н.В. Исаков кратко обозначает признаки правовой политики, которые обобщают позиции исследователей в данном отношении. На наш взгляд, они полностью показывают специфику изучаемой категории и необходимы нам для анализа правовой политики в отношении инвалидов.

Итак, наиболее важными признаками правовой политики, посредством которых выявляется ее сущность как теоретико-правового феномена, выступают: 1) основанность на праве и связь с ним; 2) осуществление правовыми методами; 3) охват правовой сферы деятельности; 4) наличие государственно-волевого характера; 5) в случае необходимости применение принуждения; 6) публичность; 7) нормативно-организационные начала; 8) участие многочисленных субъектов в ее формировании; 9) соответствие интересам личности, общества и государства; 10) признание эффективным средством преобразования общества и ограничения власти законом³⁰.

1.2 Особенности и признаки правовой политики в отношении инвалидов

В соответствии с пониманием правовой политики в контексте настоящего диссертационного исследования, обозначенного в предыдущем параграфе, представляется возможным в структуре правовой политики выделить два самостоятельных, но взаимосвязанных направления, которые позволяют выявить разновидности правовой политики и раскрыть правовую природу и особенности правовой политики в отношении инвалидов.

Первым направлением в структуре правовой политики следует назвать политику непосредственно в правовой сфере, соединенную с правотворчеством, конструированием самого права, развитием механизма правового регулирования, формированием концепции правового развития в целом.

³⁰ Там же. С. 122 - 123.

Второе направление - это политика посредством действия права, проявляющаяся в осуществлении правового регулирования общественных отношений и правоприменительной деятельности³¹.

Основным критерием, позволяющим разграничить правовую политику непосредственно в правовой сфере от других ее разновидностей (экономическая, социальная, культурная, национальная, жилищная, военная, финансовая, международная и др.), является связь управленческой деятельности не только с правовой формой, но и с юридической сферой. Анализ соотношения правовой политики с ее разновидностями позволяет прийти к определенным теоретическим выводам. В том случае, когда речь идет о правовой политике как о политике в сфере права, то это есть особая разновидность государственной политики, ее самостоятельное направление. В отличие от других разновидностей, эта политика имеет не только собственную сферу воздействия, но и свою юридическую природу, необходимую суверенность и самостоятельность³².

Во втором случае под правовой политикой подразумевается деятельность, осуществляемая посредством действия права, как разновидность социальной практики, опосредованной юридическими формами. Совершенно справедливо, что такая политика в юридической литературе рассматривается как составляющая разновидностей социальной политики³³. Например, налоговая политика государства осуществляется с помощью юридических и неюридических средств. Но и в этом случае правовая политика имеет свое содержание, свои признаки и специфические особенности. Отмеченное справедливо и в отношении правовой политики, являющейся предметом данной работы. Последняя выступает разновидностью социальной практики, опосредованной юридическими формами, имеющей свое содержание и специфические особенности, прежде всего связанные с особым субъектом правовых отношений в данной сфере.

Правовая политика регулирует общественные отношения по широкому кругу вопросов, в том числе отношения между государством и инвалидами. Поэтому

³¹ См. подробнее: Исаков Н.В. Указ. соч. С. 120 - 122.

³² Там же. С. 120 - 121.

³³ Там же. С. 121.

следующим термином, уяснение смысла которого необходимо для понимания особенностей и формулирования понятия правовой политики в отношении инвалидов, является понятие "инвалид".

Значение термина "инвалид" сформировалось исторически. Смысловой аспект в нем делается на неспособности индивидуума осуществлять общественно-полезную деятельность, в полном объеме содержать и обслуживать себя.³⁴

В современной науке существует несколько концептуальных подходов к определению сущности категории "инвалидность". Эти подходы проанализированы И.Н. Ясыревой³⁵. Мы согласны с тем, что наибольшую научную ценность представляет концепция Н.В. Веденеевой, которая объединяет медицинский, социальный, правовой подходы и подход с позиции культурного плюрализма³⁶. Но "инвалид" и "инвалидность" - различные категории. Если первое относится к индивиду, то второе характеризует состояние здоровья либо социальное явление. Данный тезис подтверждается положениями нормативно-правовых актов. Так, согласно ст. 1 Декларации о правах инвалидов, принятой ООН в 1975 г., "инвалид - это любое лицо, которое не может самостоятельно обеспечить полностью и (или) частично потребности нормальной личной или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его физических или умственных способностей"³⁷. Согласно Стандартным правилам обеспечения равных возможностей для инвалидов "инвалидность - это ограничение в возможностях, обусловленное физическими, психологическими, сенсорными, социальными, культурными, законодательными и иными барьерами, которые не позволяют человеку, имеющему инвалидность, быть интегрированным в общество и принимать участие в жизни се-

³⁴ Ясырева И.Н. Право социального обеспечения в комплексной реабилитации инвалидов : дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2007. С. 15.

³⁵ Там же. С. 15 - 20.

³⁶ Веденеева Н.В. Социальные аспекты реабилитации инвалидов в Российской Федерации : дис. ... канд. соц. наук. Москва, 2004. С. 52 - 56.

³⁷ Декларация о правах инвалидов : принята Генеральной Ассамблеей ООН 09.12.1975. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

мы или общества на таких же основаниях, как и другие члены общества"³⁸. Конвенция о правах инвалидов, принятая ООН в 2006 г., ратифицированная Российской Федерацией в мае 2012 г., содержит следующее определение понятия "инвалид": "к инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психологическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества"³⁹. Понятие "инвалид" сформулировано в Федеральном законе № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". В ч. 1 ст. 1 этого закона установлено, что инвалидом является лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость социальной защиты данного лица⁴⁰.

Следовательно, международное и российское законодательство четко разграничивают понятия "инвалид" и "инвалидность". Однако, несмотря на это, концептуальные подходы к пониманию сущности инвалидности, используемые как в мировой, так и в российской юридической практике, подразумеваются при определении сущности понятия "инвалид". Так, в дефиниции, содержащейся в Декларации о правах инвалидов, прослеживается социальный ("лицо ... не может самостоятельно обеспечить потребности нормальной личной и социальной жизни") и медицинский ("в силу недостатка ... физических и умственных способностей"). Такое же положение характерно и для определения инвалида, данного в Конвенции о правах инвалидов: медицинский ("лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями") и социальный ("которые ... могут мешать их полному эффективному участию в жизни обще-

³⁸ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов // Сборник законодательно-правовых документов по профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Москва, 2000. С. 4.

³⁹ Конвенция о правах инвалидов : принята резолюцией 61/1106 Генеральной Ассамблеей ООН 13.12.2006. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴⁰ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федер. закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

ства") подходы. Таким образом, в современных научных разработках присутствуют различные подходы к пониманию сущности категорий "инвалид" и "инвалидность", что при учете каждого из них позволяет составить комплексное представление об этих явлениях.

Конституция РФ в ст. 37 - 43 устанавливает гарантии социальной защиты. Основной Закон не содержит отдельных норм, закрепляющих права инвалидов. Создание этих норм осуществляется посредством деятельности федеральных и региональных органов государственной власти. Статья 4 Конвенции о правах инвалидов обязывает государства-участников (к которым относится Российская Федерация) принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления всеми инвалидами прав, которые установлены данной Конвенцией⁴¹.

Нельзя не отметить еще одно важное положение, содержащееся в ст. 4 рассматриваемого документа, в соответствии с которым при разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление настоящей Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов, государства-участники тесно консультируются с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекают их через представляющие их организации⁴².

Необходимо отметить, что данное положение не является новым для российского законодательства. Подобная норма содержится в ч. 2 ст. 33 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которой "федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности привлекают полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов"⁴³.

⁴¹ Конвенция о правах инвалидов.

⁴² Там же.

⁴³ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации.

Важно заметить, что данные нормы активно реализуются на практике: об этом можно судить по таким документам, как федеральные целевые программы "Социальная поддержка инвалидов" на 2006 - 2010 гг., "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг. (продлена до 2020 г.), отчеты о результатах деятельности Всероссийского общества инвалидов, Всероссийского общества слепых.

Таким образом, отличительной особенностью правовой политики Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, является активное участие общественных объединений инвалидов в принятии и реализации государственно-властных решений.

История и в особенности современная практика свидетельствуют о том, что наше государство всегда вело активную деятельность по формированию нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов. Сложность рассмотрения российской правовой политики в исследуемой сфере заключается в следующем.

Во-первых, она имеет многоуровневый характер. В соответствии с п. "е" ст. 71 Конституции РФ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области ... социального ... развития Российской Федерации находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а социальная защита, включающая в себя социальное обеспечение, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. "ж" ст. 72 Конституции РФ). В ст. 4, 5 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" определена компетенция федеральных и региональных органов государственной власти РФ.

Во-вторых, правовая политика в отношении инвалидов формируется многими субъектами. На федеральном уровне кроме Федерального собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ к ним относятся профильные министерства, каждое из которых вправе издавать ведомственные акты в подконтрольной области, которые могут затрагивать интересы инвалидов.

В-третьих, как результат - большой объем нормативно-правовой базы (как законов, так и подзаконных актов), так или иначе затрагивающих права и интересы инвалидов.

При этом необходимо учитывать, что инвалиды обладают такими же личными, социальными, экономическими, политическими, культурными правами, как и обычные граждане. По этой причине нормы, регулирующие правовой статус инвалидов в Российской Федерации, находятся в законах и подзаконных актах, регламентирующих различные сферы жизни общества. Базовыми законами для инвалидов являются Конституция РФ и Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Помимо данных законов субъекты правовой политики постоянно ведут работу по созданию нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения жизнедеятельности инвалидов. Это вопросы, касающиеся оказания медицинской помощи; санаторно-курортного лечения; обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; протезно-ортопедического обслуживания; беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (инженерной, транспортной); обеспечения инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, жильем; оплаты коммунальных услуг; содержания жилых помещений; трудоустройства и условий труда; пенсионного обеспечения, иных выплат; социально-бытового обслуживания; социальной и юридической помощи; пользования услугами учреждений связи, культурно-просветительных, спортивно-оздоровительных учреждений. Соответственно, правовая политика в России, осуществляемая по отношению к инвалидам, охватывает многие сферы жизнедеятельности, так как инвалиды являются участниками разнообразных общественных отношений наряду со здоровыми гражданами. Поэтому еще одной особенностью правовой политики является адресат - лицо, имеющее ограничение жизнедеятельности вследствие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма.

Таким образом, можно сделать следующий вывод. Правовая политика РФ, осуществляемая по отношению к инвалидам, - это научно обоснованная последовательная системная деятельность по разработке стратегии и тактики совершен-

ствования законодательства по вопросам обеспечения жизнедеятельности инвалидов, механизма его реализации, осуществляемая федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ при участии общественных объединений инвалидов, направленная на достижение таких целей, как обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод, социальная защита, поддержка общественных объединений инвалидов. Характеризуя правовую политику в отношении инвалидов, следует отметить, что она обладает в основном теми же характеристиками, что и правовая политика в целом, но осуществляется в отношении определенной категории населения и имеет многоуровневый характер. Понимание же реального содержания правовой политики в отношении инвалидов в современной России и возможных путей ее совершенствования становится осуществимым в результате развернутого анализа ее историко-правового развития, который и будет проведен в следующих главах диссертации.

2 ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ

2.1 Эволюция правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1917 - 1930-е гг. XX в.

Для наиболее плодотворного историко-правового изучения эволюции правовой политики государства в отношении инвалидов необходимо выделить следующие этапы развития данной политики, которые будут соотноситься с общественно-политическими событиями, происходившими в Российском государстве и обществе. При этом особо подчеркнем: в основе выделения каждого периода лежит сложный комплекс политических, правовых, социальных, экономических факторов. На наш взгляд, целесообразно выделить следующие этапы развития правовой политики в отношении инвалидов.

1917 - 1940 гг. Начало данного периода связано с Великой Октябрьской социалистической революцией. Указанное событие привело к формированию нормативно-правовой основы правовой политики в рассматриваемой сфере. На 20-е гг. XX столетия приходится процесс оформления основных направлений и средств реализации правовой политики в отношении инвалидов. Накопленная в 1920-х гг. нормативно-правовая база была адаптирована к изменившимся условиям (социальным, экономическим, политическим) и задачам, стоявшим перед государством в 1930-е гг.

1941 - 1980 гг. Начало данного периода связано с началом Великой Отечественной войны. Особое внимание в военные и послевоенные годы в правовой политике в рассматриваемой сфере уделялось инвалидам Великой Отечественной

войны. В течение трех десятилетий указанного периода (1950-е - 1970-е гг.) происходило медленное расширение льгот для всех категорий инвалидов.

1981 - 1990 гг. Изменения в экономической, политической, духовной сферах жизни общества оказали некоторое влияние на правовую политику в отношении инвалидов. Происходило постепенное формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей отдельные стороны жизни и деятельности: инвалидов с детства, детей-инвалидов, а также лиц, воспитывающих их; инвалидов - военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского флота, КГБ СССР, МВД СССР, выполнявших интернациональный долг в Демократической Республике Афганистан. Кроме того, накопленная в предшествующий период нормативно-правовая база подверглась систематизации.

1991 - современный период. Начало данного периода связано с распадом СССР и образованием Российской Федерации. В этот период определение правового статуса инвалидов переходит на качественно иной уровень - законодательный: был принят и вступил в силу Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", который обозначил основные направления правовой политики в отношении инвалидов. Для достижения целей исследования автор посчитал возможным в постсоветском периоде выделить два этапа. В период с 1991 по 2004 г. наблюдается определенная преемственность в рассматриваемой сфере, связанная с тем, что льготы как основное средство реализации правовой политики в отношении инвалидов еще продолжают существовать. Именно данный фактор сыграл не последнюю роль в выделении этого периода.

2005 г. - современный период. Начало данного периода связано со вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, отменившего большинство льгот в натуральном выражении и заменившего часть из них денежной компенсацией.

Прежде чем характеризовать российскую правовую политику, осуществляемую по отношению к инвалидам на современном этапе, необходимо остановиться на рассмотрении истории ее развития в советский период, так как без этих зна-

ний невозможно правильно оценить ее современное состояние и спрогнозировать будущие тенденции развития.

Победа в революции в октябре 1917 г. явилась основой возникновения Советского государства, советского права и определяющим фактором в формировании правовой политики по отношению к инвалидам. Высшими органами отраслевого управления являлись народные комиссариаты⁴⁴. Основная масса инвалидов находилась в ведении Народного комиссариата социального обеспечения (НКСО) РСФСР. Некоторые категории инвалидов относились к ведению других наркоматов. Согласно Постановлению от 26 ноября 1920 г.⁴⁵ к ведению Народного комиссариата здравоохранения подлежали дети - слепые до трех лет, глухонемые до двух лет с целью лечения, наблюдения и принятия профилактических мер, а также глухонемые и слепые дошкольного и школьного возраста, требующие специфического лечения, например туберкулезные и психические больные. В этом постановлении содержится указание на то, что все глухонемые и слепые внешкольного возраста распределяются между Народным комиссариатом просвещения и Народным комиссариатом социального обеспечения. Таким образом, уже в первые годы существования Советского государства был определен круг субъектов, формирующих правовую политику в отношении инвалидов.

Последовавшие за Октябрьской революцией 1917 г. Гражданская война, интервенция, возникновение и развитие нового государства СССР не могли не сказаться на содержании правовой политики вообще и в отношении инвалидов в частности. Вследствие вышеперечисленных обстоятельств не будет преувеличением утверждать, что в 20-е гг. XX в. состояние правовой жизни советского общества характеризовалось как переходное.

⁴⁴ Систему органов государственной власти и учреждений, функционировавших в советский период, рассматривали: Ежов В.А. Государственное управление СССР в годы Великой Отечественной войны (1941 - 1945). Санкт-Петербург, 1998. 453 с., Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г. Москва : РГГУ, 1994. 418 с.

⁴⁵ О социальном обеспечении глухонемых и слепых : постановление НКЗ РСФСР, НКСО РСФСР, НКП РСФСР от 26.11.1920 // СУ РСФСР. 1920. № 100. Ст. 540.

Уже 1 ноября 1917 г. было обнародовано Правительственное сообщение о социальном страховании инвалидов, согласно которому пенсия инвалидов увеличивалась с 1917 г. на 100% за счет пенсионного фонда. Пенсионное обеспечение инвалидов осуществлялось исключительно за счет средств государственного бюджета. Становление и развитие правовой политики, осуществляемой Советским государством по отношению к инвалидам, происходило (в первые годы существования государства) в сложных условиях. В стране насчитывалось несколько миллионов инвалидов войны и семей, потерявших кормильца. Это обстоятельство требовало от государства проведения мероприятий (прежде всего создания правовой базы), касающихся этой категории населения. Таким образом, одним из приоритетов правовой политики Советского государства, осуществляемой по отношению к инвалидам, было пенсионное обеспечение инвалидов из числа красноармейцев и красногвардейцев, их семей по случаю потери кормильца⁴⁶.

Декрет от 16 ноября 1917 г. о передаче больничным кассам лечебных учреждений фабрик и заводов стал основой формирования страховой медицины⁴⁷. Данное обстоятельство привело к необходимости введения врачебной экспертизы трудоспособности в системе социального страхования. При больничных кассах были созданы врачебно-контрольные комиссии, в функции которых входили: проверка правильности диагнозов лечащих врачей, определение временной утраты трудоспособности, экспертиза стойкой утраты трудоспособности⁴⁸.

Правительство последовательно проводило курс, направленный на улучшение материального положения инвалидов. Постановление СНК "О вознаграждении рабочих инвалидов при закрытии предприятий" от 22 февраля 1918 г.⁴⁹ установило выплату вознаграждения в виде пенсии при закрытии предприятий лицам,

⁴⁶ См., например: Завгородний А.Ф. Деятельность государственных органов и общественно-политических организаций по социальной защите военнослужащих Красной Армии и их семей в межвоенный период, 1921 - июнь 1941 гг. : дис. ... д-ра ист. наук. Санкт-Петербург, 2001. 411 с.; Кузьмин Н.Ф. На страже мирного труда (1921 - 1941). Москва : Воениздат, 1959. 293 с.

⁴⁷ Ясырева И.Н. Право социального обеспечения в системе комплексной реабилитации инвалидов : дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2007. С. 101.

⁴⁸ Там же. С. 102.

⁴⁹ О вознаграждении рабочих-инвалидов при закрытии предприятий : постановление НКТ РСФСР от 22.02.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 28. Ст. 363.

признанным инвалидами по результатам медицинского освидетельствования, в том случае, если они проработали на данном предприятии не менее пяти лет. При этом размер пенсии зависел от "степени" инвалидности (полная или неполная). Если производство было связано с выделением вредных и ядовитых газов, паров и пыли, то пенсия инвалиду назначалась независимо от продолжительности работы либо службы на таком предприятии. Данное постановление распространялось на всех инвалидов (отвечающих требованиям п. 1 и п. 5 независимо от того, работали они на частных, государственных или общественных предприятиях).

Декрет СНК от 31 октября 1918 г.⁵⁰ стал основой советского социального обеспечения. Действие данного документа распространялось на всех лиц, в том числе граждан иностранных государств, источниками существования которых являлся собственный труд, "без эксплуатации чужого".

Положение о социальном обеспечении трудящихся определило структуру органов, ответственных за социальное обеспечение, виды социального обеспечения, основания и размеры пособий и пенсий. Обращает на себя внимание тот факт, что размер пенсии зависел от степени утраты трудоспособности.

Источниками средств на социальное обеспечение являлись взносы отдельных работодателей, частных, национализированных, государственных предприятий и учреждений, артелей, ремесленников, отдельных хозяев, пеней и штрафов за просроченные платежи на социальное обеспечение, доходов с имущества и капитала учреждений социального обеспечения. Позднее в связи с проведением политики военного коммунизма взносы как источники перестали действовать. Социальное страхование было заменено социальным обеспечением из государственного бюджета для нетрудоспособных и безработных.

Таким образом, Гражданская война, интервенция осложнили, но не прекратили социальные преобразования. Победа советской власти открыла путь к даль-

⁵⁰ Положение о социальном обеспечении трудящихся : декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 31.10.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

нейшему развитию и активной реализации правовой политики по отношению к инвалидам.

Важным документом, затрагивающим права и интересы инвалидов, явился декрет СНК от 8 декабря 1921 г.⁵¹ Особое значение этого документа связано с тем, что:

1) он содержал основания, дающие право на социальное обеспечение по инвалидности;

2) в документе представлена классификация групп инвалидности, в основе которой лежит иной принцип по сравнению с предыдущей классификацией;

3) в документе имеются указания на приоритеты правовой политики по отношению к исследуемой категории населения. Данный документ устанавливает шестигрупповую классификацию инвалидности:

I группа - инвалид не только не способен к труду в целях заработка, но и нуждается в посторонней помощи для удовлетворения обычных жизненных потребностей;

II группа - инвалид не способен ни к какому труду, дающему заработок, но не нуждается в постоянном уходе;

III группа - инвалид не способен ни к какой регулярной профессиональной деятельности, но может добыть средства к существованию случайной, временной легкой работой;

IV группа - инвалид вынужден перейти к другой профессии более низкой квалификации;

V группа - инвалид вынужден отказаться от своей обычной профессии и перейти к другой профессии такой же квалификации;

VI группа - инвалиды, способные продолжать прежнюю профессиональную деятельность, но с пониженной производительностью.

Установление инвалидности давало право на пенсионное обеспечение по инвалидности. Однако таким правом пользовались только инвалиды первых трех

⁵¹ О социальном обеспечении инвалидов : декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 08.12.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 672.

групп. Более того, инвалидам II и III групп денежная пенсия назначалась в период от установления инвалидности до помещения их в специальные инвалидные мастерские и трудовые колонии Отдела социального обеспечения либо включения их в инвалидные производственные и производственно-потребительские, кооперативные объединения.

Данная классификация была названа "рациональной", поскольку, определяя инвалидность даже у лиц с незначительным снижением трудоспособности (VI, V и отчасти IV групп), она давала возможность при существовавшей тогда безработице получить работу и пользоваться определенными льготами, предоставляемыми государством инвалидам⁵².

Рассмотренная шестигрупповая классификация инвалидности долго не существовала и в 1923 г. была заменена трехгрупповой:

- к I группе относились лица, полностью утратившие трудоспособность, нуждающиеся в постоянном уходе;
- ко II группе относились лица, утратившие полностью способность к профессиональному труду как по своей, так и по какой-либо другой профессии;
- к III группе относились лица, нетрудоспособные к систематическому труду по своей профессии в обычных условиях работы по этой профессии, но могущие использовать свою остаточную трудоспособность: а) либо на нерегулярной работе; б) либо при сокращенном рабочем дне; в) либо в другой профессии со значительным снижением квалификации.

Замена шестигрупповой классификации трехгрупповой была осуществлена не механически - ликвидацией IV, V, VI групп, которым пенсии не назначались, а путем существенной переработки формулировок групп инвалидности, в первую очередь III группы, в которую фактически были включены критерии ликвидированной IV группы - возможность работать "в другой профессии со значительным снижением квалификации"⁵³. Таким образом, с 1923 г. инвалидами признавались лица, способные осуществлять профессиональную деятельность: а) по новой про-

⁵² Малеева Т.М., Васин С.А. Инвалиды в России - узел старых и новых проблем // Pro et Contra. 2001. Т. 6. № 3. С. 82.

⁵³ Малеева Т.М., Васин С.А. Указ. соч.

фессии той же квалификации; б) по прежней профессии с пониженной производительностью.

Активное совершенствование правовой базы, затрагивающее процесс освидетельствования граждан, не смогло полностью удовлетворять требованиям, предъявляемым к экспертизе трудоспособности⁵⁴ в условиях восстановления и дальнейшего развития хозяйства, строительства нового общества и государства. Одним из принципиальных дефектов врачебной экспертизы того времени было отсутствие научно-методической базы⁵⁵. Поэтому в 1930 г. был создан специальный научно-исследовательский институт по изучению труда инвалидов, переименованный позднее в Центральный институт экспертизы трудоспособности и организации труда инвалидов, в котором велись теоретические исследования и принимались практические решения по вопросам труда данной категории населения.

Итак, совершенствование законодательства, регулирующего процесс освидетельствования, экспертизу трудоспособности, являлось еще одним приоритетом советской правовой политики, осуществляемой по отношению к инвалидам.

Как отмечалось выше, пенсионное обеспечение инвалидов оставалось одним из приоритетных направлений правовой политики Советского государства, осуществляемой по отношению к данной категории населения⁵⁶. Постепенно расширился круг лиц, имевших право на пенсию по инвалидности. Положение о крестьянских обществах взаимопомощи 1924 г.⁵⁷ предусматривало материальное обеспечение членов сельскохозяйственных коммун, артелей и иных форм аграрного производства, утративших трудоспособность вследствие инвалидности. Однако, как полагают некоторые ученые⁵⁸, ввиду финансовой слабости колхозов это свелось к мизерным единовременным выплатам.

⁵⁴ Ясырева И.Н. Указ. соч. С. 104.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Подробнее см.: Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917 - 1970 гг.). Москва : Юрид. лит., 1971. 216 с.; Скаридова И.В. Правовое регулирование пенсионного обеспечения в советской России (октябрь 1917 г. - 1928 г.) : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. 255 с.

⁵⁷ Положение о крестьянских обществах взаимопомощи : декрет ВЦИК СНК РСФСР от 25.09.1924 // СУ РСФСР. 1924. № 81. Ст. 813.

⁵⁸ Малеева Т.М., Васин А.С. Указ. соч.

Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 28 августа 1925 г. было утверждено положение⁵⁹, согласно которому правом на пенсионное обеспечение в порядке социального страхования по инвалидности⁶⁰ обладали все рабочие и служащие в случае потери трудоспособности: а) вследствие увечья или заболевания; б) вследствие старости. В случае смерти или безвестного отсутствия застрахованных (при определенных условиях), инвалидов, имеющих право на пенсию, обеспечению в порядке социального страхования труда подлежат члены семей, не имеющие достаточных средств к существованию и находившиеся на иждивении застрахованных и инвалидов труда. Круг членов семьи этих лиц строго определен данным положением.

В 1927 г. было введено пенсионное обеспечение трудящихся⁶¹, которым присвоено звание Героев Труда, в том числе и инвалидов. Пенсии Героям Труда были выше обычных и назначались независимо от степени утраты трудоспособности пенсионера.

Именно в 20-е гг. прошлого века начался процесс формирования системы льгот, направленных на улучшение условий жизни и деятельности этой социальной группы. Льготы устанавливались нормативно-правовыми актами, регулировавшими отношения в различных сферах общественной жизни и отраслях народного хозяйства. Одними из первых таких документов являлись:

- Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 22 марта 1923 г.⁶², предоставлявший право не оплачивать обучение детей в учебных заведениях городов и поселков городского типа инвалидам труда и войны;

- Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13 июня 1923 г.⁶³, регулировавшее порядок льготных оплат (а в отдельных случаях по решению местных исполни-

⁵⁹ Об утверждении Положения об обеспечении в порядке социального страхования инвалидов труда и членов семейств умерших или безвестно отсутствующих застрахованных и инвалидов труда : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 28.08.1925 // СЗ СССР. 1925. № 57. Ст. 429.

⁶⁰ Система социального страхования была восстановлена в 1921 г.

⁶¹ О героях труда : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1927 // СЗ СССР. 1927. № 45. Ст. 456.

⁶² О порядке взимания платы за обучение в учреждениях Народного комиссариата просвещения : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 22.03.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 24. Ст. 279.

тельных комитетов с полным освобождением) за пользование жилыми помещениями в поселках городского типа;

- Постановление ВЦИК СССР, СНК СССР от 30 октября 1925 г.⁶⁴, устанавливавшее льготы по государственному промысловому налогу;

- Постановление СНК СССР от 18 ноября 1925 г.⁶⁵, распространившее на слепых и их объединения налоговые льготы, установленные для инвалидов труда и войны.

Декрет СНК от 8 декабря 1921 г.⁶⁶ возложил на Народный комиссариат социального обеспечения и местные отделы социального обеспечения обязанности по организации производственных и производственно-потребительских инвалидных кооперативов и других трудовых объединений инвалидов⁶⁷. Издание устава этих объединений также возлагалось на Народный комиссариат социального обеспечения. Все без исключения органы государственной власти были обязаны содействовать данным объединениям инвалидов.

Следует отметить, что формирование общественных объединений инвалидов началось до издания указанного Декрета. На основе существовавших в период Гражданской войны артелей инвалидов постановлением СНК РСФСР от декабря 1921 г. было создано Всероссийское производственно-потребительское объединение инвалидов (ВИКО).

⁶³ Об оплате жилых помещений в поселках городского типа : постановление ВЦИК СССР, СНК РСФСР от 13.06.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 55. Ст. 540.

⁶⁴ О льготах по промысловому налогу для инвалидов войны и труда и их объединений : постановление ВЦИК СССР, СНК СССР от 30.10.1925 // СЗ СССР. 1925. № 76. Ст. 571.

⁶⁵ О распространении на слепых и их объединения налоговых льгот, установленных для инвалидов труда и войны и их объединений : постановление СНК СССР от 18.11.1925 // СЗ СССР. 1925. № 79. Ст. 604.

⁶⁶ О социальном обеспечении инвалидов : декрет СНК РСФСР от 08.12.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 672.

⁶⁷ Эта тема была объектом исследования в монографиях Гончарук И.Т.: Организация артели инвалидов и основные задачи ее выборных органов. Москва ; Ленинград, 1933. 151 с.; Перестройка работы кооперации инвалидов. Москва, 1933. 25 с.; Специализированные сети и отраслевое управление в кооперации инвалидов. Москва ; Ленинград, 1932. 40 с.; а также в диссертации: Сливка Ю.И. Развитие кооперации в Нижнем Поволжье в 1921 - 1941 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2004. 199 с.

Его основной задачей было трудоустройство инвалидов посредством расширения сети собственных цехов и артелей для надомников, а также строительство детских садов, профессиональных школ, санаториев, спортивных сооружений.

После образования СССР продолжают мероприятия, направленные на организацию и развитие производственно-потребительских артелей и объединений инвалидов, на обеспечение занятости данной категории граждан. Согласно Постановлению НКСО РСФСР от 26 мая 1923 г.⁶⁸ на губернские областные отделы социального обеспечения возлагалась обязанность образовывать организационное бюро по вопросам кооперирования инвалидов с обязательным привлечением к работе в ее составе инвалидов из числа активных работников инвалидных артелей. В функции бюро входило:

а) выяснение возможностей трудового устройства имеющихся контингентов инвалидов на началах артельных, кооперативных и т.п.;

б) ознакомление с трудовыми учреждениями Народного комиссариата социального обеспечения, комитета помощи больным и раненым красноармейцам (и т.д.) для определения порядка и условий их перевода на артельные начала, обследование их состояния;

в) широкая популяризация (устная и печатная) идеи инвалидной кооперации среди трудящихся, красноармейцев и в особенности среди инвалидных масс;

г) установление тесной и правильной связи с Народным комиссариатом социального обеспечения и Правлением Всероссийского производственно-потребительского объединения инвалидов при Народном комиссариате социального обеспечения по вопросам проведения компаний кооперирования по губернии или области;

д) подготовка и созыв совещания для выбора временного правления и ревизионной комиссии губернского объединения.

⁶⁸ О порядке организации производственно-потребительских артелей и объединений инвалидов : постановление НКСО РСФСР от 26.05.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 65. Ст. 631.

При этом губернские и областные отделы социального обеспечения были обязаны принимать все необходимые меры, направленные на создание производственно-потребительских артелей, оказывать им полное содействие снабжением необходимыми средствами, получением на льготных условиях сырья, инструментария, заказов, кредита и осуществлять иную организационную помощь.

Деятельность государства, направленная на создание и совершенствование законодательства по вопросам функционирования производственно-потребительских артелей и объединений инвалидов, имела существенное значение для образования общероссийских общественных объединений инвалидов, действующих в настоящее время: в 1925 г. было создано Всероссийское общество слепых (ВОС), а в 1926 г. - Всероссийское общество глухих (ВОГ). Нельзя умалять значение ВИКО, задачи и структура которого оказали существенное влияние на образование и развитие данных общественных объединений.

В соответствии с уже упоминавшимся Постановлением СНК СССР от 18 ноября 1925 г.⁶⁹ на объединения слепых были распространены налоговые льготы, действующие для объединений инвалидов войны и труда.

Не вызывает сомнений и тот факт, что инвалиды не могли конкурировать при устройстве на работу с людьми без ограничения здоровья. Поэтому государство принимает очередной документ, направленный на улучшение социального положения инвалидов посредством их трудоустройства - Декрет ЦИК СНК РСФСР от 5 июля 1926 г.⁷⁰ Задачей данных объединений служили повышение материального благополучия входящих в них лиц посредством совместного труда в сферах производства, сельского хозяйства, торговли, оказания личных услуг, взаимопомощи, кредитования лиц, являвшихся членами этих объединений, и повышение уровня культуры инвалидов.

⁶⁹ О распространении на слепых и их объединения налоговых льгот, установленных для инвалидов труда и войны и их объединений : постановление СНК СССР от 18.11.1925 // СЗ СССР. 1925. № 79. Ст. 604.

⁷⁰ Об утверждении Положения о кооперативных объединениях инвалидов : декрет ЦИК СНК РСФСР от 05.07.1926 // СУ РСФСР. 1926. № 41. Ст. 317.

В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 16 августа 1928 г.⁷¹ предусматривается широкий круг мероприятий, направленных на финансовое укрепление положения кооперативных объединений инвалидов.

Таким образом, анализ приведенных выше нормативно-правовых актов позволяет выделить два тесно связанных между собой приоритетных направления советской правовой политики, осуществляемой по отношению к инвалидам.

1. Интенсивное развитие законодательства, направленное на обеспечение занятости этой категории граждан. Наиболее эффективной формой трудоустройства инвалидов являлись инвалидные объединения, которые осваивали виды трудовой деятельности либо профессии, наилучшим образом подходящие для лиц с теми или иными физическими, интеллектуальными, психическими, сенсорными нарушениями.

2. Развитие правовой базы, регламентирующей порядок организации и деятельности кооперативных объединений инвалидов. Такое развитие являлось не менее значимым приоритетом советской правовой политики, осуществляемой по отношению к инвалидам.

После окончания Гражданской войны значительно увеличилось количество инвалидов войны, лиц, утративших трудоспособность вследствие увечья или заболевания, полученного в результате прохождения ими военной службы, лиц, потерявших трудоспособность в результате активного участия в борьбе с контрреволюцией, а также членов семей указанных лиц.

Так, в соответствии с Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 30 октября 1925 г.⁷² предусматривались освобождение инвалидов войны и труда I, II, III групп инвалидности, имеющих право на социальное обеспечение или обеспечение в порядке социального страхования, занятых ремеслами и промыслами, от государственного промыслового налога и понижение на 50% ставки данного налога для инвалидов труда и войны IV, V, VI групп.

⁷¹ О мерах к обеспечению развития кооперации инвалидов : постановление СНК РСФСР от 16.08.1928 // СУ РСФСР. 1928. № 122. Ст. 769.

⁷² О льготах по промысловому налогу для инвалидов войны и труда и их объединений : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 30.10.1925 // СЗ СССР. 1925. № 76. Ст. 571.

От государственного промыслового налога были освобождены предприятия комитетов помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне, действующие в Союзных Республиках, а также столовые, аптеки, санатории, непосредственно эксплуатируемые данными комитетами⁷³.

Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11 октября 1926 г.⁷⁴ предусматривал для указанных лиц и членов их семей (наряду с другими лицами) такие виды обеспечения, как пенсии и пособия; помещение в учреждения органов социального обеспечения, здравоохранения и народного образования; трудоустройство в форме: обучения и переобучения в профессионально-технических школах НКССО для инвалидов, в трудовые объединения инвалидов, организуемые НКССО, общественные организации инвалидов, предоставляющие помощь; предоставление права на выбор бесплатных патентов на занятие личным ремеслом и торговлей. Лица, имеющие право на обеспечение в соответствии с данным положением, пользуются преимущественным правом на помещение и бесплатное содержание в рамках учреждений социального обеспечения, здравоохранения и народного образования.

В 1928 г. вдовам инвалидов войны, имеющим детей, не достигших шестнадцатилетнего возраста, было предоставлено право на участие в кооперативных объединениях (артелях) инвалидов на правах инвалидов⁷⁵.

⁷³ О налоговых льготах комитетам помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне, и предприятиям упомянутых комитетов : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 05.03.1926 // СЗ СССР. 1926. № 14. Ст. 100.

⁷⁴ Об утверждении Положения о государственном обеспечении инвалидов военной службы и их семей, семей умерших или безвестно отсутствующих военнослужащих, семей лиц, призванных в ряды Рабоче-Крестьянской Красной армии, а также лиц, утративших трудоспособность или лишившихся кормильцев вследствие активного участия в борьбе с контрреволюцией : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11.10.1926 // СУ РСФСР. 1926. № 86. Ст. 627.

⁷⁵ О праве вдов умерших военнослужащих, умерших инвалидов войны, а также лиц, убитых в борьбе с контрреволюцией, имеющих при себе детей, не достигших шестнадцатилетнего возраста, на участие в кооперативных объединениях (артелях) инвалидов на правах инвалидов : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 27.08.1928 // СУ РСФСР. 1928. № 118. Ст. 741.

Советская правовая политика 20-х гг. XX в. в отношении данной категории граждан развивалась в направлении установления и расширения льгот и преференций, предоставляемых не только самим инвалидам и членам их семей, но и общественным объединениям, членами которых являлись указанные лица.

Эта задача в полной мере относилась к инвалидам. В соответствии с упоминавшимся ранее Постановлением Народного комиссариата здравоохранения РСФСР, Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР, Народного комиссариата просвещения РСФСР от 26 ноября 1920 г.⁷⁶ способные к обучению глухонемые и слепые дошкольного и школьного возраста воспитывались в специальных учреждениях Народного комиссариата просвещения РСФСР. К ведению данного органа относились также глухонемые и слепые внешкольного возраста, способные получить общее и специальное образование.

Согласно Декрету СНК РСФСР от 23 ноября 1926 г.⁷⁷ была образована следующая система специализированных учреждений:

- а) детские дома для дошкольного возраста;
- б) школы живущих и приходящих для детей школьного возраста;
- в) школы живущих и приходящих с профессионально-техническим уклоном для подростков;
- г) школы живущих и приходящих смешанного возрастного типа с соответствующими отделениями;
- д) вспомогательные группы для умственно-отсталых детей и подростков при школах для нормальных детей.

Кроме того, в ведении Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР находились профессионально-технические школы для инвалидов, в которых последние могли обучаться.

Позднее⁷⁸ в целях повышения уровня образования и его доступности инвалидам всех групп инвалидности, не имеющим нетрудовых доходов и не достиг-

⁷⁶ О социальном обеспечении глухонемых и слепых : постановление НКЗ РСФСР, НКСО РСФСР, НКП РСФСР от 26.11.1920 // СУ РСФСР. 1920. № 100. Ст. 540.

⁷⁷ Об учреждениях для глухонемых, слепых и умственно-отсталых детей и подростков : декрет СНК РСФСР от 23.11.1926 // СУ РСФСР. 1926. № 83. Ст. 613.

шим 35 лет, было предоставлено право обучения в этих школах. Обучение и переобучение в производственно-технических школах Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР для инвалидов являлось одной из форм трудоустройства инвалидов войны.

Необходимо учитывать, что нормы, регулирующие вопросы образования инвалидов, содержались в нормативно-правовых актах, регламентирующих различные стороны социального обеспечения инвалидов. Отдельные нормативно-правовые акты, посвященные исключительно вопросам образования инвалидов, практически отсутствовали. Создание профессионально-технических школ при Народном комиссариате социального обеспечения РСФСР как результат реализации соответствующих нормативно-правовых актов позволило повысить образовательный уровень многим инвалидам.

Несмотря на множество серьезных проблем, стоявших перед государством в экономике, политике (причем не только во внутренней, но и во внешней), социальной сфере, инвалиды не были забыты. Именно на 20-е гг. XX в. приходился период формирования фундамента советской правовой политики в отношении инвалидов; определялись положения, имеющие первостепенное значение; выбирались наиболее эффективные средства осуществления такой политики.

1930-е гг. - непростой период в истории нашей страны, в котором происходили существенные изменения в государственном и общественном строе. Данные изменения означали создание основ социализма в том его понимании, которое давалось программными документами коммунистической партии, правившей в СССР и монополюльно определявшей политику государства⁷⁹. Эти изменения в определенном смысле коснулись и советской правовой политики, осуществляемой в отношении инвалидов.

⁷⁸ О предоставлении инвалидам, не подпадающим под действие законов о государственном обеспечении и социальном страховании, но принадлежащим к трудовым слоям населения, права обучения и переобучения в профессионально-технических школах для инвалидов : постановление СНК РСФСР от 08.08.1928 // СУ РСФСР. 1928. № 102. Ст. 647.

⁷⁹ Чистяков О.И. Советское государство и право в период ломки общественных отношений (1930 - 1941 годы). История отечественного государства и права. Часть II / под ред. О.И. Чистякова. Москва, 1997. С. 234.

Так, согласно Положению о кооперации инвалидов⁸⁰ кооперация инвалидов, продолжая оставаться одной из форм социального обеспечения, имела целью не только материальное обеспечение инвалидов посредством их трудоустройства, но и вовлечение инвалидов в "дело социалистического строительства". Положение устанавливало задачи, права первичных артелей инвалидов и их объединений, порядок вступления в члены. Поскольку государство перешло к плановой экономике, деятельность кооперации инвалидов строилась на основе общих планов деятельности и контрольных цифр, устанавливаемых для всей системы кооперации инвалидов. По-прежнему основным средством правовой политики Советского государства в отношении объединений инвалидов, стимулирующим их деятельность, являлись привилегии и льготы. Согласно Постановлению СНК РСФСР от 19 июля 1930 г. по докладу Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР⁸¹ кооперативные объединения инвалидов должны были снабжаться продовольствием и дефицитными товарами, а помещения и предприятия артелей инвалидов должны были быть за ними строго закреплены. Но как показала практика, права кооперативных объединений инвалидов соблюдались не всегда и не везде.

В рассматриваемый период "на местах наблюдались многочисленные случаи недопустимого нарушения прав и интересов кооперации инвалидов. Артели инвалидов выселялись из занимаемых ими производственных и торговых помещений, и у них отбирались хозяйственные предприятия; члены артелей вовсе снимались со снабжения продовольствием и дефицитными товарами либо снабжались по крайне недостаточным нормам и т.п."⁸².

Таким образом, правовая политика в отношении кооперативных объединений инвалидов по-прежнему осуществлялась посредством установления для них льгот и преимуществ. Такая политика была оправдана для государства и инвали-

⁸⁰ Об утверждении Положения о кооперации инвалидов : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14.12.1930 // СУ РСФСР. 1931. № 4. Ст. 43.

⁸¹ По докладу Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР : постановление СНК РСФСР от 19.07.1930 // СУ РСФСР. 1930. № 35. Ст. 446.

⁸² О принятии мер к прекращению нарушений прав и интересов кооперации инвалидов : циркуляр ВЦИК РСФСР от 10.10.1931 // СУ РСФСР. 1931. № 62. Ст. 450.

дов, так как кооперации инвалидов ВОС и ВОГ являлись основной формой трудового устройства данной категории населения и помогали тем самым государству в "деле социалистического строительства".

Правовая политика 1930-х гг. в отношении инвалидов войны и военной службы и приравненных к ним лиц, а также членов семей этих лиц была направлена на упорядочение нормативно-правовых актов, затрагивающих права и интересы вышеназванных лиц. В связи с изданием Постановления ВЦИК СНК РСФСР от 1 апреля 1934 г.⁸³ были отменены многие нормативно-правовые акты 1920-х гг., регулирующие отношения в данной сфере. Изменения в законодательстве носили не только количественный, но и качественный характер. Наиболее существенные изменения касались групп инвалидности и видов обеспечения. Положение от 1934 г. устанавливало три группы инвалидности в зависимости от степени утраты трудоспособности:

- к I группе относились лица, полностью утратившие трудоспособность и нуждающиеся в постоянном уходе;

- ко II группе относились лица, полностью утратившие трудоспособность к профессиональному труду не только по своей, но и по любой другой профессии;

- к III группе относились лица, не способные к систематическому труду по своей профессии в обычных условиях работы для этой профессии, но сохранившие свою остаточную трудоспособность и способные использовать ее: а) либо на нерегулярной работе; б) либо при сокращенном рабочем дне или других облегчающих условиях работы; в) либо в другой профессии со значительным понижением квалификации.

При этом на пенсионное обеспечение могли рассчитывать только инвалиды I и II групп. Инвалиды с III группой инвалидности принимались на обеспечение только в том случае, если по каким-либо причинам не удавалось их трудоустроить. Пенсионное обеспечение и пособия были отодвинуты на второй план, а

⁸³ Об утверждении Положения о государственном обеспечении инвалидов войны и военной службы и лиц к ним приравненных, а также членов семей этих лиц : постановление ВЦИК СНК РСФСР от 01.04.1934 // СУ РСФСР. 1934. № 17. Ст. 103.

помещение в учреждения органов социального обеспечения, народного образования и здравоохранения заняло последнее место.

Из этого следует, что инвалиды войны и военной службы и приравненные к ним лица, а также члены их семей по-прежнему пользовались особой социальной защитой со стороны государства.

Правовая политика 1930-х гг., осуществляемая в отношении инвалидов, была направлена на изменение процесса освидетельствования и установления инвалидности. Согласно Постановлению СНК РСФСР от 31 января 1930 г.⁸⁴ в задачи данных комиссий входило не только установление инвалидности, ее степени, характера и причин, но и профессиональная и медицинская реабилитация. Профессиональная реабилитация включала переобучение, перемещение на другую работу, определение отрасли труда, в которой может быть использован труд инвалида. Медицинская реабилитация как способ восстановления трудоспособности включала в себя долечивание и установление необходимости протезирования. Постановление регламентировало состав комиссии, порядок обжалования результатов освидетельствования, устанавливало круг субъектов, имеющих право отправлять на освидетельствование. В соответствии с Постановлением СНК РСФСР от 25 августа

1931 г.⁸⁵ врачебно-экспертные комиссии были преобразованы во врачебно-трудовые экспертные комиссии. Последние устанавливали не только факт инвалидности, но и необходимость для инвалида постоянного ухода. В обязанности ВТЭК вменялось не только установление полной потери трудоспособности (инвалидности), но и частичной утраты трудоспособности, а также определение необходимых условий труда для лиц с пониженной трудоспособностью (два последних полномочия ранее не входили в обязанности врачебно-экспертных комиссий). Изменился состав врачебно-трудовых экспертных комиссий: теперь туда дополнительно входили представитель от местного органа труда и представитель от

⁸⁴ О врачебно-экспертных комиссиях : постановление СНК РСФСР от 31.01.1930 // СУ РСФСР. 1930. № 5. Ст. 64.

⁸⁵ Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление СНК РСФСР от 25.08.1931 // СУ РСФСР. 1931. № 50. Ст. 371.

предприятия или учреждения. Произошло изменение порядка обжалования решений врачебно-трудовых экспертных комиссий. Если по ранее действовавшему Положению в случае несогласия освидетельствуемого с результатами решения врачебно-экспертной комиссии создавалась конфликтная комиссия, членами которой не могли быть лица, участвующие во врачебно-экспертной комиссии, то по Положению от 25 августа 1931 г. решение вопроса передавалось на вторичное рассмотрение комиссии (по толкованию текста - той же), решение которой являлось окончательным. Таким образом, решения, принимаемые государством, не всегда соответствовали интересам инвалидов.

Серьезное внимание государства к вопросам освидетельствования и врачебной экспертизы доказывало создание в 1930-е гг. научно-исследовательского института по изучению труда инвалидов, в котором большое внимание уделялось как теоретическим, так и практическим решениям вопроса о трудовом устройстве данной социальной группы.

В 1930-е гг. продолжало развиваться такое приоритетное направление советской правовой политики в отношении инвалидов, как пенсионное обеспечение. 13 февраля 1930 г. вступило в силу Постановление ЦИК СССР, СНК СССР, утвердившее Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию⁸⁶. В этом документе впервые в советском законодательстве была выделена самостоятельная глава (I), в которой определялись порядки, условия назначения пенсии. Согласно этому положению размер пенсии по инвалидности зависел не только от степени утраты трудоспособности, но и от причины наступления инвалидности. Так, если инвалидность наступала вследствие профессионального заболевания или несчастного случая, связанного с работой, то пенсия назначалась независимо от срока работы. Если же инвалидность наступила вследствие иных причин, то для назначения пенсии было необходимо наличие определенного трудового стажа. Важным документом, имеющим существенное значение для пенсионного обеспечения инвалидов, стало Постановление СНК СССР ЦК ВКП (б) ВЦСПС от

⁸⁶ Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13.02.1930 // СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 132.

23 декабря 1938 г.⁸⁷, которое, во-первых, устанавливало минимальный размер пенсии, ниже которого пенсия не могла быть назначена. Этот размер зависел от группы инвалидности и количества нетрудоспособных членов семьи.

Во-вторых, пенсии по инвалидности рабочим и служащим назначались дифференцированно в зависимости от стажа работы и возраста инвалида. Если лицо было занято на подземных и вредных работах, то для назначения инвалидности требовался меньший стаж работы.

В-третьих, для инвалидов труда I и II групп инвалидности устанавливались надбавки, дифференцированные в зависимости от непрерывного стажа работы на одном предприятии или учреждении и категории рабочих и служащих. Самые высокие надбавки к пенсиям устанавливались для лиц, занятых на вредных и подземных работах. Несколько ниже были надбавки у рабочих и служащих железнодорожного, водного транспорта, производственных предприятий связи, металлургической, машиностроительной, электротехнической, угольной, горнорудной, нефтяной, основной химической и резиновой промышленности.

Несмотря на интенсивный процесс коллективизации сельского хозяйства, происходивший в 30-е гг. XX в., в законодательстве того периода содержалось не так много норм, затрагивающих интересы инвалидов-колхозников. Следует отметить Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13 марта 1931 г.⁸⁸, где содержалось предложение НКФ РСФСР освободить от государственных налогов кассы общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц, а также организованные ими предприятия и учреждения по трудовому устройству и обучению инвалидов.

Итак, правовая политика 1930-х гг. (так же, как и 1920-х) осуществлялась дифференцированно в отношении инвалидов труда, инвалидов войны и военной службы и приравненных к ним лиц и инвалидов-тружеников колхозов.

⁸⁷ О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле : постановление СНК СССР ЦК ВКП (б) ВЦСПС от 23.12.1938 // СП СССР. 1939. № 1. Ст. 1.

⁸⁸ Об утверждении Положения о кассах общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13.03.1931 // СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.

2.2 Становление правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1940 - 1970-е гг. XX в.

Великая Отечественная война внесла существенные изменения в правовую политику Советского государства, осуществляемую в отношении инвалидов. В годы Великой Отечественной войны инвалиды I и II групп инвалидности были освобождены от военного налога⁸⁹. Наряду с инвалидами Великой Отечественной войны инвалиды труда I и II групп пользовались правом бесплатного зубопротезирования, челюстного и лицевого протезирования⁹⁰. За лицами, оставившими работу вследствие инвалидности, сохраняется право пользования приусадебными участками наравне с работниками совхозов⁹¹. Инвалиды труда I и II групп инвалидности и инвалиды из числа военнослужащих пользовались преимущественным правом на получение участков для сенокосения и пастьбы скота⁹². Из этих немногочисленных документов можно сделать вывод о том, что правовая политика в отношении инвалидов развивалась путем установления льгот и преференций для данной категории граждан.

⁸⁹ О военном налоге : указ Президиума Верховного Совета СССР от 29.12.1941 // Ведомости ВС СССР. 1942. № 2.

⁹⁰ О мерах по дальнейшему улучшению стоматологической помощи населению : приказ Минздрава СССР от 03.07.1946 № 417 (Документ опубликован не был).

⁹¹ О наделении приусадебными участками постоянных рабочих, специалистов и служащих совхозов и об оказании им помощи в строительстве собственных жилых домов : постановление Совета министров СССР от 17.06.1947 № 2060 (Документ опубликован не был).

⁹² Об утверждении Правил сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР : постановление Совета министров СССР от 17.08.1947 № 2915 // СП СССР. 1947. № 6. Ст. 116 : [в ред. Постановления Совмина СССР от 27.04.1983 № 364 // СП СССР. 1983. № 13. Ст. 61].

Правовая политика 1940-х гг. по отношению к инвалидам, связанным с сельским хозяйством, имела прежние тенденции. Об этом свидетельствуют некоторые нормативно-правовые акты. Согласно Постановлению Совета министров СССР от 9 августа 1948 г.⁹³ пенсионерам-инвалидам III группы, проживающим в сельской местности и связанным с сельским хозяйством, пенсия выплачивается в размере 50% от существовавших в то время норм их пенсионного обеспечения, тогда как иным работающим инвалидам-пенсионерам III группы в случае, если их заработок и пенсия в сумме превышали заработок до перехода на инвалидность, пенсия снижалась лишь на сумму, превышающую этот заработок. В соответствии с Постановлением СНК СССР от 31 января 1944 г.⁹⁴ размер пенсий указанных лиц зависел не только от степени и причины инвалидности, но и от наличия или отсутствия связи лица с сельским хозяйством. В последнем случае размер пенсии был выше.

Происходят изменения в деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий⁹⁵, сменилось не одно положение о врачебно-трудовых экспертных комиссиях⁹⁶, полномочия которых значительно расширились. Правом направления на врачебно-трудовую экспертизу пользовались только врачебно-консультационные комиссии лечебных учреждений, а при их отсутствии лечащий врач совместно с главным врачом лечебного учреждения, то есть круг субъектов резко сузился. Изменился и порядок обжалования решений (причем в пользу освидетельствуемого). Последний, в случае несогласия с заключением врачебно-трудовой экспертной комиссии, направлялся на врачебно-трудовую экспертную комиссию

⁹³ Об изменении порядка выплаты пенсий пенсионерам-инвалидам 3-й группы : постановление Совета министров СССР от 09.08.1948 № 3001 (Документ опубликован не был).

⁹⁴ Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты пенсий по инвалидности военнослужащим рядового, сержантского и старшинского состава : постановление СНК СССР от 31.01.1944 № 101 // СП СССР. 1944. № 3. Ст. 47.

⁹⁵ Подробнее об этом: Авербах А.Я., Широкова М.В. Справочник по врачебно-трудовой экспертизе инвалидов Отечественной войны. Москва : Медгиз, 1943. 48 с.

⁹⁶ Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление СНК СССР от 05.12.1942 № 1936 // Законодательные и административно-правовые акты военного времени. С 22 марта 1942 г. по 1 мая 1943 г. Москва : НКЮ СССР, 1943; Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление Совета министров СССР от 05.11.1948 № 4149 // СП СССР. 1949. № 1. Ст. 1.

другого состава либо вышестоящую. В Положении от 1948 г. определялись случаи, когда инвалидность устанавливалась бессрочно.

Значительные изменения содержания деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий были обусловлены, по мнению автора, тем, что в анализируемый период врачебно-трудовые экспертные комиссии "столкнулись с новым специфическим контингентом инвалидов - бывшими фронтовиками, в основном с людьми молодого и среднего возраста, у которых имели место поражения, главным образом опорно-двигательного аппарата - чаще всего верхних и нижних конечностей. Если до войны инвалиды с дефектами конечностей составляли 8% от всех инвалидов, то в конце войны эта доля возросла до 42%. Эти инвалиды отличались от довоенного контингента тем, что любая работа, доступная при имеющимся анатомическом дефекте, не являлась им противопоказанной по состоянию здоровья, что создавало очень широкие возможности для трудоустройства"⁹⁷. Из вышеизложенного следует, что преобразование условий деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий являлось приоритетным направлением советской правовой политики 1940-х гг. в отношении инвалидов.

В 1940-е гг. государство столкнулось с новой категорией инвалидов - инвалидами Великой Отечественной войны⁹⁸. Правовая политика рассматриваемого периода была направлена на развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей трудовое устройство, обучение новой профессии, устройство в случае необходимости в дома инвалидов инвалидов Великой Отечественной войны. Дан-

⁹⁷ Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики / Т.М. Малеева [и др.]. Москва, 1999. С. 10.

⁹⁸ Эта тема рассматривалась в авторефератах и диссертациях: Загвоздкин Г.Г. Социальная политика ВКП (б) и советского государства в годы Великой Отечественной войны : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ленинград, 1991. 43 с.; Хорохорина Г.А. Политика государства в области социального обеспечения и реабилитации инвалидов войны и труда в период 1941-1945 гг.: на материалах РСФСР : дис. ... канд. ист. наук. Москва, 2005. 275 с.; Лысенков С.Г. Правовой статус военнослужащих в период Великой Отечественной войны: Историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2005. 472 с.; в монографиях: Вержбиловский П.П. Трудовое устройство инвалидов Отечественной войны. Москва, 1943. 32 с.; Зинич М.С. Социальная политика военного времени. Вологда, 2000. 126 с.; и др.

ные нормы содержались в Постановлении СНК СССР от 6 мая 1942 г.⁹⁹, в котором предлагалось обязать руководителей предприятий, учреждений, организаций предоставлять инвалидам Отечественной войны работу, обеспечивая их всеми необходимыми производственными и бытовыми условиями. Инвалидам Отечественной войны было предоставлено право ухода с предприятия или учреждения в случае переезда к месту постоянного жительства членов их семей. Такое же право было предоставлено членам семей инвалидов Отечественной войны, желающих переехать к месту постоянного жительства этих инвалидов¹⁰⁰.

Несмотря на тяжелое экономическое положение в послевоенные годы, государство проводило мероприятия по оказанию помощи инвалидам Отечественной войны. В соответствии с Постановлением СНК СССР от 21 сентября 1945 г. "О мероприятиях по оказанию помощи демобилизованным, семьям погибших воинов, инвалидам Отечественной войны и семьям военнослужащих" хозяйства инвалидов Отечественной войны I и II групп освобождались от всех числящихся за ними недоимок по сельскохозяйственному налогу, по обязательным поставкам сельскохозяйственной продукции государству, по обязательному окладному страхованию и штрафам. Обл(край)исполкомы были обязаны отводить бесплатно лесосеки на заготовку строительного леса инвалидам Отечественной войны. При этом последние (инвалиды) пользовались преимущественным правом на получение лесосечного фонда на наиболее близких расстояниях¹⁰¹. Инвалиды Гражданской и Великой Отечественной войны имели преимущественное право на получение участков для сенокосения и пастьбы скота¹⁰².

⁹⁹ О трудовом устройстве инвалидов Отечественной войны : постановление СНК СССР от 06.05.1942 № 640 // СП СССР. 1942. № 5. Ст. 76.

¹⁰⁰ О предоставлении инвалидам Отечественной войны и членам их семей права ухода с предприятий и из учреждений в случае переезда к месту постоянного жительства : постановление СНК СССР от 05.10.1945 № 2533 // СП СССР. 1945. № 9. Ст. 117.

¹⁰¹ О лесосечном фонде на 1946 год : постановление Совета министров СССР от 07.04.1946 № 781 (Документ опубликован не был).

¹⁰² Об утверждении Правил сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР : постановление Совета министров СССР от 17.08.1946 № 2915 // СП СССР. 1947. № 6. Ст. 116 : [в ред. Постановления Совмина СССР от 27.04.1983 № 364 // СП СССР. 1983 № 13. Ст. 61].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что военные и послевоенные годы не в полной мере способствовали развитию советской правовой политики в отношении инвалидов. Исключением стало формирование законодательства, регламентирующего правовой статус инвалидов Великой Отечественной войны, что являлось несомненным приоритетным направлением советской правовой политики 1940-х гг. в отношении инвалидов. Другим приоритетным направлением стало преобразование деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий, обусловленное появлением новой категории инвалидов. "Обычные" инвалиды не получили каких-либо льгот, существенно повлиявших на их правовое положение. То же самое можно отметить и по отношению к общественным объединениям инвалидов.

Совершенствование законодательства, направленное на улучшение социального положения инвалидов войны и военной службы, продолжало оставаться одним из приоритетных направлений советской правовой политики в отношении инвалидов в 1950-е гг.¹⁰³ Наиболее важным документом, изданным в эти годы, стала Инструкция о порядке отбора и направления военнослужащих, членов их семей, пенсионеров и вольнонаемного состава в санатории и дома отдыха Военного министерства СССР от 10 марта 1952 г.¹⁰⁴ Согласно данной инструкции пенсионеры Военного министерства СССР - инвалиды I и II групп - имели право на лечение и отдых, соответственно, в санаториях и домах отдыха данного министерства. При этом санаторные билеты (путевки) предоставлялись им с оплатой их полной стоимости финансовым управлением Военного министерства в централизованном порядке.

Не менее важным нормативно-правовым актом, направленным на улучшение материального положения военнослужащих сверхсрочной службы и офице-

¹⁰³ Колесникова А.Ю. Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 40-е и 50-е годы XX века // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 4. С. 105.

¹⁰⁴ Инструкция о порядке отбора и направления военнослужащих, членов их семей, пенсионеров и вольнонаемного состава в санатории и дома отдыха Военного министерства СССР : введена в действие приказом Военного министра СССР от 10.03.1952 № 20 // Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Флота. Москва, 1970.

ров, стало постановление Совета министров СССР от 2 января 1957 г.¹⁰⁵ Согласно этому документу, если пенсии офицерам и военнослужащим сверхсрочной службы, исчисляемые в соответствии с Постановлением Совнаркома СССР от 5 июля 1941 г. № 1474 из окладов содержания, ниже пенсий, исчисляемых по Закону о государственных пенсиях для военнослужащих сержантского и старшинского состава срочной службы и их семей из заработка, равного указанным окладам содержания, то пенсии офицерам, военнослужащим сверхсрочной службы назначаются в порядке и размерах в соответствии с Законом о государственных пенсиях. Согласно данному постановлению пенсионеры из числа офицеров и военнослужащих сверхсрочной службы, получавшие пенсию по инвалидности, пользовались правом выбора пенсий, назначавшихся органами социального обеспечения, в том случае, если после назначения пенсии они трудились в качестве рабочих и служащих. Указанное постановление распространялось на лиц начальствующего состава, офицеров, военнослужащих сверхсрочной службы МВД СССР, КГБ СССР и членов их семей.

Одним из приоритетных направлений правовой политики 1950-х гг. в отношении инвалидов вновь стало пенсионное обеспечение¹⁰⁶. Систематизация ранее действующего законодательства и анализ практики его применения способствовали принятию Закона "О государственных пенсиях"¹⁰⁷. Закон содержал самостоятельный раздел, посвященный пенсиям по инвалидности. Размер этих пенсий зависел от нескольких параметров.

¹⁰⁵ О пенсиях офицерам и военнослужащим сверхсрочной службы и их семьям : постановление Совета министров СССР от 02.01.1957 № 1 // СП СССР. 1957. № 3. Ст. 23.

¹⁰⁶ Эта тема была объектом исследования в работах: Андреев В.С. Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности (Правовые вопросы). Москва : Госюриздат, 1963. 162 с.; Ачаркан В.А. Государственные пенсии. Москва : Юрид. лит., 1967. 165 с.; Ачаркан А.В., Кряжева В.Г. Общественные фонды потребления в СССР. Москва : Экономика, 1972. 63 с.; Куценко В.В., Ровбель С.В. Пенсионное обеспечение в России: История, состояние, перспективы. Новосибирск, 1996. 46 с.; Попков В.Д. Социальная политика Советского государства и право. Москва : Изд.-во Моск. ун-та., 1979. 136 с.; Капустина О.В. Деятельность советского государства по совершенствованию пенсионного обеспечения граждан. Санкт-Петербург, 2010. 408 с.

¹⁰⁷ О государственных пенсиях : закон СССР от 14.07.1956 ; с посл. изм. и доп. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

Во-первых, значение имела группа инвалидности, которая была продиктована степенью утраты трудоспособности. Всего выделялось три группы инвалидности, самой "тяжелой" из которых была I группа.

Во-вторых, на размер пенсии влияла причина инвалидности (трудовое увечье или профессиональное заболевание либо общее заболевание).

В-третьих, значение имели условия, в которых трудились рабочие и служащие. Наиболее высокие пенсии по инвалидности устанавливались рабочим и служащим, занятым на подземных работах, на работах с вредными условиями и горячих цехах.

В-четвертых, принимался во внимание стаж работы рабочих и служащих, ставших в период деятельности инвалидами I или II групп вследствие общего заболевания, поскольку в этом случае пенсия назначалась в размере, пропорциональном имеющемуся стажу.

Закон "О государственных пенсиях" несколько улучшил положение инвалидов.

Во-первых, был понижен трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по инвалидности вследствие общего заболевания.

Во-вторых, ранее действовало правило, согласно которому если инвалиды I и II групп имели заработок выше 100 руб. (заработок до 100 руб. не учитывался, и пенсия выплачивалась в полном размере), то пенсия, соответственно, снижалась, при этом инвалидам II группы сохранялось не менее 50% пенсии. Ничего не упоминалось об инвалидах III группы. С введением в действие Закона "О государственных пенсиях" ситуация несколько изменилась. По истечении нескольких лет в него были внесены изменения, согласно которым подобное ограничение было отменено для инвалидов I группы. Для инвалидов II и III групп данное ограничение продолжало действовать. Такое положение не способствовало стимулированию труда инвалидов II и III групп.

Закон "О государственных пенсиях" содержал отдельную главу, посвященную пенсиям военнослужащих. Размер пенсии по инвалидности указанных лиц также зависел от нескольких факторов.

Во-первых, значение имела причина инвалидности. Пенсии у лиц, получивших инвалидность вследствие ранения, контузии, увечья, полученных при защите СССР или при выполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, были выше, чем у лиц, получивших инвалидность вследствие увечья от несчастного случая, не связанного с вышеперечисленными факторами.

Во-вторых, учитывалось, трудился ли военнослужащий до призыва на военную службу. Размер пенсии по инвалидности военнослужащих рядового, сержантского и старшинского состава срочной службы, занятых в качестве рабочих и служащих до призыва на военную службу, был выше, чем у указанных лиц, не работавших до призыва.

В-третьих, условия труда, в которых работал военнослужащий срочной службы до призыва на военную службу. Здесь действовали такие же правила при назначении размера пенсии, как и у "обычных" инвалидов.

Необходимо отметить, что размер пенсий некоторых категорий инвалидов зависел от того, проживал ли гражданин в сельской местности и был ли связан с сельским хозяйством. В этих случаях согласно Положению о порядке назначения и выплаты государственных пенсий¹⁰⁸ размер пенсий был ниже¹⁰⁹.

Таким образом, ситуация в правовой политике в отношении инвалидов в сфере пенсионного обеспечения складывалась следующим образом. С одной стороны, уровень материального обеспечения инвалидов (как и у других категорий пенсионеров) стал выше. С другой стороны, нормы закона не стимулировали инвалидов II и III групп к труду (ст. 27).

Практически одновременно с изменениями пенсионного законодательства принимаются нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность врачебно-трудовых экспертных комиссий. Был составлен перечень заболеваний, при нали-

¹⁰⁸ Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий : постановление Совета министров СССР от 04.08.1956 № 1044 // СП СССР. 1957. № 1. Ст. 1

¹⁰⁹ См. пп. 45, 46, 52 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий.

чии которых инвалидность устанавливалась бессрочно¹¹⁰. Также была разработана инструкция, определяющая условия, при которых лицу устанавливалась I, II или III группа инвалидности¹¹¹.

Группа инвалидности устанавливалась не только исходя из степени потери трудоспособности, но и с учетом функциональных нарушений организма.

Позитивным для инвалидов изменением законодательства стало увеличение срока переосвидетельствования: для инвалидов I группы - через два года, для инвалидов II и III групп - через один год. Упростилась процедура повторного освидетельствования в случае несогласия освидетельствуемого с решением врачебно-трудовой экспертной комиссии. По новому положению освидетельствуемый подавал письменное заявление о несогласии с решением врачебно-трудовой экспертной комиссии в районный или городской отдел социального обеспечения. Заведующий отделом пересылал это заявление и все медицинские материалы с предыдущими освидетельствованиями в вышестоящую врачебно-трудовую экспертную комиссию, которая проводила повторное освидетельствование.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в целом правовая политика в отношении инвалидов в анализируемой области осуществлялась в интересах данной категории населения и была направлена на упорядочение врачебно-трудовой экспертизы.

Перечень установленных в этот период льгот, которыми были наделены инвалиды, не являлся внушительным. В дополнение к тем льготам, которые существовали до 1950-х гг., были установлены следующие.

1. Освобождение от уплаты сельскохозяйственного налога хозяйств, в состав которых входили инвалиды Великой Отечественной войны либо другие инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, кон-

¹¹⁰ Перечень заболеваний, при которых группа инвалидности устанавливается ВТЭК без указания срока переосвидетельствования : утв. Министерством здравоохранения СССР от 01.08.1956 и ВЦСПС от 02.08.1956. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹¹ Инструкция по определению групп инвалидности : утв. Министерством здравоохранения СССР от 01.08.1956 и ВЦСПС от 02.08.1956. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

тузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте; хозяйства инвалидов из числа бывших партизан; хозяйства других инвалидов, приравненных по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих; хозяйства инвалидов труда I и II групп при отсутствии трудоспособных полностью, при наличии трудоспособных на 50%¹¹².

2. Запрещение административного выселения инвалидов Отечественной войны I и II групп¹¹³.

3. Предоставление инвалидам-слепым права бесплатного проезда внутригородским транспортом при предъявлении членского билета Общества слепых во всех городах СССР¹¹⁴.

Необходимо отметить, что правовая политика в отношении инвалидов в 1960-е гг. характеризуется принятием немалого количества документов, устанавливающих льготы для этой категории граждан. На фоне союзного правотворчества можно отметить следующие документы (по голам):

Письмо Министерства здравоохранения СССР¹¹⁵, устанавливающее для инвалидов-слепых, работающих массажистами в лечебно-профилактических учреждениях и кабинетах, отпуск продолжительностью 36 рабочих дней;

Инструкция о порядке устройства и эксплуатации радиотрансляционных точек, а также о взимании установочной и абонентной платы за них¹¹⁶, осво-

¹¹² О сельскохозяйственном налоге : закон СССР от 08.08.1953 // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 473.

¹¹³ Об отмене административного выселения из домов государственных предприятий, учреждений и организаций рабочих и служащих, прекративших трудовые отношения : указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.09.1953 (Документ опубликован не был).

¹¹⁴ О предоставлении инвалидам-слепым права бесплатного проезда внутригородским транспортом : постановление Совета министров СССР от 09.03.1954 № 399 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 757.

¹¹⁵ О предоставлении дополнительного отпуска инвалидам-слепым, работающим массажистами : письмо Министерства здравоохранения СССР от 18.11.1960 № 21-29 / 14-320. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹⁶ О введении в действие "Инструкции о порядке устройства и эксплуатации радиотрансляционных точек, а также о взимании установочной и абонентной платы за них : приказ Министерства связи СССР от 20.03.1963 № 192. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

божающая инвалидов по зрению I и II групп от абонементной платы за радиослушание;

Правила пользования городскими телефонными сетями¹¹⁷, согласно которым инвалидам I группы, инвалидам Великой Отечественной войны II группы¹¹⁸ телефоны устанавливаются вне очереди;

Постановление Совета министров СССР от 8 февраля 1968 г.¹¹⁹, предоставляющее инвалидам-слепым право бесплатного проезда на железнодорожном транспорте, транспорте пригородного сообщения и водном транспорте внутреннего и пригородного сообщения (включая переправы), а также в автобусах пригородных и внутренних линий;

Положение о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения¹²⁰, предоставляющее молодым специалистам, имеющим инвалидность I или II групп, возможность направляться на работу с учетом состояния их здоровья по месту постоянного жительства семьи или в одно из мест, предложенных Комиссией. Молодым специалистам предоставлялась работа по их просьбе по месту постоянного места жительства родителей, имеющих инвалидность I или II группы, при отсутствии других трудоспособных членов.

Подобная ситуация наблюдалась и на территории РСФСР. Инвалиды, проживавшие на территории этой союзной республики, пользовались следующими льготами и привилегиями, установленными в анализируемый период:

¹¹⁷ Правила пользования городскими телефонными сетями : утв. Министерством связи СССР 21.02.1963. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹⁸ О внесении изменений и дополнений в Правила пользования городскими телефонными сетями, утвержденные Минсвязи СССР 21 февраля 1963 г. : письмо Министерства связи СССР от 18.07.1967 № 169-д. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹⁹ О предоставлении дополнительных льгот инвалидам-слепым при пользовании транспортом : постановление Совета министров СССР от 08.02.1968 № 86 // СП СССР. 1968. № 4. Ст. 18.

¹²⁰ Об утверждении Положения о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения : приказ Министерства высшего и среднего образования СССР от 18.03.1968 № 220 // Бюллетень Минвуза СССР. 1968. № 6.

- инвалиды войны, инвалиды труда I и II групп не могли быть выселены без предоставления жилой площади в случае прекращения трудовых отношений в связи с увольнением по собственному желанию, за нарушение трудовой дисциплины или за совершение преступления¹²¹;

- за линейными работниками железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота, связи и магистральных трубопроводов, а также за работниками лесного хозяйства и лесной промышленности, заповедников, заказников и охотничьих хозяйств, оставившими работу в связи с выходом на пенсию по инвалидности, сохранялось право пользования пахотным, а при наличии в личной собственности скота и сенокосным участками в установленных для них размерах¹²²;

- за постоянными рабочими, специалистами, служащими колхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий и иными лицами, указанными в пп. "б" и "в" п. 3 Постановления Совета министров РСФСР от 13 ноября 1964 г.¹²³, оставившими работу вследствие инвалидности, сохранялись приусадебные участки, которыми они пользовались в соответствии с данным постановлением;

- инвалиды, имеющие специальные средства для передвижения (автомобили с ручным управлением, мотоколяски, велоколяски) освобождались от арендной платы за нежилые помещения, используемые ими под гаражи, а также от участия в общих расходах по управлению, эксплуатации и текущему ремонту дома¹²⁴;

- для некоторых категорий инвалидов были установлены сезонные тарифные льготы на проезд в автобусах междугороднего сообщения в размере 50% от

¹²¹ Об упорядочении использования ведомственных и служебных жилых помещений : постановление Совета министров РСФСР от 29.09.1962 № 1331 (Документ опубликован не был).

¹²² Об установлении размеров служебных земельных наделов линейным работникам железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота, связи и магистральных трубопроводов : постановление Совета министров РСФСР от 03.10.1962 № 1301 // СП РСФСР. 1962. № 18. Ст. 97.

¹²³ Об устранении необоснованных ограничений подсобного хозяйства колхозников, рабочих и служащих : постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР, Совета министров РСФСР от 13.11.1964 № 1408 (Документ опубликован не был).

¹²⁴ О ставках арендной платы за нежилые помещения : постановление Совета министров РСФСР от 28.07.1965 № 893 // СП РСФСР. 1965. № 17. Ст. 105.

стоимости проезда в период с 1 октября по 15 мая ежегодно¹²⁵. Данные льготы были предоставлены также лицам, сопровождающим в поездках инвалида I группы.

Особо следует остановиться на положении инвалидов Великой Отечественной войны и инвалидов из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении других обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте. Для этих категорий инвалидов были расширены льготы в сфере обеспечения жильем, трудового устройства, оказания лечебно-профилактической помощи¹²⁶. Обеспечение улучшенными транспортными средствами (выдача автомобиля "Запорожец" с ручным управлением)¹²⁷ охватывало только инвалидов Отечественной войны и военнослужащих. Таким образом, государство по-прежнему проявляло особую заботу об инвалидах Отечественной войны и военной службы.

В 1960-е гг. к приоритетному направлению правовой политики в отношении инвалидов можно отнести пенсионное обеспечение. В рассматриваемый период в отношении колхозников были установлены такие же правовые нормы, которые ранее действовали только в отношении рабочих и служащих. Выравнивание законодательства стало возможным благодаря принятию Закона СССР от 15 июля 1964 г.¹²⁸ Важным событием, подтверждающим тезис о пенсионном обеспечении инвалидов как приоритете правовой политики 1960-х гг. в отношении данной социальной группы, стало принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. "О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения". В со-

¹²⁵ О льготах на проезд в автобусах междугородных сообщений пассажиров отдельных категорий : постановление Совета министров РСФСР от 27.09.1968 № 661 // СП РСФСР. 1968. № 19. Ст. 101.

¹²⁶ О расширении льгот инвалидам Отечественной войны и членам семей военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну : постановление Совета министров СССР от 06.03.1965 № 140 ; с изм., внес. Постановлением Совета министров СССР от 20.05.1965 № 401 // СП СССР. 1965. № 4. Ст. 22; СП СССР. 1965. № 13. Ст. 96.

¹²⁷ Об обеспечении инвалидов автомобилями с ручным управлением : постановление Совета министров СССР от 29.12.1963 № 1277 ; с изм. и доп., внес. Постановлением Совета министров СССР от 06.10.1969 № 794 "О внесении частичного изменения в Постановление Совета министров СССР от 29 декабря 1963 г. № 1277" (Документ опубликован не был).

¹²⁸ Ясырева И.Н. Указ. соч. С. 111.

ответствии с данным указом в законодательство были внесены изменения, направленные на повышение размеров пенсий инвалидам из числа военнослужащих рядового, сержантского и старшинского состава срочной службы, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении других обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте; снижение вышеуказанным лицам возраста, дающего право на пенсию по старости; повышение членам колхозов минимальных размеров пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; введение пенсионного обеспечения членам колхозов, имеющим III группу инвалидности¹²⁹. Не менее значительным событием (наряду с принятием Закона "О пенсиях и пособиях для членов колхозов") стало принятие Постановления "О ежемесячных пособиях инвалидам с детства"¹³⁰. Благодаря юридическому закреплению на уровне союзного акта фактически существовавшей категории инвалидов у последних появилось право на материальное обеспечение в виде пособий.

Таким образом, главной целью правовой политики Советского государства, осуществляемой в 60-е гг. прошлого столетия в отношении инвалидов, стало повышение уровня материального состояния данной социальной группы. В качестве приоритетного направления выступило выравнивание пенсионного обеспечения колхозников, рабочих и служащих, а также инвалидов Отечественной войны и военной службы. Основными средствами реализации правовой политики в отношении инвалидов в анализируемый период стали льготы, установленные как на уровне союзного законодательства, так и на уровне законодательства союзных республик (в частности, РСФСР).

В 1970-е гг. тенденции развития правовой политики, осуществляемой в отношении инвалидов Советским государством, существенно не изменились. В стране проводились мероприятия по повышению уровня благосостояния инвали-

¹²⁹ О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения : указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.09.1967 № 1909-VII // Ведомости ВС СССР. 1967. № 39. Ст. 520.

¹³⁰ О ежемесячных пособиях инвалидам с детства : постановление Совета министров СССР от 10.11.1967 № 1025 // СП СССР. 1967. № 29. Ст. 202.

дов посредством пенсионного обеспечения и установления льгот для данной категории населения. Однако, несмотря на позитивные тенденции правовой жизни советского общества, существовали определенные проблемы, связанные с более широким привлечением инвалидов к общественно-полезному труду. "Медленно развивалась сеть предприятий цехов и участков, предназначенных для использования труда пенсионеров по старости и инвалидов, не выполняются планы строительства новых предприятий и расширения действующих предприятий. Нередко средства, выделяемые на расширение указанных предприятий, цехов и участков, используются на другие цели. Отдельные предприятия, цехи и участки, использующие труд пенсионеров по старости, инвалидов и лиц, занятых в домашнем хозяйстве, размещены в помещениях, не отвечающих требованиям производственной санитарии и техники безопасности, испытывают серьезные трудности в материально-техническом снабжении, плохо обеспечиваются транспортными средствами. Все еще слабо привлекаются ... инвалиды ... для работы в сфере бытового обслуживания населения и в торговле, а также для работы на дому и с неполным рабочим днем (рабочей неделей)" ¹³¹. В связи с вышеизложенным Совет министров СССР постановил принять меры, направленные на расширение использования труда инвалидов (и иных лиц, указанных в постановлении) в народном хозяйстве. На улучшение общего и профессионального образования, трудового устройства, медицинского, культурно-бытового и других видов обслуживания взрослых и детей с дефектами умственного и физического развития было направлено принятие Постановления Совета министров СССР от 17 января 1975 г. ¹³² На улучшение организации профессионального обучения, организации трудового устройства, развитие сети предприятий, цехов и участков, предназначенных для использования труда лиц с пониженной трудоспособностью, было направлено

¹³¹ О мерах по дальнейшему улучшению использования труда пенсионеров по старости и инвалидов в народном хозяйстве и связанных с этим дополнительных льготах : постановление Совета министров СССР от 14.09.1973 № 674 // СП СССР. 1973. № 21. Ст. 116.

¹³² О мерах по дальнейшему улучшению обучения, трудового устройства и обслуживания лиц с дефектами умственного и физического развития : постановление Совета министров СССР от 17.01.1975 № 50 (Документ опубликован не был).

Постановление Совета министров СССР от 10 декабря 1976 г.¹³³ Таким образом, образование и трудовое устройство инвалидов в 1970-х гг. являлись приоритетными направлениями правовой политики СССР в отношении инвалидов. С последним приоритетом было тесно связано установление льгот в сфере налогообложения для общественных организаций инвалидов и для предприятий, использующих труд данных лиц.

В частности, мастерские домов инвалидов, интернатов, профессиональных школ-интернатов и профессионально-технических училищ для инвалидов, учебно-производственные предприятия обществ слепых и учебно-производственные предприятия для слепых, находившиеся в ведении Министерства социального обеспечения союзных республик, освобождались от налога с оборота по реализации продукции собственного производства¹³⁴. Общественные организации инвалидов, их учреждения, учебно-производственные предприятия и объединения освобождались от обложения подоходным налогом¹³⁵.

Традиционно к юбилею победы в Великой Отечественной войне были приняты нормативно-правовые акты, направленные на расширение льгот и повышение материального благосостояния инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов МВД СССР, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных служебных обязан-

¹³³ О дополнительных мерах по улучшению организации профессионального обучения и трудового устройства инвалидов : постановление Совета министров СССР от 10.12.1976 № 1010 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 754-10.

¹³⁴ Об утверждении Положения о налоге с оборота : постановление Совета министров СССР от 30.06.1975 № 572 // СП СССР. 1975. № 17. Ст. 108. Учебно-производственным предприятиям Общества слепых и учебно-производственным предприятиям для слепых, находящимся в ведении министерств социального обеспечения союзных республик, льгота предоставлялась при условии привлечения ими полноценной рабочей силы в количестве, не превышающем 50% общей численности лиц, работавших на этих предприятиях.

¹³⁵ О подоходном налоге с кооперативных и общественных организаций : указ Президиума Верховного Совета СССР от 01.03.1979 ; с изм. и доп. // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 455.

ностей, либо вследствие заболевания, полученного на фронте. Согласно Постановлению Совета министров СССР от 18 апреля 1975 г.¹³⁶:

- жилая площадь, занимаемая указанными лицами, оплачивается в размере 50% квартальной платы, исчисленной по ставкам, установленным для рабочих и служащих;

- пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией оплачивается инвалидами Отечественной войны I и II групп и проживающими совместно с ними членами их семей в размере 50% установленной платы;

- бесплатный отпуск лекарств по рецептам врачей для инвалидов Отечественной войны;

- право бесплатного проезда на всех видах городского транспорта (за исключением такси), а также на автомобильном транспорте общественного пользования (за исключением такси) в сельской местности в пределах административного района по месту жительства для инвалидов Отечественной войны независимо от группы инвалидности.

Указанные льготы существенно улучшили уровень материального благосостояния данной категории инвалидов и подтвердили ее приоритетность для государства по сравнению с другими категориями инвалидов.

Важным событием правовой политики СССР, осуществляемой в отношении инвалидов, стало принятие 23 мая 1979 г. Советом министров СССР Постановления¹³⁷. Существовавший подход к определению инвалидности через понятие трудоспособности фактически и юридически исключил из числа инвалидов детей, не достигших 16 лет. Соответственно, на данных лиц не распространялись льготы, установленные для других категорий инвалидов. Указанное постановление не только устанавливало повышение размера пособий инвалидам с детства I и II групп, достигшим 16 лет, но и выплату ежемесячного пособия на детей-инвалидов в возрасте до 16 лет. Таким образом, данным постановлением была

¹³⁶ О дополнительных льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих : постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 18.04.1975 № 304 // СП СССР. 1975. № 11. Ст. 59.

¹³⁷ Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства : постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 23.05.1979 № 469 // СП СССР. 1979. № 14. Ст. 89.

окончательно юридически закреплена новая категория "ребенок-инвалид" и установлена материальная поддержка родителей (опекунов, попечителей), имеющих детей-инвалидов, в виде пособия.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в 1970-е гг. тенденции советской правовой политики не изменились. Приоритетными направлениями анализируемого десятилетия стали трудовое устройство инвалидов и улучшение материально-бытового обслуживания инвалидов Отечественной войны.

2.3 Развитие правовой политики в отношении инвалидов в последнее десятилетие существования Советского государства

К 1980-м гг. назрела необходимость в устранении множественности и в объединении решений правительства по вопросам, затрагивающим интересы и права инвалидов¹³⁸. Издание Свода законов как на уровне Союза ССР, так и на уровне союзных республик, в частности РСФСР, потребовало систематизации нормативно-правовых актов по вопросам: льгот и преимуществ для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих¹³⁹; обеспечения транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих, колхозников, инвалидов с детства¹⁴⁰; предоставление отдельным категориям инвалидов права бес-

¹³⁸ Колесникова А.Ю. Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 80-е годы XX века // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 1. С. 105 - 106.

¹³⁹ Об утверждении Положения о льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих : постановление Совета министров СССР от 23.02.1981 № 209 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 750 - 754.

¹⁴⁰ О порядке обеспечения транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидов с детства : постановление Совета министров РСФСР от 19.05.1983 № 254 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 373.

платного проезда внутригородским транспортом¹⁴¹; материального обеспечения инвалидов и престарелых граждан, не получавших пенсию¹⁴². Систематизация должна была упорядочить нормативно-правовую базу по вышеуказанным вопросам и упростить правоприменение.

Важным направлением советской правовой политики в отношении инвалидов рассматриваемого периода стало формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей правовое положение инвалидов с детства и детей-инвалидов, а также воспитывающих их лиц. В частности, матери, воспитывающие инвалидов с детства, достигших восьми и более лет, пользовались льготами при назначении пенсии. В соответствии с изменениями, внесенными в Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий¹⁴³, они имели право на назначение пенсии по старости при неполном трудовом стаже по достижении 55 лет, если они проработали не менее пяти лет. Согласно указанному документу к числу инвалидов с детства относились дети, заболевания и патологическое состояние которых предусматривались перечнем медицинских показаний, дававших право на получение пособий на детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет, утверждавшимся Министерством здравоохранения СССР, а также инвалиды I и II групп с детства.

Инвалиды с детства при наличии у них медицинских показаний имели право на приобретение мотоколяски со скидкой от ее стоимости¹⁴⁴ и на капитальный

¹⁴¹ Об объединении решений Правительства РСФСР по вопросу предоставления отдельным категориям инвалидов права бесплатного проезда внутригородским транспортом : постановление Совета министров РСФСР от 05.09.1985 № 384 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 353.

¹⁴² О материальном обеспечении инвалидов и престарелых граждан, не получающих пенсии : постановление Совета министров РСФСР от 17.10.1985 № 456 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 343.

¹⁴³ О внесении изменений в Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий и в Положение о порядке назначения и выплаты пенсий членам колхозов : постановление Совета министров СССР от 02.09.1981 № 866 // СП СССР. 1981. № 24. Ст. 143.

¹⁴⁴ Об обеспечении транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидов с детства : постановление Совета министров СССР от 04.04.1983 № 272 // СП СССР. 1983. № 10. Ст. 51.

ремонт мотоколясок бесплатно на льготных условиях¹⁴⁵. На данную категорию инвалидов распространялось действие Постановления Совета министров СССР от 10 ноября 1989 г. об обеспечении инвалидов автомобилями "Ока" с ручным управлением¹⁴⁶. Кроме того, инвалиды с детства так же, как и инвалиды из числа рабочих, служащих и колхозников, имели право на компенсацию расходов на бензин, ремонт, техническое обслуживание автомобилей и запасные части к ним.

В рассматриваемый период как на уровне Союза ССР, так на уровне союзных республик (РСФСР) принимались правовые акты и ведомственные документы, регламентирующие лишь отдельные стороны жизни и деятельности инвалидов с детства. На уровне СССР помимо вышеуказанных документов следует отметить Постановление Совета министров СССР¹⁴⁷, устанавливающее повышение размера ежемесячных государственных пособий инвалидам с детства II группы с 50 до 70 руб. На уровне РСФСР можно указать на Постановление Совета министров РСФСР¹⁴⁸, направленное на проведение мероприятий по улучшению организации профессионального обучения, медицинского обслуживания, восстановительного лечения и реабилитации инвалидов с детства, а также на проведение для них спортивно-оздоровительных мероприятий. Кроме того, в целях улучшения социально-бытового обслуживания инвалидов с детства и детей-инвалидов в возрасте до 16 лет, страдающих параличами, местным органам социального обеспечения было предоставлено право продавать автомобиль "Запорожец" с ручным

¹⁴⁵ О порядке проведения капитального ремонта мотоколясок, выдаваемых инвалидам из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидам с детства : постановление Совета министров СССР от 24.10.1985 № 1000 // СП СССР. 1985. № 33. Ст. 156.

¹⁴⁶ О дополнительных мерах по улучшению обеспечения инвалидов транспортными средствами : постановление Совета министров СССР от 10.11.1989 № 954 // СП СССР. 1989. № 36. Ст. 169.

¹⁴⁷ О повышении размеров пособий инвалидам с детства II группы : постановление Совета министров СССР от 16.02.1990 № 181 // СП СССР. 1990. № 8. Ст. 40.

¹⁴⁸ О мерах по дальнейшему улучшению условий жизни инвалидов с детства : постановление Совета министров РСФСР от 23.04.1986 № 171 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 320.

управлением за наличный расчет родственникам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства¹⁴⁹.

Таким образом, в 1980-е гг. были приняты отдельные акты, регулирующие лишь некоторые вопросы жизнедеятельности детей-инвалидов и инвалидов с детства. Фундаментальная нормативно-правовая база, регламентирующая все сферы жизнедеятельности данных категорий инвалидов, так и не была создана.

В указанный период появилась новая категория инвалидов - военнослужащие Советской Армии и Военно-Морского флота, КГБ СССР и МВД СССР, выполнявшие интернациональный долг в Республике Афганистан. На эти годы приходится формирование нового направления советской правовой политики в отношении инвалидов - создание нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов войны в Афганистане.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 17 января 1983 г. (с последующими изменениями и дополнениями)¹⁵⁰ военнослужащие, признанные инвалидами вследствие ранений, контузий, увечий, заболеваний, полученных в Демократической Республике Афганистан, освобождались от уплаты подоходного налога с заработной платы, имели 50% скидку со стоимости проезда один раз в год (туда и обратно) железнодорожным транспортом, а при отсутствии железнодорожного сообщения - водным, воздушным или междугородним автомобильным транспортом. При этом если военнослужащий был инвалидом I или II групп, то ему предоставлялся бесплатный проезд. Военнослужащие, уволенные с действительной военной службы, признанные инвалидами I группы вследствие ранения, контузии или увечья, полученных в боевых действиях или при исполнении иных обязанностей воинской службы, имели право на внеочередное обеспечение жилой площадью. Военнослужащие, уволенные с действующей

¹⁴⁹ О продаже родственникам, осуществляющим уход за инвалидами с детства и детьми-инвалидами, автомобилей "Запорожец" с ручным управлением : письмо Министерства социального обеспечения РСФСР от 29.05.1987 № 1-61-И (Документ опубликован не был).

¹⁵⁰ О льготах военнослужащим, рабочим и служащим, находящимся в составе ограниченного контингента советских войск на территории Демократической Республики Афганистан, и их семьям : постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 17.01.1983 № 59-27 // Свод законов СССР. Т. 2. С. 754 - 756.

военной службы, при наличии медицинских показаний имели право на внеочередное обеспечение автомобилями "Запорожец" с ручным управлением и бесплатное протезирование. Рассматриваемая категория граждан имела и другие льготы и преимущества в сфере образования, санаторно-курортного лечения и пр.

Важным (в плане пенсионного обеспечения) являлось указание на то, что если военнослужащие Советской Армии и Военно-Морского флота, КГБ СССР, МВД СССР в период пребывания на территории Демократической Республики Афганистан перенесли заболевание и признаны инвалидами до истечения пяти лет по последствиям этих заболеваний, то они считались инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья, полученных при исполнении обязанностей воинской службы, и имели льготы, предоставляемые этим инвалидам.

Согласно Постановлению Совета министров СССР от 2 августа 1988 г.¹⁵¹ студентам военнослужащим, ставшим инвалидами вследствие выполнения интернационального долга в Демократической Республике Афганистан и обучающимся в высших и средних специальных учебных заведениях, устанавливались специальные стипендии: соответственно, 100 и 30 руб.

В целях улучшения условий жизни бывших военнослужащих-интернационалистов, принимавших участие в боевых действиях на территории Афганистана и других стран, было принято Постановление Совета министров СССР¹⁵², предоставившее им право бесплатного проезда на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования в сельской местности.

В целом необходимо отметить, что советская правовая политика в 1980-е гг. не характеризовалась интенсивным формированием нормативно-правовой базы, регламентирующей правовой статус военнослужащих, признанных инвалидами

¹⁵¹ О дополнительных мерах по улучшению материально-бытовых условий лиц, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан, и их семей : постановление Совета министров СССР от 09.08.1988 № 989 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 754-8-3.

¹⁵² Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей : постановление Совета министров СССР от 10.11.1982 № 986 (Документ опубликован не был).

вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных на территории Демократической Республики Афганистан. По мнению автора, это было связано со следующими обстоятельствами.

Во-первых, принимаемые нормативно-правовые акты отличались емкостью содержащихся в них норм. Например, уже упоминавшееся Постановление Совета министров СССР от 17 января 1983 г. содержало нормы, затрагивающие вопросы образования, медицинского обслуживания, санаторно-курортного лечения, протезирования, обеспечения транспортными средствами, труда и отдыха инвалидов-афганцев.

Во-вторых, часть войнов-интернационалистов были приравнены по льготам к инвалидам Отечественной войны. По этой причине не было необходимости в создании комплекса идентичных нормативно-правовых актов, но регулирующих правоотношения государства и воинов-афганцев, являвшихся инвалидами.

В-третьих, не стоит забывать, что 1980-е гг. (особенно их вторая половина) характеризовались серьезными изменениями, происходившими во всех сферах общественной жизни. Поэтому усилия государства были направлены на регламентацию изменяющихся отношений в экономической, политической сферах жизни общества¹⁵³.

В продолжение темы, касающейся военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья, заболевания, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей воинской службы, следует отметить, что государство проявляло постоянное внимание и заботу о повышении материального обеспечения данной категории инвалидов. Это в полной мере относилось к лицам начальствующего и рядового состава органов МВД СССР, признанным инвалидами в установленном порядке. Повышение материального благосостояния указанной категории инвалидов происходило посредством увеличения их пенсионного обеспечения. В этих целях, а также в целях устранения множественности нормативно-правовых актов о пенсионном обеспечении лиц офи-

¹⁵³ Дзюба В.А. Льготы ветеранам войны, войнам-интернационалистам и другим категориям граждан СССР. Москва : Юрид. лит., 1991. 463 с.

церского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей и лиц начальствующего и рядового состава МВД СССР были приняты Положение о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей¹⁵⁴ и Положение о пенсионном обеспечении лиц начальствующего и рядового состава органов Министерства внутренних дел СССР и их семей¹⁵⁵. Систематизация законодательства затронула и эту сферу общественных отношений. 28 апреля 1990 г. был принят Закон СССР "О пенсионном обеспечении военнослужащих", определивший условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения военнослужащих Вооруженных сил СССР, войск и органов КГБ СССР, внутренних войск, железнодорожных войск и других воинских формирований, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семей¹⁵⁶. В соответствии с данным законом размер пенсии по инвалидности определялся причиной и группой инвалидности. В зависимости от степени утраты трудоспособности выделялись три группы инвалидности. В зависимости от причины инвалидности инвалиды из числа военнослужащих и лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел подразделялись на две категории:

1) инвалиды войны, инвалидность которых наступила вследствие ранения, контузии, увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей) либо заболевания, связанного с пребыванием на фронте или выполнением интернационального долга в странах, ведущих боевые действия;

2) инвалиды, инвалидность которых наступала вследствие несчастного случая, не связанного с исполнением обязанностей военной службы (служебных обя-

¹⁵⁴ Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей : постановление Совета министров СССР от 10.11.1982 № 986 (Документ опубликован не был).

¹⁵⁵ Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц начальствующего и рядового состава органов Министерства внутренних дел СССР и их семей : постановление Совета министров СССР от 30.05.1985 № 493 (Документ опубликован не был).

¹⁵⁶ О пенсионном обеспечении военнослужащих : закон СССР от 28.04.1990 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 414.

занностей), либо заболевания, не связанного с пребыванием на фронте или выполнением интернационального долга в странах, ведущих боевые действия.

Наибольший размер пенсий выплачивался инвалидам войны (по причине инвалидности) I группы.

Советское правительство продолжало проявлять особую заботу об инвалидах Великой Отечественной войны. В уже упоминавшемся Положении о льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих¹⁵⁷ содержались льготы для данной категории инвалидов по медицинскому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, выплате пособий, обеспечению транспортными средствами, оплате проезда, трудовому устройству, жилищно-бытовые льготы. Кроме того, инвалиды Отечественной войны имели право на бесплатную установку квартирного телефона¹⁵⁸. Изменение экономических отношений затронуло правовой статус данной категории инвалидов. В частности, при продаже товаров длительного пользования в кредит с инвалидов Отечественной войны в пользу торговых предприятий взимался 1% суммы предоставленного кредита, независимо от цены товара, а передача указанным инвалидам приобретенных в кредит товаров по цене до 1000 руб. производилась без частичной оплаты стоимости этих товаров¹⁵⁹. Инвалиды Великой Отечественной войны, другие инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, инвалиды из числа бывших партизан, а также другие инвалиды, приравненные по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих, инвалиды из числа лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных

¹⁵⁷ Об утверждении Положения о льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих : постановление Совета министров СССР от 23.02.1981 № 209 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 750-754.

¹⁵⁸ О дополнительных льготах участникам Великой Отечественной войны : постановление Совета министров СССР от 15.01.1985 № 54 // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 748.

¹⁵⁹ О льготах при продаже товаров длительного пользования в кредит : постановление Совета министров СССР от 28.10.1986 № 1277 // Свод законов СССР. 1990. Т. 8. С. 484.

при исполнении служебных обязанностей, освобождались от платы за патент на занятие индивидуальной трудовой деятельностью¹⁶⁰.

Таким образом, анализ приведенных документов является ярким подтверждением того, что для Советского государства первостепенное значение имела забота об инвалидах войны (особенно об инвалидах Великой Отечественной войны), которые имели наибольший объем льгот и преимуществ.

Несмотря на успехи в экономическом, социальном развитии, улучшение условий труда, повышение благосостояния трудящихся, снижение показателей травматизма, заболеваемости, сокращение инвалидности, показатель инвалидности в РСФСР оставался высоким и в 1983 г. составлял 47,7 случаев на 10 000 рабочих и служащих¹⁶¹. Низкое качество экспертизы нетрудоспособности, стойкой утраты трудоспособности, медленное устранение недостатков качества трудовых рекомендаций, предоставляемых врачебно-трудовыми экспертными комиссиями, их работы по профориентации инвалидов, отмена немалого количества решений врачебно-трудовых экспертных комиссий в порядке контроля и обжалования вызвали необходимость принятия нового Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях.

В отличие от ранее действующего Положения, в новом Положении о врачебно-трудовых экспертных комиссиях¹⁶² содержался более подробный перечень прав и обязанностей врачебно-трудовых экспертных комиссий низшего звена (районных, межрайонных, городских). В качестве одной из задач врачебно-трудовых экспертных комиссий четко указывалось на "содействие укреплению здоровья населения, предупреждению инвалидности", а также на "участие в раз-

¹⁶⁰ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам налогообложения граждан : указ Президиума Верховного Совета СССР от 23.04.1987 № 6881-XI // Ведомости ВС СССР. 1987. № 17. С. 224.

¹⁶¹ О состоянии и мерах по дальнейшему улучшению работы органов здравоохранения и социального обеспечения РСФСР по профилактике инвалидности и восстановлению трудоспособности инвалидов : приказ от 03.08.1984 Министерства социального обеспечения РСФСР № 104, Министерства здравоохранения РСФСР № 575-дсп (Документ опубликован не был).

¹⁶² Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление Совета министров РСФСР и ВЦСПС от 09.04.1985 № 147 // СП РСФСР. 1985. № 11. Ст. 51.

работке мероприятий по профилактике инвалидности". Таким образом, в деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий появилась юридически оформленная профилактическая направленность. В Положении более подробно описана процедура обжалования решений врачебно-трудовых экспертных комиссий в случае несогласия с ними освидетельствуемого лица. У последнего появилась возможность обжаловать решение республиканской, краевой, областной, Московской, Ленинградской Центральной городской врачебно-трудовой экспертной комиссии в Министерство социального обеспечения РСФСР. По ранее действующему положению такое право у освидетельствуемого отсутствовало.

Таким образом, правовая политика в рассматриваемой сфере развивалась в направлении четкой регламентации полномочий врачебно-трудовых экспертных комиссий низшего звена, в юридическом закреплении профилактической направленности деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий всех уровней, в расширении прав освидетельствуемых лиц.

Перестройка привела к некоторым изменениям экономических отношений. По этой причине в целях совершенствования финансового законодательства и в связи с изданием Свода законов СССР был принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих налогообложение юридических лиц и граждан. В этих актах содержались нормы, устанавливающие льготы для различных категорий инвалидов. Наибольший объем льгот по налогообложению имели инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, увечья контузии, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, инвалиды из числа бывших партизан, другие инвалиды, приравненные по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих. Они освобождались от уплаты:

- 1) земельного налога, налога с владельцев строений¹⁶³;

¹⁶³ О местных налогах и сборах : указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.01.1981 № 3819 - X // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 479.

2) налога с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов¹⁶⁴ (позднее от этого налога были освобождены инвалиды, имеющие мотоколяски и автомобили с ручным управлением);

3) подоходного налога - по всем полученным ими доходам. От указанного налога были освобождены и инвалиды из числа лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел по всем получаемым ими доходам¹⁶⁵.

С принятием Закона СССР *"О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства"*¹⁶⁶ круг лиц, получавших льготы по данному налогу, был расширен. Помимо указанных категорий от уплаты подоходного налога были освобождены инвалиды по зрению I и II групп - по всем получаемым ими доходам. На 50 % была снижена сумма налога по всем получаемым доходам для инвалидов I и II групп (кроме указанных категорий).

Таким образом, правовая политика в сфере налогообложения инвалидов осуществлялась в интересах данной категории граждан, поскольку установление налоговых льгот фактически повышало уровень материальной обеспеченности инвалидов.

В изменившихся социально-экономических условиях Советское государство сохранило налоговые льготы для предприятий, на которых трудились инвалиды. В частности, от налогообложения освобождались расходы предприятий (объединений), организаций на оплату труда инвалидов¹⁶⁷. Кооперативы (и объединения кооперативов) инвалидов, созданные при общественных организациях

¹⁶⁴ О местных налогах и сборах. См. также: О налогообложении владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов : указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.03.1988 № 8641 - XIV // Ведомости ВС СССР. 1988. № 12. Ст. 186 ; с изм. и доп., внес. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28.03.1989 // Ведомости ВС СССР. 1989. № 13. Ст. 92.

¹⁶⁵ О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О подоходном налоге с населения" : указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.10.1983 № 10137-X // Ведомости ВС СССР. 1983. № 43. Ст. 653.

¹⁶⁶ О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства : закон СССР от 23.04.1990 № 1443-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 320.

¹⁶⁷ О порядке и льготах по налоговому регулированию фонда оплаты труда государственных предприятий (объединений) : постановление Совета министров СССР от 21.09.1989 № 762 // СП СССР. 1989. № 32. Ст. 144

инвалидов, освобождались от уплаты налога на прибыль¹⁶⁸ при условии, что на них трудилось не менее 70% данной категории населения. Указанные субъекты при условии производства товаров из местного сырья и отходов освобождались также от налога с оборота. От этого налога освобождались и предприятия, объединения и организации Всероссийского общества инвалидов при условии, если на них работало не менее 50% инвалидов от общей численности рабочих.

Сохранение налоговых льгот для предприятий, использующих труд инвалидов, не только способствовало развитию их производства, но и стимулировало к дальнейшему использованию труда данной категории населения, а значит, явилось гарантией сохранения рабочих мест для инвалидов. Данное обстоятельство в полной мере способствовало социальной и трудовой реабилитации инвалидов.

Повышение уровня жизни советских граждан, в том числе инвалидов, явилось одним из важных направлений внутренней политики Советского государства. 15 мая 1990 г. был принят новый Закон СССР "О пенсионном обеспечении граждан в СССР"¹⁶⁹. Важными положениями для инвалидов стали следующие.

1. Закрепление на уровне союзного закона за матерями, воспитавшими детей-инвалидов до 8 лет, права на получение пенсии по возрасту по достижении 50 лет при наличии определенного стажа работы.

2. Закрепление права детей-инвалидов, не достигших 16 лет, на получение социальной пенсии (ранее на таких детей выплачивалось пособие лицам, их воспитывающим).

3. Выплата пенсий по инвалидности в полном объеме инвалидам всех групп независимо от наличия и размера заработка или иного источника дохода.

Еще до введения указанного закона в действие в соответствии с Законом СССР "О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социаль-

¹⁶⁸ О порядке применения на территории РСФСР в 1991 году Закона СССР "О налогах с предприятий, объединений и организаций" : закон РСФСР от 01.12.1990 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 384.

¹⁶⁹ О пенсионном обеспечении граждан в СССР : закон СССР от 15.05.1990 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 416.

ного обслуживания населения"¹⁷⁰ были повышены размеры пенсий инвалидам I и II групп.

Новый закон не только установил право детей-инвалидов на социальную пенсию, но и поспособствовал стимулированию инвалидов всех групп к трудовой деятельности.

В конце 1990 г. в правовой политике Советского государства, проводимой в отношении инвалидов, произошло важное событие - Верховным Советом СССР были приняты Закон СССР "Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР"¹⁷¹ и Постановление "О введении в действие Закона СССР "Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР"". В данном законе помимо сформулированных понятий "инвалид", "ограничение жизнедеятельности" содержались положения, касающиеся вопросов трудоустройства, образования (в том числе дополнительного) инвалидов, создания условий для беспрепятственного доступа данной категории граждан к объектам социальной инфраструктуры; медицинской, профессиональной, социальной реабилитации инвалидов; социальной помощи; деятельности общественных организаций инвалидов. Важное значение данный закон имел в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, инвалиды получили "свой закон", который содержал общие положения относительно вышеуказанных сфер жизнедеятельности данной категории населения. Принятие отдельного закона, регламентирующего правовое положение инвалидов в СССР, свидетельствовало о важном месте, которое занимала деятельность по социальной защите данной социальной группы во внутренней политике Советского государства.

Во-вторых, закон юридически закрепил новые приоритеты в решении проблем инвалидов и инвалидности. С принятием закона главными направлениями деятельности государства стали не только и не столько улучшение материального положения инвалидов, сколько комплексная реабилитация и интеграция их в об-

¹⁷⁰ О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения : закон СССР от 01.08.1989 № 313-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 209.

¹⁷¹ Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР : закон СССР от 11.12.1990 № 1826-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 51. Ст. 1115.

щество. Принятие данного закона определило направления развития правовой политики в отношении инвалидов. Однако известные исторические события 1991 г. привели к тому, что реализация этих направлений была отложена.

Анализ советской правовой политики 1980-х гг., осуществлявшейся в отношении инвалидов, позволил выделить следующие тенденции ее развития: систематизация нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные вопросы жизни и деятельности инвалидов; формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей правовой статус инвалидов-военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского флота, КГБ СССР, МВД СССР, выполнявших интернациональный долг в Демократической Республике Афганистан; совершенствование деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий; развитие пенсионного законодательства. Несмотря на перестройку экономических отношений, существенными льготами в сфере налогообложения пользовались как сами инвалиды, так и их общественные организации, а также предприятия, учреждения и организации, использующие труд данной категории граждан¹⁷². Принятие Закона "Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР" юридически закрепило новые концептуальные подходы к решению проблем данной категории населения. Возможно, что в случае реализации указанного закона жизнь инвалидов существенно изменилась.

Смена власти в октябре 1917 г. привела к значительным изменениям в государственном, общественном строе, государственном аппарате, праве. Эти изменения затронули правовую политику государства, осуществлявшуюся в отношении инвалидов. В 1920-е гг. правовой политике в рассматриваемой сфере были свойственны такие характеристики, как фундаментальность, динамичность преобразований, отставание правового регулирования от фактически сложившихся общественных отношений, стимулирование развития новых социальных связей. На 1920-е гг. приходится период формирования основ советской правовой политики в отношении инвалидов: определяются приоритетные направления (формирова-

¹⁷² Колесникова А.Ю. Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 80-е годы XX века. С. 113.

ние и совершенствование правовой базы, регламентирующей процедуру освидетельствования и определение группы инвалидности, пенсионное обеспечение, образование, трудовое устройство инвалидов); выбираются наиболее эффективные средства реализации данной политики (льготы, преференции); определяются субъекты формирования и реализации этой политики.

Советская правовая политика 1930-х гг. в отношении инвалидов была направлена на адаптацию законодательства к изменившимся условиям (социальным, экономическим, политическим) и задачам, стоявшим перед государством. Средства реализации правовой политики 30-х гг. прошлого века в отношении инвалидов остались прежними - это льготы и преференции, устанавливаемые не только для инвалидов, но и для создаваемых ими объединений. В 1930-е гг. приоритетными направлениями советской правовой политики были развитие кооперации и общественных объединений инвалидов, трудовое устройство данной категории населения, реформирование врачебно-трудовой экспертизы. Значительное внимание уделялось инвалидам войны и военной службы и приравненным к ним лицам, а также пенсионному обеспечению, в том числе по инвалидности.

В 1940-е гг. развитие советской правовой политики в рассматриваемой сфере в основном было связано с появлением инвалидов Великой Отечественной войны. Появление новой категории инвалидов обусловило развитие двух приоритетных направлений правовой политики в отношении исследуемой категории населения. Первое направление - это преобразование деятельности врачебно-трудовых комиссий. Второе направление - это развитие и совершенствование законодательства, затрагивающего права и интересы инвалидов Великой Отечественной войны и членов их семей.

Приоритетным направлением советской правовой политики 1950-х гг. в отношении инвалидов были социальная защита инвалидов Отечественной войны и иных категорий инвалидов военной службы и совершенствование законодательства в сфере пенсионного обеспечения советских граждан, в том числе инвалидов. Деятельность органов государственной власти в указанных областях была направлена на систематизацию ранее принятых нормативно-правовых актов, ана-

лиз практики их применения и принятие новых актов в соответствии с изменяющимися условиями. Основными средствами реализации правовой политики в отношении инвалидов оставались льготы, перечень которых в 1950-е гг. увеличился незначительно. К приоритетному направлению следует отнести упорядочение деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий. В то же время решения государственных органов носили противоречивый характер: нормы, направленные на материальное обеспечение инвалидов, не стимулировали их к труду, а в отдельных случаях лишали возможности трудоустроиться.

В 1960-е и 1970-е гг. тенденции развития правовой политики в отношении инвалидов существенно не изменились. Приоритетными направлениями в рассматриваемой сфере являлись образование, трудовое устройство, пенсионное обеспечение, которые в конечном итоге должны были способствовать повышению уровня материального обеспечения инвалидов. На достижение этой цели было направлено и расширение льгот, предоставленных различным категориям инвалидов (особенно инвалидам Отечественной войны). Важными тенденциями стали постепенное выравнивание пенсионного обеспечения колхозников с рабочими и служащими, юридическое оформление новой категории инвалидов "дети-инвалиды", предоставившее впоследствии право данной категории на материальное (позднее - пенсионное) и социальное обеспечение.

Общие процессы кодификации и систематизации права затронули советскую правовую политику, осуществляемую в отношении инвалидов к 1980-м гг. Появилась необходимость в устранении множественности и объединении решений правительства, затрагивающих права и интересы инвалидов, как на уровне СССР, так и на уровне союзных республик (в частности, РСФСР). Систематизация коснулась таких сфер, как: льготы и преимущества для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих; обеспечение транспортными средствами инвалидов различных категорий; предоставление права бесплатного проезда внутригородским транспортом инвалидам отдельных категорий; материальное обеспечение инвалидов и престарелых граждан, не получавших пенсии; пенсионное обеспечение лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, во-

еннослужащих сверхсрочной службы и их семей и лиц начальствующего и рядового состава МВД СССР.

Появилась нормативно-правовая база, регламентирующая отдельные стороны жизни и деятельности инвалидов с детства, детей-инвалидов, а также лиц, воспитывающих их. Однако комплексное законодательство, регулирующее все вопросы жизни и деятельности этих категорий инвалидов, в анализируемый период так и не было создано.

События в Демократической Республике Афганистан обусловили появление новой категории инвалидов-военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского флота, КГБ СССР, МВД СССР, выполнявших интернациональный долг в данном государстве. Правовая политика в отношении этой категории инвалидов не отличалась интенсивным правотворчеством. Это объяснялось емкостью принимаемых нормативно-правовых актов, а также тем, что часть воинов-интернационалистов были приравнены по льготам к инвалидам Отечественной войны, в отношении которых уже была создана нормативно-правовая база.

В целом следует отметить, что инвалиды из числа военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава внутренних дел (в особенности инвалидов войны) по-прежнему пользовались особой заботой со стороны государства и обладали наибольшим объемом льгот и преимуществ.

Высокий уровень инвалидности, недостатки в деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий вызвали необходимость совершенствования врачебно-трудовой экспертизы. Правовая политика в данной области характеризовалась конкретизацией прав и обязанностей врачебно-трудовых экспертных комиссий низшего звена, юридическим оформлением профилактики инвалидности в качестве одной из задач врачебно-трудовых экспертных комиссий всех уровней, расширением прав освидетельствуемых.

Несмотря на существенные изменения экономических отношений, государство сохранило льготы по подоходному налогу, налогу на прибыль и налогу с оборота для предприятий, учреждений, организаций, использующих труд инвали-

дов (при соблюдении определенных условий). Соответственно, правовая политика в сфере налогообложения осуществлялась в интересах указанных субъектов.

Повышение материального положения инвалидов являлось одним из направлений внутренней политики СССР. Указанное обстоятельство отразилось на правовой политике в отношении данной категории граждан. Повышение материального обеспечения инвалидов осуществлялось в основном посредством повышения размеров получаемых ими пенсий. Поэтому в законодательство о пенсионном обеспечении были внесены изменения, направленные на повышение минимального размера пенсий инвалидам I и II групп; предоставление детям-инвалидам, не достигшим 16 лет, права на получение социальной пенсии; снятие ограничений по выплате пенсий работающим инвалидам всех групп, независимо от размера оплаты труда.

Таким образом, правовая политика СССР в отношении инвалидов в целом осуществлялась в интересах данной социальной группы. Наличие льгот, являвшихся основными средствами реализации правовой политики в рассматриваемой сфере, пенсионное обеспечение в немалой степени способствовали стабильному материальному положению инвалидов, что явилось целью политики Советского государства. О создании доступной для инвалидов среды, интеграции их в общество начали задумываться лишь в конце существования советского периода. Принятый 11 декабря 1990 г. Закон СССР "Об основных началах социальной защиты инвалидов в СССР" юридически закрепил новые концептуальные подходы к решению проблем инвалидов и инвалидности. Однако известные исторические события не позволили приступить к реализации данного закона.

2.4 Становление правовой политики Российской Федерации

в отношении инвалидов в 1991 - 2004 гг.

Провозглашение суверенитета Российской Федерации, распад СССР, переход от плановой экономики к рыночной, коренные изменения в правовой системе не могли не оказать влияния на правовую политику в исследуемой области. Кризисные явления, охватившие указанные сферы жизнедеятельности общества, поставили в нелегкое положение инвалидов - лиц, особо нуждающихся со стороны институтов гражданского общества, государства в медицинской, профессиональной, социальной реабилитации.

Правовое регулирование развивалось по пути количественного накопления законов и иных нормативно-правовых актов. При этом следует отметить, что абсолютное большинство льгот, имевшихся у инвалидов, перешло из советского законодательства в российское¹⁷³. В то же время инвалиды наряду с другими социально незащищенными гражданами имели некоторые преимущества в отдельных сферах деятельности. Например, в условиях экономического кризиса, сопровождавшегося активным высвобождением работников, усилением темпов роста численности безработных граждан, обострением проблемы трудоустройства инвалидов, в последнее десятилетие XX в. был издан комплекс нормативно-правовых актов, направленных на содействие занятости посредством субсидирования заработной платы инвалидов, квотирования рабочих мест и т.д.¹⁷⁴ Для правовой поли-

¹⁷³ Колесникова А.Ю. Правовая политика России в отношении некоторых категорий инвалидов в 1991 - 2004 годах // Правовая политика и правовая жизнь. 2014. № 1 (54). С. 42.

¹⁷⁴ См.: О мерах по профессиональной реабилитации и обеспечению занятости инвалидов : указ Президента РФ от 25.03.1993 № 394 // САПП РФ. 1993. № 13. Ст. 1104; Об утверждении Рекомендаций по квотированию рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для лиц, особо нуждающихся в социальной защите : постановление Минтруда РФ от

тики рассматриваемого периода было характерно отставание правового регулирования от фактически сформировавшихся общественных отношений, а также от проблем, требующих незамедлительного решения. Ярким подтверждением этому является ряд указов Президента РФ, устанавливавших компенсационные выплаты различным категориям инвалидов в связи с удорожанием жизни. В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ "О федеральной целевой программе "Разработка и производство технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов""¹⁷⁵, которая была введена в действие в связи с неблагоприятной ситуацией, сложившейся в этой отрасли: низкий уровень разработки, освоения, производства реабилитационной техники, ее низкое качество, узкая номенклатура выпускаемых технических изделий, неотлаженная система сервисного обслуживания и ремонта технических средств реабилитации.

Характерной чертой российской правовой политики рассматриваемого периода являлось решение крупномасштабных задач, требующих проведения поэтапных мероприятий, посредством реализации федеральных целевых программ. Данные программы в исследуемой сфере утверждались в основном на три года (в отличие от советских пятилетних планов), что было связано с высоким уровнем инфляции, дефицитом бюджетных средств и не позволяло планировать мероприятия и их финансовое обеспечение на более длительную перспективу.

Наряду с негативными явлениями, присущими российской правовой политике, осуществлявшейся в отношении инвалидов, в 1990-е гг. XX в. наметился ряд позитивных процессов.

Во-первых, изменились концептуальные подходы к решению проблем, связанных с инвалидами и инвалидностью. Выявление реабилитационного потенциала, создание условий доступной среды послужили лейтмотивом законов и подза-

06.02.1995 № 9 // Бюллетень Минтруда РФ. 1995. № 3; О Федеральной программе содействия занятости населения в Российской Федерации на 1995 год : постановление Правительства РФ от 31.05.1995 № 540 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 24. Ст. 2275; и т.д.

¹⁷⁵ О федеральной целевой программе "Разработка и производство технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов" : постановление Правительства РФ от 24.10.1994 № 1189 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 27. Ст. 2900.

конных актов, изданных в рассматриваемый период. Данные изменения стали важной вехой и определили дальнейшие пути развития и совершенствования механизма правового регулирования не только в 1990-е гг., но и на современном этапе.

Одним из документов, способствующих развитию законодательства о доступности для инвалидов среды, стал Указ Президента РФ "О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности"¹⁷⁶, в котором устанавливалась необходимость разработки стандартных требований и производства средств транспорта, связи, информации и иной промышленной продукции, используемой инвалидами. Как известно, в советский период эта проблема практически не рассматривалась законодателем. Благодаря данному указу, а также Постановлению Совета министров - Правительства РФ с одноименным названием¹⁷⁷ нормативная и научно-техническая база для реализации в проектировании и строительстве объектов с обеспечением условий доступности для инвалидов была сформирована. Позднее в соответствии с данными нормативно-правовыми актами была разработана и введена в действие Федеральная целевая программа "Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности", ставшая составной частью комплексной программы "Социальная поддержка инвалидов"¹⁷⁸. Реализация этой программы должна была создать условия для максимальной интеграции инвалидов в общество.

В 1990-е гг. произошли существенные изменения в концептуальном подходе к проблемам инвалидов и инвалидности. Была разработана Федеральная целевая программа "Медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов", которая являлась составной частью уже упоминавшейся Федеральной комплексной программы "Социальная поддержка инвалидов". В ходе реализации этой про-

¹⁷⁶ О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности : указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1156 // САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1097.

¹⁷⁷ О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности : постановление Правительства РФ от 25.03.1993 № 245 // САПП. 1993. № 13. Ст. 1144.

¹⁷⁸ О Федеральной комплексной программе "Социальная поддержка инвалидов" : постановление Правительства РФ от 16.01.1995 № 59 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 5. Ст. 416.

граммы были введены в действие Постановление Правительства РФ "О государственной службе медико-социальной экспертизы"¹⁷⁹, Постановление Правительства РФ "О порядке признания граждан инвалидами"¹⁸⁰, классификации и временные критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы¹⁸¹, приказ Министерства здравоохранения РФ¹⁸², регламентирующий деятельность медико-социальных экспертных комиссий. Данные нормативно-правовые акты должны были по замыслу законодателя способствовать усилению социальной защиты и интеграции инвалидов в общество.

Во-вторых, экономические, политические процессы, а также неудовлетворительное состояние законодательства потребовали совершенствования правового регулирования взаимоотношений инвалидов и государства. Это выразилось в систематизации нормативно-правового материала, накопленного еще в советское время и принятого уже в период существования новой России. Были приняты федеральные законы "О ветеранах", "Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов", "О государственной социальной помощи". Однако самым главным для инвалидов стал Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181 "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Принятие данного закона свидетельствовало о признании серьезности проблем, с которыми сталкиваются инвалиды, и о необходимости их решения именно на законодательном уровне. Указанный закон не только определил основы правового статуса инвалидов (право на доступ к информации, к объектам инфраструктуры, обеспечение жилой площадью, льготы при оплате жилого помещения и коммунальных услуг, льготы при проезде на междугороднем транспорте, транспорте общественного пользова-

¹⁷⁹ О государственной службе медико-социальной экспертизы : постановление Правительства РФ от 03.04.1996 № 392 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1630.

¹⁸⁰ О порядке признания граждан инвалидами : постановление Правительства РФ от 13.08.1996 № 965 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4127.

¹⁸¹ Об утверждении Классификаций и временных критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы : приказ Министерства здравоохранения РФ № 30, постановление Министерства труда и социального развития РФ № 1 от 29.01.1997 // Бюллетень Минтруда. 1997. № 2.

¹⁸² О государственной службе медико-социальной экспертизы в медучреждениях Федерального управления "Медбиоэкстрем" : приказ Министерства здравоохранения РФ от 25.06.1997 № 190 // Здравоохранение. 1997. № 8.

ния, льготы при получении образования, права при трудоустройстве и т.д.), но и заложил правовые основы для развития реабилитационной индустрии и формирования системы государственных учреждений медико-социальной экспертизы. В предпоследней главе содержались нормы, регламентирующие особенности правового статуса общественных объединений инвалидов.

Однако у данного закона имелись серьезные недостатки. Как абсолютное большинство принимаемых в России законов, этот закон не имел прямого действия. Для его реализации потребовалось принятие значительного числа подзаконных актов, на что требовалось время. Кроме того, отдельные положения рассматриваемого закона оказались настолько прогрессивными для анализируемого периода, что в силу недостаточных научных исследований, незначительного опыта, дефицита бюджетных средств просто не могли быть реализованы. Соответственно, наблюдался разрыв между законодательными положениями и практикой их реализации, между теорией и действительностью в области обеспечения прав инвалидов.

Следует обратить внимание на те приоритетные направления, центральной фигурой которых являлись различные категории инвалидов.

Первое приоритетное направление возникло в советский период и связано с решением проблем детей-инвалидов. В соответствии с Указом Президента РФ "О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы"¹⁸³ проблема выживания, защиты и развития детей была признана приоритетной для российской правовой политики как на федеральном, так и на региональном уровне. Правовые основы политики в отношении детей-инвалидов установил Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

Еще до принятия данного закона наметился ряд острых проблем, требовавших незамедлительного решения: отсутствие государственной системы учета детей-инвалидов, неудовлетворительная оснащенность медицинских учреждений

¹⁸³ О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы : указ Президента РФ от 01.06.1992 № 543 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 23. Ст. 1276.

современной реабилитационной и диагностической аппаратурой, неразвитость сети учреждений восстановительного лечения, несовершенная система обучения детей-инвалидов, отсутствие консультационной службы, в которой родители могли бы получить рекомендации по уходу, воспитанию, обучению ребенка-инвалида. Такая ситуация наблюдалась на фоне постепенного роста числа детей-инвалидов в России. Указанные обстоятельства вызвали необходимость принятия Федеральной комплексной целевой программы "Дети России", составной частью которой стала Федеральная целевая программа "Дети-инвалиды"¹⁸⁴. В силу приоритета интересов и благополучия детей во всех сферах жизни общества (в том числе детей-инвалидов) указанной федеральной программе был присвоен статус президентской.

Особенностью этого направления российской правовой политики являлась ее реализация посредством принятия среднесрочных (сроком на 2-3 года) федеральных целевых программ¹⁸⁵.

Несмотря на неоднократное продление Федеральной целевой программы "Дети-инвалиды" и придание ей статуса президентской, ситуация с социальной защитой и реализацией прав рассматриваемой категории граждан в 1990-е гг. оставалась крайне неудовлетворительной. Во многих субъектах Российской Федерации нарушалось право детей-инвалидов на обеспечение жизненно важными лекарственными средствами. Практически повсеместно аптечные учреждения отказывались отпускать детям-инвалидам бесплатные лекарства по рецептам врачей, тем самым грубо нарушая нормы Постановления Правительства РФ от 30 июля 1994 г.¹⁸⁶ в части предоставления льготного обеспечения лекарственными средствами (причем не только детей-инвалидов). Врачи выписывали лекарства, которые не всегда подходили конкретному ребенку-инвалиду, поскольку в муни-

¹⁸⁴ О президентской программе "Дети России" : указ Президента РФ от 18.08.1994 № 1696 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 17. Ст. 1955.

¹⁸⁵ Программа "Дети России" была изложена в новой редакции в соответствии с указом Президента РФ от 19.02.1996 № 210, а Указом Президента РФ от 15.01.1998 № 29 действие Федеральной целевой программы "Дети-инвалиды" было продлено на 1998 - 2000 гг.

¹⁸⁶ О государственной поддержке развития российской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения : постановление Правительства РФ от 30.07.1994 № 890 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 15. Ст. 1791.

ципальных аптеках отсутствовали определенные группы лекарств, включенных в обязательный перечень, утвержденный приказом Министерства здравоохранения и медицинской промышленности от 17 марта 1995 г. № 63.

В нарушение ст. 41 Конституции РФ, гарантирующей бесплатное оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных лечебных учреждениях, во многих регионах РФ наблюдалось игнорирование законодательства об охране здоровья граждан в части оказания детям-инвалидам полноценной медицинской помощи. Не в последнюю очередь это было связано с неудовлетворительным оснащением медицинских учреждений современной медицинской аппаратурой, оборудованием, реактивами, что в качестве мероприятий было предусмотрено Федеральной целевой программой "Дети-инвалиды" на 1996 - 1997 гг.

Невыполнение программных мероприятий, в частности, было сопряжено с несовершенством механизма реализации программ. Проведенная Счетной палатой РФ в январе-марте 1997 г. проверка полноты поступления, эффективного и целевого использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию Федеральной целевой программы "Дети инвалиды" в 1996 г., выявила значительные нарушения и недостатки в использовании этих средств. 20,4% от общей суммы средств федерального бюджета, перечисленных Министерству здравоохранения РФ в 1996 г. на реализацию программы "Дети-инвалиды", было отнесено к нецелевому и неэффективному использованию. Нарушения и недостатки, выявленные в ходе проверки, стали результатом отсутствия единого порядка заключения контрактов и договоров, а также отсутствия должного контроля за их исполнением¹⁸⁷.

Если в целом говорить о результативности реализуемого направления российской правовой политики в 1991 - 2004 гг., то можно отметить следующее:

¹⁸⁷ Подробнее об этом: О результатах проверки Счетной палатой Российской Федерации целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию федеральных целевых программ "Планирование семьи", "Безопасное материнство" и "Дети-инвалиды" в 1996 году : приказ Министерства здравоохранения РФ от 13.06.1997 № 182 (Документ опубликован не был).

1) Федеральный закон "Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)" так и не был принят высшим законодательным органом России;

2) не были разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность реабилитационных центров для детей-инвалидов;

3) отсутствовала нормативно-правовая база, регламентирующая порядок единой системы учета детей-инвалидов в РФ.

Сложившаяся ситуация нарушала отдельные гарантированные Конституцией РФ права детей-инвалидов и делала затруднительным процесс формирования, развития и реализации правовой политики РФ в отношении данной категории населения.

Появление второго приоритетного направления правовой политики в исследуемой области связано с техногенной катастрофой, произошедшей на Чернобыльской АЭС в 1986 г. Перед инвалидами этой категории государство имеет особые обязательства, что обусловило развитие целого комплекса законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус этих лиц. Анализ экологических, социальных, медицинских последствий радиационных аварий привел к выводу о необходимости повышенного внимания к данной категории инвалидов, их реабилитации и социальной защиты. Принятие Закона РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"¹⁸⁸ в 1991 г. явилось актом признания остроты и актуальности проблем лиц, инвалидность которых наступила вследствие радиационных воздействий. Несмотря на то, что закон был принят в период существования СССР, развитие данного направления пришлось на постсоветское время. По этой причине автор посчитал возможным рассмотрение этого направления правовой политики в данном параграфе.

Данный закон установил льготы в различных сферах жизнедеятельности: оказание медицинской помощи (обеспечение лекарствами, бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов, обеспечение санаторно-курортными путевками и

¹⁸⁸ О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : закон РСФСР от 15.05.1991 № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

т.д.); обеспечение жилой площадью; предоставление скидки в размере 50% по оплате жилой площади и коммунальных услуг; некоторые преимущества в сфере трудовых отношений; внеочередное вступление в ЖСК; льготы при выходе на пенсию; внеочередное поступление в вузы и ссузы; выплата денежных компенсаций в возмещение причиненного здоровью ущерба. Эти и другие льготы распространялись не только на инвалидов-чернобыльцев, но и на лиц, получивших инвалидность вследствие аварии на производственном объединении "Маяк" в 1957 г., сброса радиоактивных отходов в р. Теча¹⁸⁹, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне¹⁹⁰, а также из подразделений особого риска¹⁹¹.

Однако ввиду неполного финансирования федеральной целевой программы по обеспечению жильем "чернобыльцев" в 1995 - 1997 гг. она была выполнена лишь на 29,9%¹⁹². Кроме того, в связи с ростом количества семей участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и увеличением численности среди указанной категории граждан инвалидов общее количество семей, нуждавшихся в улучшении жилищных условий, за этот период существенно возросло. Также следует отметить, что, несмотря на наличие льгот по бесплатному обеспечению жильем, граждане из подразделений особого риска, ставшие инвалидами, фактически не могли воспользоваться этим правом, так как отсутствовал механизм его реализации. Он (механизм реализации) появился лишь благодаря принятию программы "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий ради-

¹⁸⁹ О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча : закон от 20.05.1993 № 4995-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 901.

¹⁹⁰ О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне : федер. закон от 19.08.1995 № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 34. Ст. 3428.

¹⁹¹ О распространении действия Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на граждан из подразделений особого риска : постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2123-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 138.

¹⁹² О подпрограмме "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф", входящей в состав Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы : постановление Правительства РФ от 16.10.2002 № 760 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 42. Ст. 4155.

ационных аварий и катастроф", вошедшей в состав Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 гг.

Помимо непосредственного нарушения прав рассматриваемой категории инвалидов имелись факты принятия законов, нормы которых не соответствовали Конституции РФ. Так, были признаны не соответствующими Конституции РФ (ст. 42 и ч. 2 ст. 55)¹⁹³ положения ч. 1 и ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"" в части ограничения максимальным размером (10 000 руб.) сумм, исчисленных из заработка ранее назначенного возмещения вреда инвалидам-чернобыльцам, а в случае их смерти нетрудоспособным членам семьи, находившимся на их иждивении, и т.д.

Во исполнение указанного постановления Правительство РФ в трехмесячный срок должно было внести в Государственную думу РФ проект федерального закона, направленного на устранение данных противоречий законодательства России о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС. Однако, как следует из постановления Государственной думы РФ от 2 апреля 2003 г.¹⁹⁴, вынесенного спустя 10 месяцев

¹⁹³ По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), федеральных законов от 12 февраля 2001 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", от 19 июня 2000 года "О минимальном размере оплаты труда" и от 7 августа 2000 года "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев : постановление Конституционного суда РФ от 19.06.2002 № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 27. Ст. 2779.

¹⁹⁴ О парламентском запросе Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову "О необходимости принятия мер по реализации положений законодательства Российской Федерации о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 02.04.2003 № 3779-III ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 16. Ст. 1418.

после принятия постановления Конституционного суда РФ, Правительство РФ так и не внесло в Государственную думу РФ необходимый законопроект.

Еще одной категорией лиц, перед которыми государство имеет повышенные обязательства, являются инвалиды военной службы. В анализируемый исторический период Россия не избежала военных конфликтов, которые имели место в Прибалтике, Закавказье, в Республике Таджикистан. Особо следует отметить вооруженный конфликт в Чеченской Республике, который способствовал росту количества террористических актов и масштабов их проявления и, как следствие, увеличению численности инвалидов среди военнослужащих, выполнявших задачи по поддержанию конституционного строя, обеспечению правопорядка и общественной безопасности (причем не только на территории Чеченской Республики, но и на территории Северо-Кавказского региона). Большого количества нормативно-правовых актов, устанавливающих льготы, компенсации для инвалидов-военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба, в рассматриваемый период не наблюдается. Это объясняется несколькими причинами.

Во-первых, в 1995 г. был принят Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", определивший правовой статус этой категории населения и установивший льготы в различных сферах жизнедеятельности.

Во-вторых, в законах, ведомственных актах содержались нормы о распространении на военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, ставших инвалидами вследствие участия в контртеррористических операциях на территориях Северо-Кавказского региона, льгот и компенсаций, установленных для инвалидов Великой Отечественной войны. Так, согласно закону РФ от 21 января 1993 г. на военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, заболевания, полученных в результате выполнения задач в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике и на непосредственно прилегающих к ней территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта, распространялись права и социальные

гарантии, установленные законодательством Российской Федерации для инвалидов Великой Отечественной войны¹⁹⁵. Аналогичная норма содержалась в п. 8 приказа Федеральной пограничной службы РФ от 29 апреля 1998 г. № 207¹⁹⁶.

Дополнительные социальные гарантии для данной категории инвалидов устанавливались отдельными нормативно-правовыми актами и законами. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 июня 1996 г. № 863 федеральные органы исполнительной власти были обязаны обеспечивать детей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, ставших инвалидами в связи с выполнением задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике, бесплатными путевками в детские оздоровительные учреждения¹⁹⁷. Подобные нормы содержались в уже упоминавшемся законе от 21 января 1993 г., приказе ФПС от 29 апреля 1998 г., а также в постановлениях Правительства РФ¹⁹⁸.

Некоторые документы устанавливали денежные выплаты единовременного характера. Так, в соответствии со ст. 20 Федерального закона "О борьбе с терро-

¹⁹⁵ О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах : закон РФ от 21.01.1993 № 4328-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 181.

¹⁹⁶ О предоставлении дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим Федеральной пограничной службы Российской Федерации, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах : приказ Федеральной пограничной службы РФ от 29.04.1998 № 207 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 15.

¹⁹⁷ О правах и льготах военнослужащих, выполняющих (выполнивших) задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике : указ Президента РФ от 12.06.1996 № 863 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2997.

¹⁹⁸ О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей : постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 936 // Собрание законодательства Российской Федерации 1999. № 35. Ст. 4321; О предоставлении путевок в лечебно-оздоровительные учреждения военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и сотрудникам уголовно-исполнительной системы, выполняющим (выполнившим) задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на территории Северо-Кавказского региона, и членам их семей : постановление Правительства РФ от 25.02.2000 № 160 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 10. Ст. 1128.

ризмом"¹⁹⁹ лицу, принимавшему участие в контртеррористических операциях, получившему увечье, повлекшее наступление инвалидности, полагалось единовременное пособие в размере 500 минимальных размеров оплаты труда (в соответствии с более поздними изменениями - 50 000 руб.).

Формирующаяся в условиях новых социально-экономических реалий правовая политика в отношении инвалидов не учитывала специфику инвалидов вследствие боевых действий и военной травмы. Несмотря на повышенные обязательства государства по отношению к этому контингенту инвалидов, отсутствовал законодательно закрепленный приоритет по реализации законных гарантий в отношении данной категории инвалидов в общей системе социальной защиты инвалидов. Причем такая ситуация наблюдалась при прогнозируемом росте численности этого контингента инвалидов в связи с наличием военных конфликтов, проведением контртеррористических операций и увеличением числа террористических актов, усложнением военной техники. Следует отметить существование различий в правах и льготах офицерского и рядового состава. В целях решения этих проблем и была разработана и принята Федеральная целевая программа "Социальная защита инвалидов военной службы на период 1997 - 2000 годов"²⁰⁰, действие которой было продлено до 2001 г. Реализация данной программы способствовала созданию условий для формирования и функционирования системы социальной защиты инвалидов военной службы.

В качестве еще одного приоритетного направления правовой политики России в отношении инвалидов можно выделить правовое регулирование взаимоотношений государства, общественных объединений инвалидов и созданных ими предприятий, учреждений, организаций в изменившихся социально-экономических реалиях. В условиях снижения объема производства, увеличения числа убыточных предприятий, роста кредитной и дебиторской задолженности, активного высвобождения работников и, как следствие, увеличения темпа роста

¹⁹⁹ О борьбе с терроризмом : федер. закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3808.

²⁰⁰ О Федеральной целевой программе "Социальная защита инвалидов военной службы на период 1997 - 2000 годов" : постановление Правительства РФ от 22.04.1997 № 454 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 18. Ст. 2150.

безработных граждан, возрастания напряженности на официально контролируемом рынке труда было необходимо установить социально-экономические гарантии деятельности вышеуказанных предприятий, учреждений, объединений для обеспечения инвалидам равных возможностей в реализации прав, провозглашенных Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Как показал анализ ситуации в сфере занятости в Российской Федерации в рассматриваемый исторический период, способность складывающегося рынка труда к саморегулированию оставалась слабой. По этой причине проведение льготной правовой политики являлось необходимостью в условиях сокращения численности этих предприятий обществ инвалидов и обострения проблемы трудоустройства самих инвалидов²⁰¹.

Следует отметить, что, несмотря на экономический кризис, для предприятий, учреждений, организаций инвалидов были установлены льготы по налогу на прибыль. В соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций" до 1 июля 1992 г. у предприятий, находящихся в собственности общественных организаций инвалидов и пользующихся общеустановленными льготами наряду с другими предприятиями всех организационно-правовых форм, освобождалась от налогообложения и часть прибыли, направляемая ими этим общественным организациям на осуществление их уставной деятельности.

С 1 июля 1992 г. с учетом изменений, внесенных Законом Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3317-1 "О внесении изменений и дополнений в налоговую систему России", стала освобождаться от налогообложения та часть прибыли, которая расходовалась ими самостоятельно по направлениям уставной деятельности общественной организации инвалидов, в собственности которой они находились, на финансирование мероприятий по социальной и экономической защите инвалидов независимо от того, являлись они работниками данных предприятий или нет, на развитие собственной производственной базы (в том числе на

²⁰¹ Колесникова А.Ю. Правовая политика России в отношении общественных организаций инвалидов в 1991 - 2004 годах // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 4. С. 50 - 51.

переоснащение и реконструкцию производственных мощностей) и на строительство и реконструкцию принадлежащих им объектов социальной инфраструктуры.

Данная льгота применялась при фактических затратах и расходах, произведенных за счет прибыли. Законом не было предусмотрено полное освобождение предприятий общественных организаций инвалидов от уплаты налога. Предприятия являлись плательщиками в бюджет налога с суммы превышения расходов на оплату труда по сравнению с их нормируемой величиной с 1 января 1993 г. в общеустановленном порядке.

Необходимо подчеркнуть, что льготы по налогу на прибыль не были единственной мерой, принятой государством в целях поддержки данных хозяйствующих субъектов. В условиях функционирования рыночной экономики была создана система социального страхования, направленная на обеспечение социальных гарантий по защите граждан от социальных и профессиональных рисков. Она включала в себя пенсионное обеспечение, обязательное медицинское страхование, выплату пособий в случае безработицы. Средства на эти виды страхования формировались за счет страховых взносов, которые предприятия, учреждения, организации и иные хозяйствующие субъекты независимо от форм собственности были обязаны уплатить в соответствующие фонды (Пенсионный, социального страхования, занятости населения, обязательного медицинского страхования). Порядок, размеры, условия уплаты и условия освобождения от уплаты страховых взносов в указанные фонды устанавливались законами, федеральными законами. Для предприятий, учреждений, организаций, находившихся в собственности общественных организаций инвалидов, был установлен льготный режим.

Такие аспекты, как страховой тариф взносов в Пенсионный фонд России, круг плательщиков, а также порядок льготирования, были установлены на I и II квартал 1993 г. законами Российской Федерации от 25 декабря 1992 г. № 4232-1²⁰² и от 30 марта 1993 г. № 4695-1²⁰³, а на II полугодие 1993 г. - Поста-

²⁰² О внесении изменений в статью 8 Закона РСФСР "О государственных пенсиях в РСФСР" : закон РФ от 25.12.1992 № 4232-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 106.

новлением Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5357-1²⁰⁴.

Страховой тариф взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, круг плательщиков, а также порядок льготирования были установлены на I и II квартал 1993 г. законами Российской Федерации от 25 декабря 1992 г. № 4230-1²⁰⁵ и от 30 марта 1993 г. № 4696-1²⁰⁶, а на II полугодие 1993 г. - Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5357-1.

Страховой тариф взносов в Государственный фонд занятости, круг плательщиков, а также порядок льготирования были установлены на I и II квартал 1993 г. законами Российской Федерации от 25 декабря 1992 г. № 4230-1 и от 30 марта 1993 г. № 4696-1, а на II полугодие 1993 г. - Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5357-1.

Вышеуказанными законами Российской Федерации и постановлением Верховного Совета Российской Федерации общественные организации инвалидов и находившиеся в собственности этих организаций предприятия, объединения и учреждения, созданные для осуществления их уставных целей, освобождались от уплаты указанных страховых взносов.

Страховой тариф взносов в фонды обязательного медицинского страхования, круг плательщиков, а также порядок льготирования были установлены на I и II квартал 1993 г. законами Российской Федерации от

²⁰³ О внесении изменений в статью 8 Закона РСФСР "О государственных пенсиях в РСФСР" : закон РФ от 30.03.1993 № 4695-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 555.

²⁰⁴ О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации на второе полугодие 1993 года : постановление Верховного Совета РФ от 09.07.1993 № 5357-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 30. Ст. 1161.

²⁰⁵ О страховых тарифах взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и на обязательное медицинское страхование граждан на первый квартал 1993 года : закон РФ от 25.12.1992 № 4230-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 3. Ст. 104.

²⁰⁶ О страховых тарифах взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на второй квартал 1993 года : закон РФ от 30.03.1993 № 4696-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 592.

25 декабря 1992 г. № 4230-1 и от 30 марта 1993 г. № 4696-1. Что касается II полугодия 1993 г., то страховой тариф взносов в указанные фонды был установлен Законом Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4966-1²⁰⁷.

В соответствии со ст. 17 Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 г. с учетом дополнения, внесенного Законом Российской Федерации от 2 апреля 1993 г. № 4741-1²⁰⁸, предусмотрено, что от уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование освобождаются общественные организации инвалидов, находящиеся в собственности этих организаций предприятия, объединения, учреждения, созданные для осуществления их уставных целей.

Принятые в последующие годы федеральные законы от 5 февраля 1997 г. № 26-ФЗ²⁰⁹, от 8 января 1998 г. № 9-ФЗ²¹⁰, от 4 января 1999 г. № 1-ФЗ²¹¹, от 20 ноября 1999 г. № 197-ФЗ²¹² о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на соответствующий год освобождали от их уплаты общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и

²⁰⁷ О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год : закон РФ от 14.05.1993 № 4966-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 794.

²⁰⁸ О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР" : закон РФ от 02.04.1993 № 4741-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 602.

²⁰⁹ О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год : федер. закон от 05.02.1997 № 26-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 6. Ст. 710.

²¹⁰ О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год : федер. закон от 08.01.1998 № 9-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 225.

²¹¹ О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год : федер. закон от 04.01.1999 № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 1. Ст. 3.

²¹² О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 2000 год : федер. закон от 20.11.1999 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5615.

их законные представители (один из родителей, усыновителей, опекун, попечитель) составляют не менее 80%, их региональные и территориальные организации, а также организации (если численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда не менее 25%), уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общественных организаций, и организации, единственным собственником имущества которых являются указанные общественные организации.

Снижение налоговой нагрузки, нагрузки по уплате страховых взносов должно было способствовать смягчению воздействия на указанные организации экономического кризиса, уменьшению численности убыточных предприятий, сохранению рабочих мест для инвалидов, а значит, их профессиональной реабилитации. Однако льготный правовой режим сохранялся недолго.

Созданная в России система социального страхования оказалась не в полной мере эффективной. В процессе ее функционирования обозначились проблемы²¹³, которые можно было решить только путем серьезного реформирования этой системы. В контексте данного исследования важным являлось положение о том, что большая часть страховых взносов переносилась на работодателя. Это положение нашло отражение в Федеральном законе от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ²¹⁴.

В соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ и вступившим в силу с 1 января 2002 г. Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ²¹⁵ были внесены изменения в гл. 24 "Единый социальный налог". Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование были выведены из состава единого социального налога.

²¹³ О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 годов : постановление Правительства РФ от 26.02.1997 № 222 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 10. Ст. 1173.

²¹⁴ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации : федер. закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4832.

²¹⁵ О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах : федер. закон от 31.12.2001 № 198-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 4.

Часть этого налога, зачислявшаяся ранее в Пенсионный фонд Российской Федерации, теперь направлялась в федеральный бюджет и предназначалась для выплаты базовой части трудовой пенсии.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 167-ФЗ финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии осуществлялось за счет сумм единого социального налога (взноса), зачисляемых в федеральный бюджет, а финансирование выплаты страховой и накопительной частей трудовой пенсии - за счет средств бюджета Пенсионного фонда России.

Статья 239 Налогового кодекса предоставляла льготы по единому социальному налогу отдельным категориям налогоплательщиков, но не страхователям, обязанным в силу ст. 14 Закона № 167-ФЗ своевременно и в полном объеме уплачивать страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

Специальной нормы, устанавливающей льготу по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование общественным организациям инвалидов, Закон № 167-ФЗ не содержал. Следовательно, ст. 239 Налогового кодекса, устанавливающая льготы по единому социальному налогу, не распространялась на правоотношения по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Аналогичная ситуация наблюдалась в сфере налогообложения указанных предприятий. С 2002 г. налоговые льготы для них были отменены. Из анализа документов следует, что данное решение властей было запланировано. Этот вывод можно сделать, изучив бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 31 мая 2000 г.²¹⁶, согласно которому одной из первоочередных задач бюджетной политики на 2001 г. выступала отмена льгот.

Как показал уже проведенный анализ законодательства, данная задача была выполнена. Принятие соответствующих федеральных законов имело серьезные последствия для деятельности общероссийских общественных организаций инвалидов и созданных ими предприятий.

²¹⁶ О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу : бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 31.05.2000 // Российская газета. 2000. № 107. 3 июня.

Ликвидация налоговых льгот, введение страховых взносов, пенсионное страхование способствовали ухудшению положения предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов. Физическое, моральное старение фондов, низкая эффективность труда инвалидов привели к сокращению рабочих мест инвалидов, уменьшению прибыли от деятельности предприятий, а в отдельных случаях - ликвидации самих предприятий²¹⁷.

В первое десятилетие установление льготы по налогу на прибыль, освобождение от уплаты страховых взносов позволяли организациям инвалидов проводить мероприятия (пусть и в минимальном объеме) по медицинской, социальной, профессиональной реабилитации инвалидов. Отмена указанных преференций существенно затруднила деятельность организаций инвалидов по реабилитации и не способствовала интеграции инвалидов в общество.

В рассматриваемый период произошли существенные изменения в составе субъектов, формирующих и реализующих правовую политику в отношении инвалидов. Эти изменения были связаны с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, определившей систему и структуру органов государственной власти РФ. К ним относятся (в рассматриваемом аспекте) следующие субъекты.

1. Президент РФ, который издает указы и распоряжения, обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении дел в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики.

2. Федеральное собрание, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной думы, являющееся высшим законодательным органом страны.

3. Правительство РФ, выступающее высшим органом исполнительной власти. Правительство имеет определенную структуру. В рассматриваемый период за формирование и реализацию государственной политики в сфере социальной защиты инвалидов отвечали разные министерства. До 1997 г. данными вопросами

²¹⁷ Колесникова А.Ю. Правовая политика России в отношении общественных организаций инвалидов в 1991 - 2004 годах. С. 54 - 55.

занималось Министерство социальной защиты населения²¹⁸. С 1997 г. - Министерство труда и социального развития РФ²¹⁹. Вопросами профилактики инвалидности и медицинской реабилитации инвалидов с 1997 г. ведало Министерство здравоохранения РФ²²⁰. В 2004 г. эти министерства были объединены в одно - Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

4. Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ. Такая система органов (за исключением ВАС) существует и теперь.

5. Прокуратура РФ, осуществляющая надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Вопросы здравоохранения и социальной защиты служат предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, поэтому органы государственной власти субъектов РФ также являются субъектами правовой политики в отношении инвалидов, только на региональном уровне.

Наряду с органами, решения которых носили обязательный характер, существовали органы, решения которых имели рекомендательное значение. Эти субъекты были образованы при органах государственной власти РФ и обладали статусом совещательных, или консультативных. Среди них можно отметить Координационный комитет по делам инвалидов при Президенте РФ²²¹, призванный оказы-

²¹⁸ См.: Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 21.08.1992 № 615 // САПП РФ. 1992. № 9. Ст. 606; Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 01.03.1993 № 167 // САПП РФ. 1993. № 10. Ст. 832; Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.05.1995 № 466 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1973.

²¹⁹ Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 23.04.1997 № 480 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 17. Ст. 2019.

²²⁰ См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 03.06.1997 № 659 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 23. Ст. 2691; Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29.04.2002 № 284 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 18. Ст. 1771.

²²¹ См.: О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти : указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 // САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1091; О внесении изменений в Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 : указ Президента РФ от 24.10.1992 № 1296 // САПП РФ. 1992. № 18. Ст. 1478; Об утверждении Положения о Координационном комитете по

вать помощь Президенту РФ в формировании и реализации государственной политики по вопросам профилактики инвалидности, реабилитации инвалидов, обеспечения им равных возможностей с другими гражданами в реализации прав и свобод, а также подготавливать предложения Президенту РФ по этим вопросам. Существенным минусом был совещательный статус этого органа, поэтому его решения не имели обязательный характер для решений Президента РФ. В 1994 г. Комитет был упразднен²²².

Новый орган с аналогичным статусом был создан почти через 2 года - 13 июня 1996 г. и назывался Советом по делам инвалидов при Президенте РФ²²³. Однако проблема осталась прежней. Данный орган просуществовал почти 5 лет и был упразднен в марте 2001 г.²²⁴

На наш взгляд, это решение не было случайностью. Именно в 2001 г. были приняты федеральные законы, существенно ухудшившие положение общественных организаций инвалидов и созданных ими предприятий. Кроме того, уже на тот момент у федеральных органов государственной власти РФ имелись далеко идущие планы по революционным преобразованиям в правовой политике в отношении инвалидов, а в такой ситуации подобный орган (пусть даже и совещательный) мог причинять серьезные неудобства.

Таким образом, ситуация в российской правовой политике 1991 - 2004 гг. в отношении инвалидов складывалась следующим образом. В указанный период правовому обеспечению решения проблем инвалидов уделялось серьезное внимание. Вступивший в силу в 1995 г. Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" был первым законодатель-

делам инвалидов при Президенте Российской Федерации : распоряжение Президента РФ от 27.03.1993 № 205-рп // САПП РФ. 1993. № 14. Ст. 1198.

²²² О Координационном комитете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации : указ Президента РФ от 12.07.1994 № 1490 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 12. Ст. 1373.

²²³ О Совете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации : указ Президента РФ от 13.06.1996 № 901 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 3006.

²²⁴ О Совете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации : указ Президента РФ от 03.03.2001 № 242 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 10. Ст. 951.

ным актом, в котором кодифицированы основные правовые нормы, определившие правовой статус инвалидов, предоставление им льгот, содержащихся раньше в многочисленных нормативно-правовых актах. Тогда же были приняты федеральные законы "О ветеранах", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации". Однако одновременно с процессом кодификации наблюдался обратный процесс - разрастание нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере. Это было связано не только с изменением концептуального подхода к проблемам инвалидности и инвалидов (преобразование врачебно-трудовой экспертизы в медико-социальную экспертизу, создание доступной для инвалидов среды), но и с тем, что для реализации, в частности, Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" требовалось принятие подзаконных нормативно-правовых актов. Это последнее обстоятельство существенно затрудняло правоприменение.

Практика показала, что федеральное законодательство о социальной защите инвалидов, в том числе касающееся реализации льгот, обеспечения инвалидов жизненно важными лекарственными препаратами и техническими средствами реабилитации, во многих субъектах РФ практически не исполнялось.

Напряженная ситуация складывалась в сфере обеспечения инвалидов Великой Отечественной войны жильем. Это было обусловлено как объективными (низкие темпы строительства жилья, недостаточное финансирование), так и субъективными (неправомерные действия должностных лиц) причинами. Аналогичная ситуация наблюдалась также в сфере обеспечения данной категории инвалидов транспортом, средствами передвижения и их замены²²⁵. Неблагополучная обстановка складывалась и в отношении предоставления доступа к телефонной сети. Об этом свидетельствовал следующий факт: на 1 августа 1999 г. из общего числа неудовлетворенных заявлений 3,55% составля-

²²⁵ Подробнее об этом: О письме Генпрокуратуры РФ от 14.04.1997 № 1-ГП-49-97 "О результатах проверки соблюдения законодательства о ветеранах" : указание МПС РФ от 10.06.1997 № 133у (Документ опубликован не был).

ли заявления инвалидов и участников Великой Отечественной войны²²⁶. Это не в последнюю очередь объяснялось тем, что во многих субъектах РФ предприятия связи отказывались предоставлять услуги связи на льготных условиях и бесплатно устанавливать телефон ввиду отсутствия финансирования этих льгот государством.

По этой причине для многих инвалидов стали недоступными санаторно-курортное лечение и качественная медицинская помощь.

Общая сумма финансовых средств, необходимых для реализации Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", с учетом всех источников финансирования (по состоянию на июнь 2000 г.) составляла 10,5 млрд руб. в год. Реально финансирование осуществлялось не более чем на 25-30%²²⁷.

Неэффективная реализация указанного федерального закона была обусловлена и чисто юридическими причинами. Данный закон имел существенный недостаток: в нем отсутствовала норма, предусматривающая разграничение источников финансирования льгот инвалидам.

Эта проблема существовала не только в рассматриваемой сфере. Не случайно уже в упоминавшемся бюджетном послании Президента РФ от 31 мая 2000 г. и Распоряжении Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р²²⁸ четкое разграничение расходных полномочий между бюджетами

²²⁶ Об обеспечении услугами телефонной связи инвалидов и ветеранов Великой Отечественной войны : приказ Министерства связи и информатизации РФ от 27.12.1999 № 17 // СвязьИнформ. 2000. № 1.

²²⁷ Об Обращении Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации "К Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову об изменении источников финансирования, связанных с реализацией Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Федерального закона "О ветеранах" : постановление Государственной думы РФ от 21.06.2000 № 482 - III ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 27. Ст. 2810.

²²⁸ Об утверждении Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000 - 2001 годы : распоряжение Правительства РФ от 26.07.2000 № 1072-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3414.

всех уровней с наделением их соответствующими финансовыми ресурсами являлось приоритетной задачей бюджетной политики на 2000 - 2001 гг.

Еще одной проблемой являлось то, что средства из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, поступавшие в виде финансовой помощи в субъекты РФ, не носили целевой характер, в силу чего могли быть использованы главами субъектов РФ на решение любых задач. Такая ситуация делала невозможным осуществление контроля за тем, как использовались трансферты, направленные на финансирование расходов, связанных с реализацией Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Федерального закона "О ветеранах".

Решение последней проблемы имело положительные результаты для инвалидов. Несмотря на сложную экономическую ситуацию в 1991 - 2004 гг., основным средством реализации правовой политики по отношению к инвалидам оставались льготы. Анализ документов конца 1990-х и начала 2000-х гг. показал, что действующая система льгот в ближайшем будущем будет кардинально реформирована. Все в том же бюджетном послании 2000 г. в качестве стратегического направления выступала необходимость пересмотра объема и структуры, уточнения и сокращения социальных обязательств государства, так как они являются неподъемными для федерального бюджета. А в уже упоминавшемся Распоряжении Правительства РФ № 1072-р прямо указывалось на замену части льгот денежной компенсацией. Поэтому принятие в 2004 г. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации""²²⁹ стало

²²⁹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с

результатом стратегических мероприятий, запланированных в самом начале 2000-х гг. Положительной стороной данного закона являлось четкое разграничение источников финансирования льгот инвалидам - эти льготы финансировались из федерального бюджета (инвалиды были отнесены к так называемым федеральным льготникам). Однако этим же законом часть льгот была отменена, а другая часть переведена в денежную форму. При этом ежемесячная денежная выплата, заменившая льготы, предоставлялась инвалидам без учета районного коэффициента, установленного Правительством РФ в зависимости от района (местности) проживания. Сложившаяся ситуация не просто ухудшила материальный статус, но и поставила в неравное положение инвалидов, проживающих в деревне и в городе, в Новосибирске и Москве, в Поволжье и на Дальнем Востоке. Данный закон вновь стимулировал развитие правовой политики, которая имела иные цели, средства, проблемы. На данном этапе (1991 - 2004 гг.) для нее были характерны такие черты, как фундаментальность изменений, неэффективность регулятивных механизмов, отставание правового регулирования от фактически сложившихся отношений, разрыв между теорией и практикой прав инвалидов, принятие нормативно-правовых актов, нормы которых не всегда соответствовали Конституции РФ²³⁰.

принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" : федер. закон РФ от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

²³⁰ Альбеева А.Ю. Правовая политика России в отношении инвалидов (1917 - начало XXI века): историко-правовое исследование. Самара ; Благовещенск, 2016. С. 114.

3 ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

3.1 Принципы, цели, средства правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов

Осуществление социально-экономических реформ в РФ сопровождается возрастанием ресурсов на социальную сферу. Анализ состояния законодательства об инвалидах позволяет сделать вывод о том, что дальнейшее развитие и совершенствование этого законодательства может быть связано с проведением эффективной правовой политики в отношении инвалидов.

Данная политика должна основываться на ряде принципов. Под принципами правовой политики следует понимать основополагающие идеи, которые определяют стратегически ориентированную деятельность органов государственной власти в сфере правового регулирования вопросов, связанных с проблемами инвалидности и инвалидами. Принципы правовой политики служат критерием оценки правильности предпринимаемых правотворческих и правореализационных решений²³¹.

Перечислим основные принципы правовой политики РФ в отношении инвалидов.

1. Приоритетность прав и свобод человека и гражданина. Важнейшим направлением правовой политики РФ в отношении инвалидов является создание всем гражданам этой категории условий для наиболее полной реализации и эф-

²³¹ Матузов Н.И., Малько А.В., Шундииков К.В. Концепция правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 16.

фективной защиты своих прав и свобод. Так, ст. 14 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24 ноября 1995 г. устанавливает для инвалидов гарантии права на получение информации. В частности, государство взяло на себя обязательство по выпуску литературы для инвалидов по зрению (выпуск книг, выполненных рельефно-точечным шрифтом, на магнитолфонных кассетах, компакт-дисках, флэш-картах).

2. Принцип законности. Правовая политика РФ в отношении инвалидов основывается на нормах Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, а также подзаконных нормативно-правовых актов. Не допускается при осуществлении правовой политики в отношении инвалидов игнорирование законодательства под предлогом экономической, политической и иной целесообразности.

3. Принцип согласованности с международными стандартами правового регулирования. В ст. 3 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" говорится: "Если международным договором (соглашением) РФ установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим ФЗ, то применяются правила настоящего договора (соглашения)". Таким образом, федеральный закон устанавливает приоритет норм международного права над национальным законодательством. 3 мая 2012 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН "О правах инвалидов". В период между подписанием Конвенции и ее ратификацией была проведена ревизия законодательства об инвалидах на предмет соответствия Конвенции и необходимости внесения изменений и дополнений в данное законодательство.

4. Принцип федерализма. Применительно к правовой политике в отношении инвалидов он отражен в ст. 4, 5 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Статья 4 Федерального закона устанавливает компетенцию РФ в сфере социальной защиты инвалидов, а ст. 5 определяет компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов.

5. Принцип комплексности. Данный принцип означает, что для достижения целей правовой политики в отношении инвалидов должны использоваться не

только правовые средства, но и экономические, социальные, а также иные. Если говорить о юридических средствах, то можно привести в качестве примера ст. 9.13 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за уклонение от исполнения требований к обеспечению условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. К неюридическим средствам реализации правовой политики можно отнести реабилитацию инвалидов, включающую в себя такие направления, как оздоровительно-культурные мероприятия, спорт, социально-средовая, социально-педагогическая, социально-культурная реабилитация и т.д.

6. Принцип научной обоснованности. В последние несколько лет правовая политика России в отношении инвалидов носит непоследовательный, иногда конфликтный характер. Так, Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122 "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"" заменил льготы, ранее имевшиеся у инвалидов в натуральной форме, ежемесячной денежной выплатой. Этот же закон установил степени ограничения способности к трудовой деятельности. До 1 января 2005 г. размер пенсии инвалида зависел от группы инвалидности, а с указанной даты стал определяться исходя из степени ограничения способности к трудовой деятельности, так же, как и размер ежемесячной денежной выплаты. При этом I, II, III группы инвалидности признаны соответствующими III, II, I степени ограничения способности к трудовой деятельности. Проблема заключалась в том, что некоторым категориям инвалидов (например, инвалидам по зрению) назначалась II степень утраты способности к трудовой деятельности при I группе инвалидности. В результате люди теряли часть пенсии, ежемесячной денежной выплаты, лишались права на сопровождающего к месту санаторно-курортного лечения. Такая противоречивая ситуация вызывала недоумение, недовольство у населения. Поэтому благодаря деятельности общественных объединений инвалидов, депутатов Государственной думы (в частности, О.Н. Смолина) законодатель отказался от назначения пенсии и ЕДВ в

зависимости от степени утраты способности к трудовой деятельности и вернулся к группам инвалидности. Данный пример показывает, что наука могла бы придать правовой политике такие качества, как непротиворечивость, стабильность, последовательность.

Принцип научной обоснованности правовой политики в отношении инвалидов означает:

1) комплексное использование юридических (теория государства и права, история государства и права, право социального обеспечения) и медицинских (при определении правил признания лица инвалидом, установлении сроков инвалидности, так как в них отражается объективное течение заболевания и клиничко-трудовой прогноз) наук;

2) использование органами государственной власти в своей деятельности научных знаний, касающихся истории развития законодательства о правовом положении инвалидов, статистических данных о количестве инвалидов в целях точной оценки ситуации в ретроспективе, в настоящем времени и в перспективе (ближайшей, средней, отдаленной) для принятия обоснованных стратегических и тактических решений;

3) выделение в программно-плановых документах разделов о научном и ресурсном обеспечении деятельности органов государственной власти в отношении инвалидов. Так, в Федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы", утвержденной Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. № 832 г., содержался IV раздел "Обоснование ресурсного обеспечения программы", в котором определялись объемы и источники финансирования программы;

4) проведение экспертизы нормативно-правовых актов, касающихся прав инвалидов в процессе их (актов) подготовки и принятия, на предмет того, какие социальные, экономические, правовые, политические последствия они могут иметь.

7. Демократический характер. Применительно к правовой политике в отношении инвалидов содержание данного принципа сводится к следующему:

1) непосредственное участие общественных объединений инвалидов при осуществлении органами государственной власти деятельности, касающейся инвалидов. В частности, в числе разработчиков Федеральной целевой программы "Доступная среда на 2011 - 2015 годы", продленной до 2020 г., выступают общероссийские общественные организации инвалидов;

2) непосредственное участие отдельных представителей общественных объединений инвалидов, заключающееся в осуществлении содействия при реализации полномочий органов государственной власти при рассмотрении вопросов, связанных с проблемами инвалидности и инвалидов. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1201 была создана Комиссия при Президенте РФ по делам инвалидов. Согласно ч. 1 Положения о Комиссии при Президенте РФ по делам инвалидов Комиссия при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с решением проблем инвалидности и инвалидов в Российской Федерации. В состав этой Комиссии вошли В.Л. Гришин - президент Общероссийского союза общественных организаций инвалидов "Союз "Чернобыль" России", А.Я. Неумывакин - президент Общероссийской общественной организации "Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых", В.Н. Рухледев - президент Общероссийской общественной организации инвалидов "Всероссийское общество глухих" и т.д.;

3) граждане, в том числе инвалиды или их законные представители, могут использовать конституционное право обращаться лично или коллективно в органы государственной власти или органы местного самоуправления по вопросам, связанным с проблемами инвалидности. Так, инвалид в соответствии со ст. 2 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации" имеет право обращаться лично, а также направляя индивидуальные и

коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам. Граждане реализуют право на обращения свободно и добровольно.

Таковы основополагающие принципы правовой политики России в отношении инвалидов. Думается, что в будущем указанные принципы будут дополняться и корректироваться по мере ее (правовой политики) дальнейшего развития.

Российская правовая политика невозможна без постановки определенных целей и применения адекватных поставленным целям средств. На сегодняшний день вопросы, затрагивающие цели и средства в указанной сфере правовой политики, исследованы мало. Между тем, совершенствование механизма правового регулирования, оптимизация правовой политики в области обеспечения и реализации прав инвалидов, развитие общероссийских общественных объединений инвалидов и предприятий, находящихся в их собственности, являются проблематичными без определения целей и средств данной политики.

Исходя из определения правовой политики в отношении инвалидов, можно выделить такие ее цели, как обеспечение им равных возможностей с другими гражданами для реализации прав и свобод, поддержка общероссийских общественных объединений инвалидов. Указанные цели тесно взаимосвязаны между собой. Инвалиды, имеющие физические, психологические, сенсорные, интеллектуальные нарушения, находятся в неравном положении с гражданами, не имеющими инвалидности. По этой причине создание условий, обеспечивающих инвалидам равные возможности для реализации их прав и свобод, будет способствовать повышению качества жизни данной категории населения. Известно, что в структуре общероссийских общественных объединений инвалидов имеются центры, осуществляющие элементарную и профессиональную реабилитацию инвалидов (например, Всероссийское общество слепых). Кроме того, в собственности указанных объединений находятся предприятия, использующие труд данной категории граждан. Реабилитация и трудоустройство способствуют не только повышению материального благосостояния, но и духовному развитию личности. Поэтому государство в ходе формирования и реализации правовой политики в

отношении инвалидов должно стремиться к достижению указанных целей. От этого будет зависеть эффективность данной политики.

Чтобы понять сущность правовой политики в отношении инвалидов, необходимо не только выделить ее цели, но и изучить средства, с помощью которых данная политика реализуется.

Цель - это то, к чему стремятся, что нужно осуществить²³².

Под средством в правовой политике понимаются "инструменты и технологии, пути и способы достижения целей, все то, что субъект использовал в движении к результату, то есть это механизм приведения деятельности в соответствие с избирательными целями"²³³. "Особенность юридических средств проявляется в том, что они четко и точно закреплены в нормах права. Это запреты, наказания, поощрения, льготы, правовое стимулирование, договорное регулирование отношений и т.д."²³⁴. Исторический анализ правовой политики российского государства свидетельствует о том, что первостепенную роль в обеспечении достойного существования инвалидов играла система льгот в различных сферах жизнедеятельности этой категории населения. Со вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 ситуация кардинально изменилась. На современном этапе развития правовой политики в рассматриваемой сфере обстоятельства складываются следующим образом.

I. Обеспечение лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, медицинское и протезно-ортопедическое обслуживание, санаторно-курортное лечение. Согласно ст. 13 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" оказание квалифицированной медицинской помощи инвалидам осуществляется в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

²³² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. Москва : Рус. яз., 1988. С. 713.

²³³ Малько А.В. Цели и средства в политике // Право и политика. 2002. № 9. С. 15.

²³⁴ Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. Санкт-Петербург, 2004. С. 23.

20 февраля 2006 г. было принято Постановление Правительства РФ, утвердившее правила признания лица инвалидом²³⁵. Данные правила определяют условия признания лица инвалидом, порядок направления гражданина и проведение медико-социальной экспертизы, порядок переосвидетельствования инвалида и обжалование решений бюро, главного бюро, Федерального бюро. В апреле 2008 г. в Правила были внесены серьезные изменения, связанные с определением перечня заболеваний, дефектов, необратимых морфологических изменений, нарушений функций органов и систем организма, при которых группа инвалидности устанавливается без указания срока переосвидетельствования, а категория "ребенок-инвалид" - до достижения гражданином 18 лет. В 2015 г. в Правила были внесены изменения, преобразовавшие порядок установления инвалидности.

В целях обеспечения граждан, имеющих право на получение социальной государственной помощи в виде набора социальных услуг, необходимыми лекарственными препаратами был издан приказ Минздравсоцразвития РФ (в настоящее время утратил силу), который утверждал перечень лекарственных препаратов, назначаемых по решению врачебной комиссии врачебно-профилактического учреждения, обеспечение которыми осуществлялось в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг²³⁶.

При наличии медицинских показаний инвалиды, имеющие право на государственную помощь в виде набора социальных услуг, могут получить путевку на санаторно-курортное лечение, оплачиваемую за счет средств федерального бюджета. Медицинская реабилитация, получаемая в период санаторно-курортного лечения, имеет важное значение для инвалида.

²³⁵ О порядке и условиях признания лица инвалидом : постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 9. Ст. 1018.

²³⁶ Об утверждении Перечня лекарственных препаратов, в том числе перечня лекарственных препаратов, назначаемых по решению врачебной комиссии лечебно-профилактических учреждений, обеспечение которыми осуществляется в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг : приказ Минздравсоцразвития РФ от 18.09.2006 № 665 // Российская газета. 2006. № 220. 3 окт.

В связи со вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ из Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" были исключены следующие льготы:

- 1) обеспечение лекарственными средствами;
- 2) бесплатное санаторно-курортное лечение для неработающих инвалидов и детей-инвалидов (в настоящее время норма отменена).

С введением вышеуказанного закона в силу с предприятий, занятых производством продукции для инвалидов, были сняты льготы, что привело к повышению цен на нее. Несоответствие роста цен на указанную продукцию и роста денежных выплат инвалидам не способствует достижению целей, выделенных автором.

II. Получение и оплата коммунально-бытовых услуг, получение, приобретение, строительство, содержание жилых помещений. Данная сфера регламентируется законами "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ "О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг".

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, имеют право на компенсацию в размере 50% на оплату за наем и за содержание жилого помещения государственного или муниципального жилого фонда и на оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилого фонда). В том случае, если указанные лица проживают в жилых домах, не имеющих центрального отопления, то им предоставляется скидка на стоимость топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для населения, и стоимость транспортных услуг для доставки этого топлива. В соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации жилые помещения, занимаемые инвалидами, оборудуются специальными средствами и приспособлениями. Инвалиды и семьи, имеющие в своем составе инвалидов, имеют право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилого строительства, ведение подсобного и дачного хозяйства.

В связи с изменениями Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, были исключены следующие льготы:

- 1) освобождение от арендной платы за землю и помещение для хранения средств передвижения, имеющих в личном пользовании;
- 2) 50% скидка за пользование телефоном и радиотранслирующей точкой.

Последняя монетизация, прошедшая 1 января 2010 г., отменила в виде натуральной льготы 50% скидку на оплату коммунальных услуг. Ранее инвалиды получали квитанцию на оплату коммунальных услуг с учетом 50% скидки. После указанной даты инвалид должен оплачивать коммунальные услуги в полном объеме. У части инвалидов сумма денежных выплат, положенных взамен отмененной в натуральной форме льготы, оказалась ниже суммы фактически оплаченных коммунальных услуг. Проблема заключается в том, что были установлены нормативы потребления, нормативы площади и т.д. Компенсация в размере 50% рассчитывается исходя из установленных нормативов, в которые гражданин не всегда может уложиться. Кроме того, если Правительством РФ установлены случаи применения повышающих коэффициентов к нормативам потребления коммунальных услуг, меры социальной поддержки по их оплате не распространяются.

Проведенная монетизация также оказалась не в пользу инвалидов.

Кроме того, в связи с изменениями, внесенными федеральными законами от 20 июля 2012 г. № 124-ФЗ и от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ, правом на компенсацию расходов в размере 50% платы за наем и платы за содержание жилого помещения, включающей в себя плату за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, исходя из занимаемой общей площади могут пользоваться инвалиды, проживающие в квартирах государственного или муниципального жилого фонда. До принятия указанных изменений на 50% скидку могли претендовать и инвалиды, проживавшие в приватизированных квартирах. Таким образом, данные федеральные законы сузили круг получателей указанной скидки. В связи с введе-

нием платы за капитальный ремонт инвалидам I и II групп, детям-инвалидам, гражданам, имеющим детей-инвалидов, предоставляется компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, но не более 50% указанного взноса.

III. Воспитание, обучение детей-инвалидов, образование инвалидов. С 1 января 2005 г. в данной сфере жизнедеятельности инвалидов произошли существенные изменения. В соответствии со ст. 18 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (утратила силу с 1 сентября 2013 г.) детям - инвалидам дошкольного возраста предоставлялись необходимые реабилитационные меры и создавались условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа. В тех случаях, когда состояние здоровья таких детей исключало возможность их пребывания в таких учреждениях, создавались специальные дошкольные учреждения.

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. отменил Постановление СНД и ВС РФ²³⁷, устанавливавшее предельный размер оплаты за пребывание детей в дошкольных учреждениях и освобождавшее родителей детей-инвалидов от платы за дошкольные учебные заведения.

Стандарты финансирования учебных заведений на федеральном уровне утверждаются только для федеральных учебных заведений. Стандарты финансирования региональных учебных заведений устанавливает субъект РФ. Сложившаяся ситуация оказывает непосредственное влияние на размер компенсаций за обучение. Таким образом, родители и дети-инвалиды, проживающие в разных субъектах, оказались не в равном положении, так как размер компенсаций зависит от размера бюджета субъекта РФ.

Закон "Об образовании"²³⁸ предоставлял детям-инвалидам и инвалидам I и II групп право на внеконкурсное поступление при условии успешного прохождения вступительных испытаний в имеющие государственную аккредитацию обра-

²³⁷ Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений : постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464 - I // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 621.

²³⁸ Об образовании : закон от 10.07.1992 № 3266-I // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

зовательные учреждения среднего или высшего профессионального образования для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

Чемпионы и призеры Паралимпийских игр принимались в вышеуказанные учебные заведения без вступительных испытаний для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста по направлениям подготовки (специальностям) в области физической культуры и спорта.

Размер стипендий студентов-инвалидов увеличивался на 50%.

Поскольку отношения, связанные с обучением и воспитанием детей-инвалидов на дому, регулируются законодательством субъектов РФ, постольку размер компенсаций затрат родителей зависит от объема бюджетных средств соответствующего субъекта. Таким образом, складывается аналогичная ситуация, при которой дети-инвалиды и их родители, проживающие в различных субъектах РФ, находятся в неравном положении. Обучение ребенка-инвалида в школе, обучение с другими детьми способствует его социально-психологической и социокультурной реабилитации. Однако иногда возникают ситуации, когда в субъекте отсутствуют школы, имеющие возможность обучать детей-инвалидов с определенной патологией. В этом случае возникают проблемы, так как субъекты, в которых имеются соответствующие образовательные учреждения, не слишком охотно берут "чужих" детей-инвалидов из других субъектов. Таким образом, создается угроза нарушения конституционного права гражданина на образование.

Нарушению конституционного права инвалида на образование способствовала отмена положений законов "Об образовании" и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", гарантирующих компенсацию на обучение детей в негосударственных учебных заведениях общего образования. Данные заведения "гораздо охотнее берут на обучение детей-инвалидов; хотя раньше в законе было довольно много условий для получения компенсаций, некоторые семьи могли их получить. Теперь создается такая ситуация, при которой в негосударственных

учебных заведениях могут обучаться те дети-инвалиды, родители которых могут самостоятельно платить за их обучение"²³⁹.

С введением в действие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ были отменены нормы, гарантирующие компенсации родителям, осуществляющим образование ребенка в семье.

В настоящее время в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181 дети-инвалиды могут получать общее образование в форме семейного воспитания. В целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке, в соответствии с законодательством Российской Федерации в период получения ими образования (ст. 5 Федерального закона).

Учитывая, что Российская Федерация поддерживает различные формы образования и самообразования, субъекты Российской Федерации в рамках имеющихся полномочий вправе предусмотреть оказание поддержки нуждающимся семьям при их выборе получения образования в семейной форме. Субъектом Российской Федерации для таких семей может быть введена компенсация в качестве меры социальной поддержки. Полномочия по ее предоставлению (включая основания и порядок предоставления) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках предмета совместного ведения осуществляются самостоятельно за счет средств субъекта Российской Федерации.

Обеспечение инвалидов специальными учебными пособиями и литературой, а также возможностью пользоваться услугами сурдопереводчика и тифлосурдопереводчика является расходным обязательством субъекта РФ (за исключением инвалидов, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в государственных образовательных организациях, осуществляющих

²³⁹ Рахимли Ораз Паша Оглы. Особенности конституционно-правового статуса инвалидов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 109.

образовательную деятельность по соответствующей, имеющей государственную аккредитацию образовательной программе).

Таким образом, анализ законодательства в сфере воспитания, обучения, образования инвалидов привел к выводу о том, что понятие "компенсация" практически исчезло из нормативно-правовых актов.

В соответствии с действующим Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации"²⁴⁰ для детей-инвалидов предусмотрено несколько вариантов освоения программ общего образования: в дистанционной форме, в рамках инклюзивного или специального (коррекционного) образования. Как показал анализ применения норм данного закона, реализация каждой из перечисленных форм имеет позитивные и негативные стороны²⁴¹.

IV. Обеспечение занятости и условия труда инвалидов. В соответствии со ст. 20 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости посредством проведения специальных мероприятий (порядок их проведения определяется теперь органами государственной власти субъектов Российской Федерации), способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда. К ним относятся:

1) установление в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;

2) резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;

3) стимулирование создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;

4) создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов;

²⁴⁰ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

²⁴¹ Подробнее об этом будет сказано в гл. 3.3.

- 5) создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- 6) организация обучения инвалидов новым профессиям.

Инвалиды I и II групп имеют право на сокращенную продолжительность рабочего времени не более 35 ч в неделю с сохранением полной оплаты труда. Инвалиды (независимо от группы) могут привлекаться к сверхурочным работам, работам в выходные дни и в ночное время только с их согласия и при условии, если такие работы не противопоказаны им по состоянию здоровья.

Существенные изменения произошли в данной сфере жизнедеятельности инвалидов со вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ.

1. Изменилось количество сотрудников предприятий, для которых устанавливается квота рабочих мест для инвалидов (с 30 до 100 чел.). Квота устанавливается законодательством субъекта РФ и не может быть менее 2% и более 4%. Повышение численности сотрудников значительно ухудшило положение инвалидов, поскольку резко сузило круг предприятий, на которых инвалиды имели право трудиться. Особенно это коснулось инвалидов, проживающих в неблагоприятных с точки зрения экономического развития регионах, где крупные предприятия имеются в небольшом количестве либо отсутствуют совсем. Тем не менее, следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 183²⁴² законодатель предусмотрел право (но не обязанность!) субъекта РФ устанавливать квоту для приема на работу инвалидов в размере не выше 3% среднесписочной численности работников для работодателей, численность работников которых составляет не менее 35 чел. и не более 100 чел.

2. Со вступлением в силу вышеуказанного закона работодатели были освобождены от обязанности ежемесячно вносить в бюджеты субъектов плату за каждого нетрудоспособного инвалида при невыполнении квоты. Данное положение не отвечает гарантиям трудовой занятости инвалидов, установленной ст. 20 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

²⁴² О внесении изменения в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" : федер. закон от 02.07.2013 № 183-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 27. Ст. 3475.

До 2010 г. положение осложнялось тем, что возможность трудоустройства, размер ежемесячной денежной выплаты и пенсии инвалида зависели от степени ограничения способности к труду. Инвалиды с III степенью ограничения способности к трудовой деятельности автоматически признавались нетрудоспособными и не могли трудиться, так как получали отказ в приеме на работу не только от работодателей, но и от центров занятости от постановки на учет в качестве безработных. По этим причинам единственным выходом для инвалида, желающего трудиться, было изменение степени ограничения способности к труду с III на II. Однако данное изменение не являлось гарантией трудоустройства. Более того, в этом случае инвалид существенно терял в материальном плане. В 2009 г. законодатель отказался от степеней ограничения трудоспособности и вернулся к группам инвалидности, от которых стали зависеть денежные выплаты, пенсии и некоторые льготы.

3. Из законодательства были исключены нормы об осуществлении финансово-кредитной политики специализированных предприятий, применяющих труд инвалидов, предприятий, учреждений, организаций общественных объединений инвалидов, что являлось определенной гарантией трудоустройства данной категории граждан. Но ситуация несколько изменилась в связи с преобразованиями, внесенными в ст. 33 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" в июле 2012 г. Согласно указанным изменениям на организации общероссийских общественных объединений инвалидов при соответствии их деятельности требованиям Федерального закона "О развитии малого и среднего бизнеса в Российской Федерации" распространяются требования указанного закона. Необходимо отметить, что представители общероссийских общественных объединений инвалидов в течение нескольких лет добивались распространения действия указанного закона на созданные ими предприятия, организации. Данные изменения должны способствовать развитию указанных предприятий, организаций, созданию новых рабочих мест для инвалидов и, как следствие, увеличению численности трудоустроенных инвалидов. Указанные изменения за-

кона в полной мере соответствуют тем целям правовой политики РФ в отношении инвалидов, которые были выделены выше.

Таким образом, несмотря на сохранение льгот по условиям труда, большей части мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, данные нормы оказались декларативными, оставшимися без механизма их реализации, так как были отменены положения законодательства, о которых говорилось выше.

V. Пользование услугами учреждений связи, культурно-зрелищных, спортивно-оздоровительных учреждений, предприятий розничной торговли и бытового обслуживания. Федеральный закон "О ветеранах" предоставляет инвалидам войны право на внеочередное пользование всеми услугами учреждений связи, культурно-просветительских и спортивно-оздоровительных учреждений, на внеочередное приобретение билетов на все виды транспорта, внеочередное обслуживание предприятиями розничной торговли и бытового обслуживания²⁴³.

В соответствии с Указом Президента РФ "О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов"²⁴⁴ инвалиды I и II групп имеют право на внеочередное обслуживание на предприятиях торговли, общественного питания, службы быта, связи, жилищно-коммунального хозяйства, в учреждениях здравоохранения, образования, культуры, в юридических службах и других организациях, обслуживающих население. Также инвалиды I и II групп принимаются вне очереди руководителями и другими должностными лицами предприятий, учреждений, организаций.

На территории некоторых субъектов РФ существуют очереди в детские дошкольные учреждения. В таких ситуациях немаловажной является льгота, заключающаяся в обеспечении в первоочередном порядке детей-инвалидов или детей, один из родителей которых имеет инвалидность, местами в детских дошкольных

²⁴³ О ветеранах : федер. закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 168.

²⁴⁴ О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов : указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1157 // САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1098.

образовательных организациях, лечебно-профилактических и оздоровительных учреждениях.

В Федеральном законе "О физической культуре и спорте в Российской Федерации"²⁴⁵ адаптивной физической культуре, физической реабилитации, спорту инвалидов посвящена отдельная статья. Адаптивный спорт способствует социальной адаптации и физической реабилитации инвалидов. Поэтому одним из направлений деятельности федерального органа государственной власти в сфере физической культуры и спорта, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления является интеграция инвалидов в сферу физической культуры, физического воспитания, спорта посредством физкультурно-оздоровительных организаций.

Таким образом, льготы, имеющиеся у инвалидов в данных сферах, не претерпели кардинальных изменений.

VI. Обеспечение инвалидов транспортными средствами. Вступление в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. внесло существенные изменения в данную сферу жизнедеятельности инвалидов. Были отменены нормы, предусматривающие предоставление инвалидам транспортных средств при наличии у них соответствующих медицинских показаний.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. были утверждены Правила предоставления легковых автомобилей и выплаты единовременной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета инвалидам, которые на 1 января 2005 г. состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, для обеспечения транспортными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями²⁴⁶. Согласно этим Правилам инвалиды Великой Отечествен-

²⁴⁵ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

²⁴⁶ О порядке предоставления легковых автомобилей и выплаты единовременной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета инвалидам, которые на 1 января 2005 года состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации для обеспечения транспортными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями : постановление Правительства РФ от 12.09.2008 № 670 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 38. Ст. 4310.

ной войны, инвалиды боевых действий, участники Великой Отечественной войны из числа лиц, ставших инвалидами в результате общего заболевания, трудового увечья и иных причин, инвалиды из числа бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками Второй Мировой войны, инвалиды из числа реабилитированных лиц и инвалиды вследствие воздействия радиации, состоявшие на 1 января 2005 г. на учете у органов социальной защиты, имели право выбора: получить легковой автомобиль или единовременную денежную компенсацию. Для лиц, ставших инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и иных причин, инвалидов с детства, детей-инвалидов была предусмотрена только выплата единовременной денежной компенсации.

В соответствии с Законом от 22 августа 2004 г. был отменен бесплатный проезд в городском, пригородном транспорте для инвалидов, сопровождающих инвалидов I группы, детей-инвалидов, их родителей (опекунов, попечителей, социальных работников, осуществляющих уход за детьми-инвалидами). Также была отменена 50% скидка на проезд для инвалида в период с 1 октября по 15 мая на междугороднем транспорте.

Бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте, а также к месту лечения и обратно входит в набор социальных услуг, предоставляемых инвалиду в соответствии с Федеральным законом "О государственной социальной помощи"²⁴⁷.

Таким образом, анализ правовой политики РФ в данной сфере жизнедеятельности инвалидов позволяет сделать вывод о том, что изменения произошли не в пользу данной категории населения. Льготы были отменены не только для инвалидов, но и для лиц, осуществляющих за ними уход, оказывающих им помощь.

VII. Получение бесплатной юридической помощи. В соответствии с Федеральным законом "О бесплатной юридической помощи в Российской Федера-

²⁴⁷ О государственной социальной помощи : федер. закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

ции"²⁴⁸ инвалиды I и II групп, дети-инвалиды имеют право на получение бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме; представления их интересов в судах, органах государственной власти и местного самоуправления, в организациях в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ. Бесплатная юридическая помощь может оказываться указанным категориям инвалидов и в иных видах, не запрещенных законодательством РФ.

VIII. Получение государственной социальной помощи. Социальное обслуживание инвалидов осуществляется на основании Федерального закона "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации"²⁴⁹. В отличие от ранее действовавшего Федерального закона "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", в новом законе инвалиды не выделены в качестве отдельной категории получателей социальных услуг. Упоминание об инвалидах имеется в ст. 15 о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании ("полная или частичная утрата способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности") и в ст. 20, определяющей виды услуг ("...услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов").

Формы социального обслуживания практически не изменились. Позитивным изменением для инвалидов является включение в действующий перечень социально-трудовых услуг, направленных на оказание помощи в трудоустройстве и трудовой адаптации.

В новом Федеральном законе более узко, по сравнению с прежним, определен круг получателей бесплатных социальных услуг. Согласно ст. 6 это "граж-

²⁴⁸ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 324 - ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6725.

²⁴⁹ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 № 442 - ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 7007.

дане, не способные к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющие родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, - если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают". При этом если ранее такие граждане могли получать социальные услуги бесплатно в любой форме, то теперь они смогут получить их бесплатно только в полустационарной форме и на дому.

IX. С 1 января 2005 г. вступили в силу изменения, внесенные в Федеральный закон "О государственной социальной помощи". С этой даты каждый инвалид имеет право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в состав которого включаются:

1) обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов;

2) предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение;

3) бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугороднем транспорте к месту лечения и обратно.

При предоставлении данных услуг дети-инвалиды и инвалиды I группы имеют право на получение на тех же условиях второй путевки на санаторно-курортное лечение и на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугороднем транспорте к месту лечения и обратно для сопровождающего их лица.

Инвалид имеет право отказаться: от предоставления набора социальных услуг полностью; от какой-либо одной услуги; от каких-либо двух услуг, указанных в законе. Для этого, а также для возобновления получения набора социальных услуг (услуги) инвалид должен направить соответствующее заявление в территориальное отделение Пенсионного фонда РФ непосредственно, через многофункциональный центр либо другим способом (в том числе в форме электрон-

ного документа) до 1 октября текущего года. Если ранее инвалид был обязан подавать данное заявление ежегодно, то с 2009 г. заявление об отказе от набора социальных услуг (услуги), поданное на 2009 г., действует с 1 января 2009 г. по 31 декабря года, в котором инвалид обратится с заявлением о возобновлении предоставления ему набора социальных услуг (социальной услуги). Это изменение благоприятным образом сказалось на инвалидах (особенно I группы, а также тех, кому инвалидность установлена бессрочно), так как освободила их от необходимости ежегодно проходить данную процедуру.

Необходимо отметить, что с 1 января 2005 г. до 1 января 2010 г. в отношении права на получение на тех же условиях второй путевки на санаторно-курортное лечение и на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте и междугородном транспорте к месту лечения и обратно для сопровождающего лица действовали иные правила. Данные правила были обусловлены наличием у инвалида III степени ограничения способности к трудовой деятельности. Создавалась парадоксальная ситуация, когда гражданин, имевший самую тяжелую I группу инвалидности, но II степень ограничения способности к трудовой деятельности, лишался права на сопровождающего. Однако в 2009 г. в связи с многочисленными обращениями представителей общероссийских общественных объединений инвалидов, отдельных граждан, имеющих инвалидность, законодатель отказался от степеней ограничения способностей и вернулся к группам инвалидности. Указанные изменения законодательства оказали положительное влияние на социальное положение инвалидов, в том числе на их материальное обеспечение.

Х. Реализации прав инвалидов как во всех перечисленных, так и в других сферах жизнедеятельности должна способствовать система материального обеспечения в виде страховых выплат при страховании риска нарушения здоровья, выплат в счет возмещения вреда, причиненного здоровью, компенсаций, пособий, пенсий. В соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Фе-

дерации"²⁵⁰ прокуроры подлежат обязательному государственному личному страхованию на сумму, равную 180-кратному размеру их среднемесячного денежного содержания. Если прокурору в связи с его служебной деятельностью будут причинены телесные повреждения или иной вред здоровью, исключающие дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, органы государственного страхования выплачивают страховую сумму в размере, равном 36-кратному размеру его среднемесячного денежного содержания. В указанном случае прокурору также ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между его среднемесячным денежным содержанием и назначенной пенсией без учета суммы выплат, полученных по обязательному государственному личному страхованию.

В соответствии с Федеральным законом "О статусе военнослужащих"²⁵¹ обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета подлежат военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы (согласно Федеральному закону "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат")²⁵². При увольнении военнослужащего с военной службы или отчислении с военных сборов гражданина, призванного на военные сборы, в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы ему выплачивается единовременное пособие в размере: 1) 2 000 000 руб. - военнослужащему, проходящему военную службу по контракту; 2) 1 000 000 руб. - военнослужащему, проходящему военную службу по призыву, или гражданину, призванному на военные сборы.

При установлении военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, в период прохождения военной службы (военных сборов) либо после увольнения с военной службы (отчисления с военных сборов или окончания

²⁵⁰ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

²⁵¹ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

²⁵² О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат : федер. закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 45. Ст. 6336.

военных сборов) инвалидности вследствие военной травмы ему выплачивается ежемесячная денежная компенсация в возмещение вреда, причиненного его здоровью, в размере (суммы указаны в соответствии с вышеназванным законом без учета индексаций):

- 1) 14 000 руб. - инвалиду I группы;
- 2) 7 000 руб. - инвалиду II группы;
- 3) 2 800 руб. - инвалиду III группы.

В соответствии с Указом Президента РФ "О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы"²⁵³ гражданам РФ, признанным в установленном порядке инвалидами вследствие военной травмы с 1 сентября 2005 г., установлено дополнительное материальное обеспечение в размере 1000 руб.

В соответствии с Федеральным законом "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний"²⁵⁴ инвалидам на срок инвалидности выплачиваются страховые взносы в случае смерти застрахованного.

Для некоторой части инвалидов единственным источником материального обеспечения является пенсия. Пенсионное обеспечение данной категории граждан регулируется несколькими законодательными актами.

В соответствии с Законом от 12 февраля 1993 г.²⁵⁵ право на пенсию по инвалидности имеют лица, проходившие военную службу по контракту, ставшие инвалидами, если инвалидность наступила в период прохождения ими службы или не позднее трех месяцев после увольнения со службы, либо если инвалидность

²⁵³ О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы : указ Президента РФ от 01.08.2005 № 887 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 32. Ст. 3271.

²⁵⁴ Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний : федер. закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3803

²⁵⁵ О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей : закон от 12.02.1993 № 4468-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

наступила позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья либо заболевания, полученных в период прохождения службы.

Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"²⁵⁶ определяет виды пенсий по государственному пенсионному обеспечению, к числу которых относится социальная пенсия нетрудоспособным гражданам, военнослужащим и членам их семей, участникам Великой Отечественной войны, гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф, и членам их семей, условия и порядок их назначения, перерасчета, индексации.

Федеральный закон "О страховых пенсиях"²⁵⁷ также устанавливает размеры, условия назначения, порядок выплаты, перерасчета страховых пенсий по инвалидности.

В целях повышения уровня материальной обеспеченности лиц, получающих пенсии (в том числе инвалидов), в Федеральный закон "О государственной социальной помощи" была введена ст. 12.1, устанавливающая условия и порядок назначения федеральной и региональной доплат к пенсии, если ее размер меньше прожиточного минимума, установленного Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации".

Данная норма свидетельствует о попытке государства повысить уровень материального благосостояния неработающих пенсионеров. Несмотря на позитивную в целом идею, условия получения федеральной и региональной доплат являются достаточно жесткими: в совокупный доход пенсионера включается даже ежемесячная денежная выплата, заменившая натуральные льготы.

В соответствии со ст. 28.1 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" инвалиды и дети-инвалиды имеют право на ежемесячную денежную выплату. С 1 января по 31 декабря 2005 г. ежемесячные денежные выплаты предоставлялись в размерах, установленных п. 5 ст. 154 Феде-

²⁵⁶ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

²⁵⁷ О страховых пенсиях : федер. закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ // Российская газета. 2013. № 296. 31. дек.; Российская газета. 2014. № 6. 15 янв. (прил. 1 - 4).

рального закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"". Сумма ежемесячной денежной выплаты с 1 января 2006 г. исчисляется и выплачивается с учетом индексации (изменения) суммы ежемесячной денежной выплаты и стоимости набора социальных услуг, осуществленной за период с 1 января 2005 г., в соответствии с законодательством РФ. В случае, когда инвалид одновременно имеет право на ежемесячную денежную выплату по Федеральному закону "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", по другому федеральному закону или иному нормативно-правовому акту независимо от основания, по которому она устанавливается, ему предоставляется одна ежемесячная денежная выплата, либо по Федеральному закону "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", либо по другому федеральному закону или иному нормативно-правовому акту по выбору гражданина. Размер ежемесячной денежной выплаты подлежит индексации один раз в год с 1 апреля текущего года исходя из установленного федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период прогнозного уровня инфляции.

С 1 января 2005 г. по 1 января 2010 г. размер ежемесячной денежной выплаты также зависел от степени ограничения способности к трудовой деятельности. Однако в связи с ранее упоминавшимися обстоятельствами законодатель вернулся к обусловленности размера ежемесячной денежной выплаты группой инвалидности.

Одним из средств, способствующих реализации прав инвалидов, выступает стимулирование. Следует отметить, что на современном этапе указанное средство пока не получило широкого применения. Наиболее активно оно используется законодателем в основном в сфере обеспечения и реализации права инвалидов на труд. В настоящее время широкое распространение на уровне субъектов РФ получили разработка и внедрение программ занятости инвалидов. В соответствии с

данными программами работодатели за счет средств соответствующих бюджетов создают специальные рабочие места для инвалидов. В некоторых регионах зарплата таким сотрудникам и отчисления в виде налогов и страховых взносов производятся также за счет средств соответствующих бюджетов. Реализация данных программ способствует ослаблению зависимости инвалида от социальных выплат, его профессиональной реабилитации, социальной интеграции, а также возвращению в бюджет части средств в виде налогов и страховых платежей во внебюджетные фонды.

Наказание - наиболее жесткое средство правовой политики в целом и в отношении инвалидов в частности. Оно применяется тогда, когда имеет место нарушение прав инвалидов со стороны предприятий, организаций, органов местного самоуправления, органов государственной власти. Основные санкции сосредоточены в КоАП РФ. В частности, данный документ предусматривает ответственность за нарушения прав инвалидов в области трудоустройства и занятости (ст. 5.42), ответственность за нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (ст. 5.43), ответственность за уклонения от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной, социальной инфраструктур (ст. 9.13), ответственность за отказ от производства транспортных средств общего пользования, пригодных для использования инвалидами (ст. 9.14), ответственность за организацию транспортного обслуживания населения без создания условий обслуживания для инвалидов (ст. 11.24).

Анализ средств правовой политики РФ в отношении инвалидов позволяет сделать вывод о том, что изменения законодательства, регламентирующего рассмотренные сферы жизнедеятельности данной категории граждан, произошли не в пользу инвалидов. Эти изменения не в полной мере соответствуют целям, ранее выделенным автором. Льготы, являвшиеся до 1 января 2005 г. одним из основных средств реализации правовой политики РФ в отношении инвалидов, практически исчезли из законодательства об инвалидах. Льготы оставлены в тех сферах, с которыми инвалиды сталкиваются нечасто (поступление в вуз, оказание бесплатной

юридической помощи, сокращенная продолжительность рабочего времени в случае их трудоустройства, обслуживание в учреждениях связи, культуры, быта, торговли без очереди). В сферах, где требуются серьезные материальные затраты (обеспечение лекарственными средствами, оплата коммунально-бытовых услуг, проезд в городском пассажирском транспорте), льготы были заменены денежными выплатами или отменены. При этом замена льгот денежными выплатами не всегда оказывается равнозначной. В условиях рыночной экономики существенно повышается роль льгот, установленных для социально незащищенных слоев населения, к которым относятся инвалиды. Однако законодатель в период экономической нестабильности, социальной напряженности отказался от большей части льгот, заменив их денежной компенсацией. Вступление в силу Федерального закона № 122-ФЗ явилось подтверждением, как верно отметил С.В. Смирнов, "общей стратегии социальной политики - отказ от патернализма в условиях перехода к рыночной экономике"²⁵⁸. Льготы, являвшиеся понятным, четким, традиционным средством реализации правовой политики в отношении инвалидов, заменены не вполне определенными для понимания "мерами социальной поддержки". Льготы служили определенной гарантией обеспечения инвалидам равных возможностей с другими гражданами. В силу вышеуказанных обстоятельств денежные выплаты, заменившие натуральные льготы, не в полной мере гарантируют инвалидам равные возможности. Монетизация льгот была бы позитивным этапом развития правовой политики в отношении инвалидов при соблюдении ряда условий.

1. Стабильное экономическое развитие государства. 122-й Федеральный закон разрабатывался и принимался в период кризиса кредитно-финансовой системы РФ в 2004 г. В 2008 г. Россию затронул мировой экономический кризис. В такие периоды Россия становится зависимой от мировых цен на сырьевые ресурсы, поскольку отечественное производство не достигло высокого уровня, позволяющего не зависеть от цен на нефть, газ и другие природные ресурсы. В данных нестабильных условиях для инвалидов более предпочтительными являются льготы, выраженные в натуральной форме.

²⁵⁸ Смирнов С.В. Трансформация законодательной базы в сфере социальной поддержки инвалидов Российской Федерации в контексте международных норм. Москва, 2009. С. 77.

2. Отсутствие или низкий уровень инфляции. Темпы инфляции в современной России, а также положения нормативно-правовых актов, в которых прямо указано, что индексация выплат происходит с учетом, а не в соответствии с уровнем инфляции, не в полной мере соответствуют интересам инвалидов, так как в этих случаях выплаты "не успевают" за ростом инфляции.

3. Дифференцированный характер денежных выплат, размер которых зависит от экономического развития региона, климатических условий, в которых проживает инвалид, и т.д. Монетизация оказалась невыгодной для жителей городов, регионов с высоким уровнем цен (прежде всего на коммунально-бытовые услуги, услуги связи), а также регионов с суровыми климатическими условиями. Таким образом, замена льгот денежными выплатами, которая по замыслу законодателя должна была уравнивать всех инвалидов в области реализации прав, не достигла желаемого результата и даже имела обратный эффект.

Решить указанные проблемы в короткий срок, по мнению автора, не представляется возможным. Для полноты картины следует указать на результаты опроса, проведенного автором среди инвалидов: 95% граждан этой категории высказались за отмену монетизации и возвращение льгот в натуральной форме.

Следует отметить, что инвалиды не единственная категория граждан, пострадавших от монетизации. Замена льгот денежными выплатами коснулась представителей силовых структур, органов и учреждений прокуратуры РФ. Таким образом, отказ от льгот как средства реализации правовой политики является общей тенденцией развития этой политики по отношению к тем категориям граждан, которые эти льготы имели.

Таким образом, автор полагает, что наилучшим вариантом в сложившейся ситуации стало бы возвращение льгот в натуральной форме в раннее существовавший объем. В то же время, исходя из общих тенденций развития льготно-правовой политики (отказ от льгот), следует поднять уровень материальной обеспеченности инвалидов, который позволит им приобретать лекарственные средства, оплачивать проезд на транспорте (в том числе междугороднем), коммунальные услуги.

3.2 Особенности реализации правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов

Правовая политика в отношении инвалидов не стоит на месте. Ее позитивные тенденции находят отражение в обновляемой нормативно-правовой базе, затрагивающей права и интересы этой категории населения.

В 2008 г. Российская Федерация подписала важный в рассматриваемой области международный документ - Конвенцию ООН о правах инвалидов.

В том же году было принято Постановление Правительства РФ № 247, согласно которому бессрочно устанавливается группа инвалидности гражданам, имеющим заболевания, дефекты, необратимые морфологические изменения, нарушения функций органов и систем организма²⁵⁹.

В 2009 г. был создан Совет при Президенте РФ по делам инвалидов²⁶⁰. В настоящее время действует Комиссия при Президенте РФ по делам инвалидов, которая призвана анализировать федеральное законодательство, касающееся инвалидов, и вносить Президенту РФ предложения по его совершенствованию. Аналогичные органы созданы при главах субъектов РФ. Появление этих органов, по нашему мнению, должно способствовать принятию решений, учитывающих ре-

²⁵⁹ О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом : постановление Правительства РФ от 07.04.2008 № 247 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 15. Ст. 1554.

²⁶⁰ О Совете при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов : указ Президента РФ от 17.12.2008 № 1792 : [ред. от 24.01.2012] (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 51. Ст. 6138).

альные потребности инвалидов, органами законодательной и исполнительной власти²⁶¹.

В 2010 г. Министерство здравоохранения и социального развития РФ совместно с другими министерствами при участии общероссийских общественных объединений инвалидов разработало целевую программу "Доступная среда", рассчитанную на 2011 - 2015 гг.,²⁶² которая продлена до 2020 г. В ходе реализации программы были созданы условия для беспрепятственного доступа к наиболее значимым для инвалидов объектам и услугам в таких сферах, как здравоохранение, культура, транспорт, информация и связь, образование, социальная защита, спорт и физическая культура, жилой фонд.

Правительством РФ принимаются меры, упрощающие и облегчающие прохождение медико-социальной экспертизы инвалидами.

Так, в феврале 2012 г. Правительством РФ было принято постановление, разработанное Министерством здравоохранения и социального развития РФ, определяющее сроки переосвидетельствования инвалидности детям-инвалидам с различными формами лейкозов.

В настоящее время активную позицию занимают общественные объединения инвалидов. Представители этих общественных объединений (в частности, Всероссийского общества слепых), находясь в составе рабочих комиссий профильных министерств, советов, созданных при органах государственной власти²⁶³, проводят активную работу по улучшению условий жизни и деятельности инвалидов, деятельности предприятий, находящихся в собственности общественных объединений инвалидов, путем внесения предложений об изменении и дополнении в законодательство.

²⁶¹ О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов : указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1201 : [ред. от 20.12.2016] (вместе с Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов).

²⁶² О государственной программе Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы : постановление Правительства РФ от 17.03.2011 № 175 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 13. Ст. 1765.

²⁶³ Отчет Центрального правления Всероссийского общества слепых о работе с ноября 2006 года по ноябрь 2011 года. URL: <http://www.vos.org.ru>.

Несмотря на положительные изменения, происходящие в правовой политике Российской Федерации по отношению к инвалидам, существуют факторы, указывающие на необходимость ее дальнейшего развития.

Во-первых, субъектом, в отношении которого формируется и реализуется правовая политика, являются инвалиды. Инвалид - это лицо, имеющее нарушение здоровья, т.е. нарушение правильной, нормальной деятельности организма²⁶⁴. Лицо признается инвалидом только в том случае, если нарушение здоровья связано со стойким, т.е. имеющим прочный, неослабевающий характер, расстройством функций организма. Причем это нарушение функций организма приводит к тому, что лицо испытывает серьезные трудности или полностью теряет способность к нормальной жизнедеятельности, к взаимодействию с обществом. Исходя из этого, инвалиды находятся в неравном положении по сравнению со здоровыми членами общества в плане реализации своих прав и свобод в социальной, экономической, политической, духовной сферах жизнедеятельности. Поэтому инвалиды нуждаются не только в социальном обеспечении, но и в том, чтобы государство создавало, совершенствовало и реализовывало законодательство, устанавливающее им равные со здоровыми гражданами возможности по реализации личных, социально-экономических, политических прав.

Во-вторых, численность инвалидов. Обращает на себя внимание тот факт, что количество данной категории граждан в последние годы не растет такими бурными темпами, как это было в 90-е гг. или в первую половину ушедшего десятилетия XXI в. Однако, несмотря на относительную стабильность статистических показателей, мы вынуждены признать, что ситуация с численностью инвалидов в Российской Федерации не так оптимистична, как кажется на первый взгляд. Согласно данным официальной статистики численность лиц, впервые признанных инвалидами, постепенно снижалась с 2000 по 2004 г. включительно. В 2005 г. этот показатель резко возрос. На наш взгляд, такой скачок был связан с принятием Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., который разделил всех льгот-

²⁶⁴ Словарь русского языка. С. 202.

ников на федеральных и региональных. В последние годы (с 2006 г.) наблюдается тенденция к снижению числа лиц, впервые признанных инвалидами.

Сравнивая соотношение общей численности инвалидов и общей численности населения России, необходимо отметить, что к концу 2016 г. численность этой группы населения составляла 8,8% населения России.

Тем самым, мы считаем, что преждевременно говорить о стабилизации ситуации в данной сфере.

Рассматривая численность инвалидов в целом в Российской Федерации, особенно стоит остановиться на численности детей-инвалидов. По данным Федеральной службы государственной статистики, продолжается рост численности детей-инвалидов: на 1 января 2014 г. число таких детей составило 582 тыс., на 1 января 2015 года - 590 тыс., на 1 января 2016 г. - 613 тыс. чел.²⁶⁵ Учитывая изложенное, мы (как и в предыдущем случае) полагаем, что преждевременно расценивать ситуацию с инвалидностью как стабильную и имеющую положительную динамику.

В-третьих, оставляет желать лучшего качество правотворческой деятельности в сфере, затрагивающей права и интересы инвалидов. О низком качестве правотворческой деятельности в целом в научной литературе уже говорилось²⁶⁶. Это обстоятельство крайне актуально для рассматриваемых нами отношений. Так, за 22 года сменилось два закона о социальном обслуживании граждан (Федеральный закон № 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов"²⁶⁷ и Федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан"²⁶⁸). В новом законе расширен перечень видов социальных услуг, опре-

²⁶⁵ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities (дата обращения: 18.01.2017).

²⁶⁶ Матузов Н.И., Малько А.В., Шундилов К.В. Концепция правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 6-27.

²⁶⁷ О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов :федер. закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 32. Ст. 3198.

²⁶⁸ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52 (Ч. 1). Ст. 7007.

делен порядок расчета их оплаты, изменен порядок получения социальных услуг, изменен подход к их финансированию:

- в Закон "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"²⁶⁹ было внесено с момента издания свыше 40 изменений. Данные изменения касались в основном установления льгот и компенсаций "чернобыльцам";

- в главный ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"²⁷⁰ было внесено с момента издания более 40 изменений. Изменения были связаны с заменой льгот денежной компенсацией, ратификацией Конвенции ООН о правах инвалидов, обеспечением безбарьерной среды.

Также можно упомянуть Федеральный закон № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"²⁷¹ и Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"²⁷², так как пенсионное обеспечение для некоторых инвалидов является единственным источником средств к существованию: в эти законы было внесено изменений более 20 и более 30, соответственно. При этом следует отметить, что согласно Федеральному закону "О страховых пенсиях" Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"²⁷³ не применяется с 1 января 2015 г., за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в части, не противоречащей Федеральному закону. Нововведения были связаны с установлением зависимости размера пенсий сначала от степени ограничения способности к трудовой деятельности, затем от группы инвалидности. Принятие нового закона обусловлено изменением порядка

²⁶⁹ О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : закон от 15.05.1991 № 1244 - 1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

²⁷⁰ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федер. закон от 24.11.1995 № 181 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

²⁷¹ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

²⁷² О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4920.

²⁷³ О страховых пенсиях : федер. закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ // Российская газета. 2013. № 296. 31 дек.; Российская газета. 2014. № 6. 15 янв. (прил. 1 - 4).

расчета размера страховых пенсий, в том числе по инвалидности, так как в России введена балльная система такого расчета.

Не отличаются постоянством и нормативно-правовые акты, издаваемые Правительством Российской Федерации. Так, за последние 15 лет сменилось два распоряжения правительства, определяющих перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг (изменения произошли в сторону их расширения), предоставленных инвалидам. При этом в действующее на данный момент распоряжение, утвержденное Правительством 30 декабря 2005 г., уже внесен ряд изменений. Также можно указать Постановление Правительства от 20 февраля 2006 г. № 95 "О порядке и условиях признания лица инвалидом". Несмотря на то, что данный документ был принят сравнительно недавно, он также претерпел ряд изменений. Изменения, во-первых, обусловлены внесением поправок в законодательство, связанных с отменой степеней ограничения способности к трудовой деятельности, от которых ранее зависел размер пенсии и иных выплат; во-вторых, конкретизация и расширение прав инвалидов и т.д.

Кроме того, многие вопросы, затрагивающие права и интересы инвалидов, регулируются нормативно-правовыми актами, издаваемыми профильными министерствами. Нормотворческая деятельность в этой сфере также не отличается стабильностью. Так, с 2005 г. сменилось несколько приказов:

- о классификациях и критериях, применяемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан;
- сроках пользования техническими средствами реабилитации;
- перечне показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации; и т. д.

В результате возникает непростая ситуация: главный для инвалидов Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" обременен множеством нормативно-правовых актов ведомственного характера, что значительно усложняет механизм реализации данного закона (и не только его). Это обстоятельство способствует тому, что инвалидам иногда крайне сложно воспользоваться тем широким объемом прав, которые предоставлены им федеральным

законом (например, право на санаторно-курортное лечение, право на предоставление технических средств реабилитации).

Таким образом, законодатель сам лишает закон прямого действия, предлагая дополнительно урегулировать отношения правительству либо соответствующему органу исполнительной власти.

В связи с этим мы полагаем, что дальнейшее развитие правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов должно идти по пути снижения количества ведомственных актов, непосредственно затрагивающих интересы данной категории населения.

Необходимо стремиться к тому, чтобы федеральные законы, затрагивающие права и свободы граждан (в том числе и инвалидов), имели прямое действие и не было необходимости принимать для их реализации приказы, инструкции, письма, издаваемые профильными министерствами.

Далее в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются ее составной частью согласно Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. Международные нормы, затрагивающие права человека, имеют приоритет перед нормами Российской Федерации. Это положение закреплено в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, в соответствии с которой признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В мае 2012 г. российским государством был сделан важный шаг, затрагивающий права и интересы 13 млн инвалидов. 3 мая 2012 г. Президент РФ подписал Федеральный закон "О ратификации Конвенции о правах инвалидов"²⁷⁴. С того момента правовая политика Российской Федерации должна была быть направлена на приведение национального законодательства в соответствие с нормами Конвенции о правах инвалидов. Так, в законодательстве РФ нашли отражение понятия, используемые в Конвенции: "абилитация", "дискриминация по признаку инвалидности", "универсальный ди-

²⁷⁴ О ратификации Конвенции о правах инвалидов : федер. закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2280.

зайн". В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 г.²⁷⁵ в законы РФ внесены изменения, предоставившие инвалидам реальную возможность осуществлять свои права наравне с другими гражданами.

Так, внесены изменения в Федеральный закон "О библиотечном деле", касающиеся порядка реализации права инвалидов на доступ к библиотекам в доступном формате.

Изменения коснулись федеральных законов "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", "О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации", "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации", Воздушного кодекса, Кодекса водного транспорта, федеральных законов "О связи", "О железнодорожном транспорте", Устава железнодорожного транспорта и некоторых других федеральных законов.

Необходимо также обратить внимание на еще одно важное обстоятельство. Российская Федерация ратифицировала только саму Конвенцию ООН о правах инвалидов, но не ратифицировала факультативный протокол к ней. Между тем в ст. 1 факультативного протокола к Конвенции ООН о правах инвалидов содержится норма, согласно которой государства - участники данного протокола признают компетенцию Комитета по правам инвалидов принимать и рассматривать сообщения лиц, находящихся под юрисдикцией соответствующего государства, которые считают, что стали жертвами нарушения положений Конвенции со стороны этого государства. Поэтому лица, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации, в случае нарушения положений Конвенции ООН о правах инвалидов не смогут обратиться в Комитет по правам инвалидов, так как в соответствии с ч. 2 ст. 1 Факультативного протокола Комитет не принимает сообщения, если они касаются государства - участника Конвенции, не являющегося участником Факультативного протокола. Соответственно, подписание Факультативного протокола является дополнительной гарантией реализации положений Конвенции

²⁷⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификации Конвенции о правах инвалидов : федер. закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 49 (Ч. VI). Ст. 6928.

ООН о правах инвалидов с признанием соответствующих полномочий Комитета по правам инвалидов.

Помимо всего прочего, реформирование социального законодательства, осуществляемое в течение последнего десятилетия, не принесло положительных результатов, не способствовало улучшению уровня жизни инвалидов. Нами было проведено анкетирование среди различных групп населения (по возрасту, социальному статусу, состоянию здоровья). 96% опрошенных инвалидов утверждают, что реформы законодательства привели к ухудшению условий их жизни, а 4% считают, что изменения законодательства никак не повлияли на условия их жизни. Примечательно, что ни один из респондентов этой категории граждан не ответил, что правовая политика российского государства, проводимого в отношении инвалидов, привела к улучшению положения инвалидов. В целом результаты опроса показали: 63,3% полагают, что реформа законодательства об инвалидах изменила их жизнь в худшую сторону, 5,3% - изменения улучшили уровень жизни инвалидов. Обращает на себя внимание тот факт, что эти 5,3% опрошенных - лица моложе 25 лет, не имеющие в своем окружении знакомых инвалидов (см приложение).

Далее анализ размещенных в сети Интернет материалов о результатах проверок по соблюдению федерального законодательства о социальной защите инвалидов, проведенных прокурорами различных уровней, продемонстрировал, что в Российской Федерации наблюдаются многочисленные нарушения прав данной категории граждан.

В первом полугодии 2016 г. при осуществлении надзора за исполнением законодательства в сфере охраны прав инвалидов прокурорами выявлено более 71 тыс. нарушений, в целях их устранения внесено 13,5 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых более 8,5 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, на правовые акты принесено свыше 3 тыс. протестов, в суды направлено 19 тыс. исковых заявлений, по постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено свыше 1,3 тыс. лиц, 668 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона,

по материалам прокурорских проверок, направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, возбуждено 95 уголовных дел.

Прокурорами выявляются многочисленные нарушения прав инвалидов в сфере занятости, несоблюдения гарантированных государством прав инвалидов, детей-инвалидов на своевременное бесплатное обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение, предоставление технических средств реабилитации, обеспечение безбарьерной среды²⁷⁶.

Таким образом, несмотря на положительные изменения правовой политики Российской Федерации по отношению к инвалидам, существует немало проблем, с которыми приходится сталкиваться инвалидам при реализации права на труд, лекарственное обеспечение, санаторно-курортное лечение (в последних двух случаях инвалиды сталкиваются с наличием очередей на обеспечение лекарственными средствами по льготным рецептам и на обеспечение путевками), на доступную среду, образование.

В целом мы считаем, что необходимость развития правовой политики Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, будет существовать всегда. Правовая политика, какую бы сферу она ни регулировала, подвержена влияниям со стороны политики, экономики, духовно-нравственных устоев общества. Изменения политического, экономического курса страны, достижение ранее поставленных целей влекут за собой изменения в правовой политике государства, которые связаны с определением новых целей, приоритетов, средств реализации, принципов и даже субъектов. Если учесть, что в исследуемой нами сфере субъектом, в отношении которого осуществляется данная политика, является одна из самых незащищенных категорий населения, то можно сделать следующий вывод: процесс развития правовой политики в Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, должен иметь перманентный характер и являться одним из приоритетных направлений политики российского государства на каждом этапе его исторического развития.

²⁷⁶ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1143289> (дата обращения: 08.02.2017).

3.3 Приоритеты правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов на современном этапе

Провозгласив Российскую Федерацию социальным государством, Конституция прямо указывает, что в нашей стране охраняются труд и здоровье людей, обеспечиваются государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, права инвалидов и пожилых людей²⁷⁷. Несмотря на то, что все эти положения нашли отражение в действующем законодательстве, огромное количество проблем еще не решено, государство пытается решить их поэтапно, исходя из возможностей бюджета, текущей экономической ситуации.

Целесообразно, исследуя принципы, цели и средства правовой политики в отношении инвалидов, рассмотреть ее приоритеты на современном этапе.

В общетеоретическом плане проблема приоритетов правовой политики была предметом исследования в работах А.В. Малько, В.А. Александрова, И.М. Зайцева, А.А. Зелепукина, А.П. Коробовой, Н.И. Матузова, О.Ю. Рыбакова, Н.П. Черноморченко, О.В. Ястребовой и др.

Дадим некоторый анализ подходов правоведов к проблеме приоритетов в правовой политике. Н.И. Матузов отмечает: "Приоритетов в современной российской правовой политике много. Под приоритетами в данном случае понимаются первоочередные задачи, проблемы, вопросы, которые необходимо решать сейчас и в ближайшей перспективе. К наиболее общим из них относятся такие, как формирование правового государства, гражданского общества, совершенствование законодательства и практики его применения, создание надежной правовой базы проводимых реформ, борьба с преступностью, выработка эффективных антикор-

²⁷⁷ Конституция Российской Федерации.

рупционных мер, наведение порядка во власти, усиление защиты и гарантий прав человека, преодоление правового нигилизма др."²⁷⁸. В.А. Александров, И.М. Зайцев, А.А. Зелепукин, О.Ю. Рыбаков, Н.П. Черноморченко, О.В. Ястребова и другие считают, что приоритеты правовой политики - главные, неотложные направления ее осуществления.

Правовой приоритет может проявляться по-разному. Наличие приоритета, во-первых, свидетельствует, что личность, общество, государство предполагают, намерены осуществить ряд мер правового характера для удовлетворения потребностей, интересов определенного этапа своего развития. Во-вторых, приоритет напоминает о нерешенных задачах прошлого, ближайших и дальнейших в области создания и претворения в жизнь права. В-третьих, приоритет позволяет увидеть как ближайшие, так и перспективные задачи и тем самым выстроить стратегические линии правовой политики²⁷⁹. Далее О.Ю. Рыбаков подчеркивает: "Личность, ее права, свободы - вот основной приоритет правовой политики"²⁸⁰. Как считают многие ученые-правоведы, правовой приоритет - это своеобразный показатель степени выраженности в первую очередь общенародных интересов. Общенародные интересы как интегрированные интересы множества личностей, кроме государства, защитить некому. Следовательно, можно сделать вывод, что формирование и реализация приоритетов правовой политики невозможны без влияния государства. Применительно к правовой политике следует отметить возрастающую роль государства в определении приоритетов, их поддержании. Более того, сами приоритеты правовой политики обязаны быть ориентированы на жизненно важные потребности российских граждан.

Приоритеты правовой политики имеют свою классификацию. Исходя из того обстоятельства, что целью правовой политики является личность, О.Ю. Рыбаковым предложена следующая классификация ее приоритетов:

²⁷⁸ Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 13.

²⁷⁹ Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в российском государстве. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 64 - 65.

²⁸⁰ Там же. С. 65.

- приоритеты, имеющие непреходящее значение, лежащие в основе стратегии развития правовой политики по защите прав и свобод личности, отражающие общечеловеческий характер;

-- приоритеты правовой политики в защите социальных прав и свобод личности, имеющие конкретно-исторический характер;

- приоритеты, позволяющие личности более эффективно осуществлять защиту своих прав и направленные на ее правовое совершенствование²⁸¹.

Таким образом, правовые приоритеты - это проблемы, вопросы какой-либо области деятельности, которые необходимо решать незамедлительно законодательными мерами. Реализация приоритетов правовой политики приведет к формированию комфортных и безопасных условий жизнедеятельности людей.

Однако приоритеты правовой политики именно в отношении инвалидов в научной литературе практически не исследованы. Исходя из вышеизложенного, автором делается попытка исследовать приоритеты правовой политики государства в отношении инвалидов на современном этапе.

Нормативно-правовую основу приоритетов правовой политики в отношении инвалидов, несомненно, составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Приоритеты правовой политики в отношении инвалидов призваны законодательно обеспечить реализацию основных прав и свобод лиц с инвалидностью, создание достойной среды жизнеобеспечения, благоприятных условий их жизнедеятельности в правовом пространстве.

Прежде чем перейти непосредственно к раскрытию содержания приоритетов правовой политики России в отношении инвалидов, необходимо отметить следующее. Принимаемые решения не всегда в полной мере соответствуют интересам инвалидов. К числу документов, улучшающих правовое положение данной

²⁸¹ Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005. 366 с. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/rossijskaja-pravovaja-politika-v-sfere-zawity-prav-i-svobod-lichnosti-voprosy-teorii.html>.

категории граждан, относятся Федеральный закон № 143-ФЗ,²⁸² направленный на совершенствование механизма реализации избирательных прав лиц с инвалидностью; Федеральный закон № 419-ФЗ²⁸³, ориентированный на обеспечение доступности для инвалидов приоритетных объектов жизнедеятельности; Федеральная целевая программа "Доступная среда на 2011 - 2015 годы" (продленная до 2020 г.), направленная на создание безбарьерной среды; ратификация Конвенции ООН о правах инвалидов (остальные позитивные тенденции будут указаны при характеристике конкретных приоритетов). Однако наряду с позитивными тенденциями (для инвалидов) принимаются решения, не всегда отвечающие интересам данной категории граждан (также будут раскрыты при характеристике конкретных приоритетов).

Как было отмечено выше, одной из целей российской правовой политики в отношении инвалидов на современном этапе является их интеграция с обществом посредством создания этим лицам равных с другими гражданами возможностей для реализации конституционных прав и свобод. В соответствии с этим автор выделяет следующие приоритеты современной российской правовой политики в отношении инвалидов: совершенствование деятельности государственной системы медико-социальной экспертизы, совершенствование механизма предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг, обеспечение права на охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, трудоустройство, совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов. В рамках диссертационного исследования автор рассматривает наиболее важные с его точки зрения приоритеты, к числу которых он отнес следующие.

I. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Реализация инвалидами этого права, обеспечивающего достойную жизнь, приобрела особую актуаль-

²⁸² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан : федер. закон 14.06.2011 № 143-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 25. Ст. 3536.

²⁸³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификации Конвенции о правах инвалидов : федер. закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 49 (Ч. VI). Ст. 6928.

ность в связи со вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона № 122-ФЗ.

При характеристике данного приоритетного направления следует особо остановиться на санаторно-курортном лечении, которое является составной частью набора социальных услуг. В рассматриваемый исторический период ситуация в данной сфере складывается не совсем благополучно. Так, в 2005 г. на выделенные средства из федерального бюджета - 9,4 млрд руб. (без учета средств, не основанных в 2004 г.) удалось оздоровить 1 070 000 граждан льготных категорий; в 2006 г. - 670 тыс.; в 2007 г. стало возможным приобрести около 450 тыс. путевок, хотя в очереди в то время стояло 700 тыс. граждан льготных категорий²⁸⁴. В 2008 г. ситуация еще больше осложнилась: на выделенные из федерального бюджета 4,7 млрд руб. можно было обеспечить путевками лишь 39% от всех нуждающихся. По данным Счетной палаты, финансирование государственной социальной помощи в части санаторно-курортного лечения, включая проезд к месту лечения и обратно, в 2011 г. сократилось в 1,5 раза по сравнению с 2005 г.²⁸⁵ В 2012 г. было выдано 326 тыс. путевок, а в 2013 - 260 тыс. (при том, что право на санаторно-курортное лечение сохранили 3,6 млн чел.)²⁸⁶. За 2013 - 2015 гг. из федерального бюджета на санаторно-курортное лечение льготников было направлено около 19,3 млрд руб. При этом, в частности, в 2015 г. смогли оздоровиться лишь 25-27 % из тех, кто имел право на предоставление путевки²⁸⁷.

²⁸⁴ Смольякова Т. Соцстрах принял роды. Галина Карелова о новых пособиях по уходу за ребенком, больничных листах и льготных путевках // Российская газета. 2007. № 4310. 7 марта.

²⁸⁵ Отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 - 2011 годах на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно". URL: www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/06-buluten.doc_files-fl-2281.pdf.

²⁸⁶ Неоконченный курортный роман / К. Бурменко [и др.] // Российская газета. 2013. № 6164 (188). 26 авг.

²⁸⁷ Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2013 - 2014 годах и за истекший период 2015 года на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, и обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (совместно с контрольно-счетными органами Тамбовской области, Краснодарского края и Санкт-Петербурга). URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26403 (дата обращения: 10.01.2017).

Приведенная статистика свидетельствует о том, что ситуация в данной сфере имеет ярко выраженную отрицательную динамику. Определенную роль в сложившемся положении играют экономические факторы (ситуация с обеспечением льготников санаторно-курортными путевками лучше обстоит в тех регионах, которые дополнительно к федеральным выделяют на эти цели средства из собственных бюджетов). Однако основная причина - это несовершенство механизма правового регулирования данных отношений. Как уже отмечалось выше, санаторно-курортное лечение является составной частью социального пакета, который основан на принципе солидарно-страхового финансирования. Это означает, что реализация права инвалида на санаторно-курортное лечение будет зависеть от того, сколько других инвалидов выберут данную услугу. Это положение подтверждается приведенной выше статистикой. Наиболее благоприятно ситуация выглядела в 2005 г., когда инвалид не мог выбрать денежную компенсацию вместо льгот. Но с 2006 г., когда инвалиды получили возможность пользоваться этим правом, ситуация с обеспечением санаторно-курортными путевками этой категории граждан стала резко меняться в худшую сторону.

Еще одним недостатком правового характера является отсутствие на законодательном уровне норм о периодичности предоставления данной услуги. Появление такой нормы, несмотря на явный антигуманный характер, позволило бы отчасти сократить очередь на санаторно-курортные путевки. Следует указать на то, что в 2010 г. уже был принят федеральный закон²⁸⁸, не отвечающий интересам инвалидов, согласно которому количество дней пребывания в санатории было сокращено с 21 до 18 (имеются в виду дни, оплачиваемые из средств Фонда социального страхования). Предполагалось, что такое сокращение позволит увеличить число инвалидов, обеспеченных санаторно-курортными путевками. Однако ситуация не изменилась к лучшему: число приобретаемых для инвалидов путевок не увеличилось, количество процедур уменьшилось, а значит, качество санаторно-курортного лечения снизилось.

²⁸⁸ О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной социальной помощи" : федер. закон от 08.12.2010 № 345-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6603.

Кроме того, согласно ст. 2 (в новой редакции) Федерального закона "О государственной социальной помощи" санаторно-курортное лечение осуществляется в целях профилактики основного заболевания. Если основное заболевание будет трактоваться как заболевание, ставшее причиной инвалидности, то это может ограничить права инвалидов на санаторно-курортное лечение. На настоящий момент ситуация разрешена в пользу инвалидов, но неизвестно, как может измениться позиция профильного министерства в будущем.

Анализируя данное приоритетное направление, нельзя не остановиться на лекарственном обеспечении инвалидов. Поскольку лекарственное обеспечение является частью набора социальных услуг, постольку проблемы, возникающие в этой сфере, отчасти похожи на проблемы, связанные с обеспечением инвалидов санаторно-курортными путевками.

Можно выделить несколько проблемных аспектов в данной сфере.

Первый аспект - это проблемы именно с обеспечением инвалидов лекарственными препаратами. С 1 января 2005 г. вступила в действие Программа дополнительного лекарственного обеспечения (Программа ДЛО), по которой льготные категории граждан (в том числе инвалиды) должны обеспечиваться лекарствами. Данная программа изначально была построена на принципе солидарно-страховой модели. Она действовала относительно благополучно лишь в первый год своего существования (2005), так как ни один льготник не мог воспользоваться денежной компенсацией вместо льгот. Но в 2006 г., когда у льготников появилась такая возможность, из 14,7 млн чел. в Программе осталось 7,9 млн²⁸⁹. В основном в Программе остались граждане, нуждавшиеся либо в постоянной лекарственной терапии, либо в дорогостоящих лекарствах. Это обстоятельство было проигнорировано профильными министерствами. В 2006 г. Министерство финансов РФ перечислило в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования гораздо меньшую сумму по сравнению с 2005 г. (34,1 млрд против 50,8 млрд), руководствуясь численностью оставшихся в Программе льготников и усредненной стоимостью одного рецепта. Исходя из выше-

²⁸⁹ Анализ результатов мониторинга ситуации с обеспечением инвалидов лекарственными средствами по Программе ДЛО в первом полугодии 2010 года. URL: <http://www.voi.ru/monitoring/monitoring/2010.html>.

изложенного, можно сделать вывод, что принцип средней стоимости рецепта в сложившейся ситуации уже не действовал. Данный факт, а также отсутствие нормативно установленных ограничений при установлении торговых надбавок к цене производства лекарств, способствовавшее резкому росту цен на лекарства, привели к серьезным проблемам в финансировании Программы ДЛО²⁹⁰.

В 2007 г., когда число участников Программы уменьшилось до 6,6 млн²⁹¹, были предприняты меры по ее спасению. Данная Программа была модифицирована в Программу обеспечения необходимыми лекарственными средствами (ОНЛС) с подключением региональных источников финансирования. Показателем "результативности" данного шага стал очередной выход из Программы 1,1 млн чел. в 2007 г.²⁹² В немалой степени этому способствовали ревизия Перечня лекарственных средств, выдаваемых по рецепту врача (фельдшера), в сторону его сокращения и установление ограничений по количеству выписываемых льготнику рецептов (одномоментно врач мог выписать не более 5 наименований препаратов, а в течение месяца не более 10). Больше число наименований могло быть выписано только по решению клинико-экспертной комиссии поликлиники²⁹³.

Таким образом, к 1 января 2008 г. в Программе осталось 5,5 млн участников. С этого времени Программа была разделена на две подпрограммы, которые существенно отличались друг от друга.

Участниками подпрограммы "Семь нозологий", согласно Постановлению Правительства РФ от 17 октября 2007 г. № 682²⁹⁴, стали граждане, страдающие

²⁹⁰ Там же.

²⁹¹ Анализ результатов мониторинга ситуации с обеспечением инвалидов лекарственными средствами по Программе ДЛО в первом полугодии 2010 года.

²⁹² Там же.

²⁹³ О порядке назначения и выписывания лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения и специализированных продуктов лечебного питания : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12.02.2007 № 110 // Российская газета. 2007. № 100. 15 мая.

²⁹⁴ О закупках в 2010 году лекарственных средств, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственной им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей : постановление Правительства РФ от 17.10.2007 № 682 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 43. Ст. 5209.

"высокозатратными" заболеваниями. Они составляли около 1% от общего числа участников Программы ДЛО в целом (60 тыс. из 5,5 млн)²⁹⁵. Закупки лекарств по этой подпрограмме производились централизованно Минздравсоцразвития РФ два раза в год и направлялись в регионы в соответствии с предоставляемыми данными.

Участниками второй подпрограммы, которая представляла собой региональный сегмент Программы ДЛО, стали все остальные льготники. Лекарственное обеспечение этих граждан осуществлялось за счет субвенций из федерального бюджета, выделяемых органам государственной власти субъектов РФ, которые наделялись полномочиями по обеспечению льготных категорий граждан лекарственными средствами. В силу того, что в содержательном плане подпрограмма ОНЛС не претерпела существенных изменений, к 1 января 2009 г. число ее участников снизилось до 5,075 тыс., а к 1 января 2010 г. - до 4,2 млн чел.²⁹⁶

В 2010 г., как, впрочем, и в 2011 г., система льготного лекарственного обеспечения инвалидов продолжала работать не в полной мере. В 2010 г. вступил в силу Федеральный закон № 61²⁹⁷, которым установлена система государственных цен на лекарственные препараты. В соответствии с Федеральным законом были приняты Постановление Правительства РФ № 865²⁹⁸ и совместный Приказ Минздравсоцразвития РФ и Федеральной службы по тарифам от 3 ноября 2010 г.²⁹⁹ Согласно этим документам регистрацию предельных отпускных цен производителей на жизненно важные и необходимые ле-

²⁹⁵ Анализ результатов мониторинга ситуации с обеспечением инвалидов лекарственными средствами по Программе ДЛО в первом полугодии 2010 года.

²⁹⁶ Анализ результатов мониторинга ситуации с обеспечением инвалидов лекарственными средствами по Программе ДЛО в первом полугодии 2010 года.

²⁹⁷ Об обращении лекарственных средств : федер. закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1815.

²⁹⁸ О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов : постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 865 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 45. Ст. 5851.

²⁹⁹ Об утверждении методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 961н, Федеральной службы по тарифам № 527-а от 03.11.2010 // Российская газета. 2010. № 268. 26 нояб.

карственные препараты осуществляло Минздравсоцразвития РФ. Однако к февралю 2011 г. это министерство справилось с регистрацией цен лишь на 247 наименований из 522³⁰⁰, включенных в Перечень жизненно важных и необходимых лекарственных препаратов. Оставшиеся 275 наименований оказались недоступными для нуждавшихся в них граждан.

Помимо проблем правового характера в системе лекарственного обеспечения инвалидов существовали и организационные недостатки. В частности, наблюдались факты формирования медицинскими учреждениями заявок на лекарства без реальной потребности в них; отказа больным в выписке льготных рецептов; невозможности получить лекарства по льготным рецептам; удаленности аптек, выдающих лекарства по льготным рецептам.

Вступление в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323³⁰¹ не способствовало улучшению ситуации в сфере реализации инвалидами прав на охрану здоровья и медицинскую помощь. По-прежнему имеют место трудности с обеспечением этой категории граждан лекарственными препаратами. Предельно лаконично в Федеральном законе определяется медицинский аспект реабилитации инвалидов. В п. 1 ст. 40 содержится не совсем корректная формулировка - "предупреждение и снижение степени возможной инвалидности". Законодательство о социальной защите инвалидов оперирует понятиями "группа инвалидности" и /или "степень ограничения жизнедеятельности". Понятие "степень инвалидности" отсутствует, а Федеральный закон № 323 его конкретизации не содержит.

В силу вышеуказанных обстоятельств в 2013 г. в Программе ДЛО осталось менее 20% от первоначального числа ее участников.

Другой проблемный аспект, с которым в немалой степени связан выход из Программы ДЛО абсолютного большинства ее участников, - это закупка лекарств.

³⁰⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год : доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 20.02.2012 // Российская газета. 2012. № 48. 6 марта.

³⁰¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

Здесь наблюдается ситуация, аналогичная закупкам технических средств реабилитации. Победителями аукциона становятся поставщики, предлагающие минимальные цены не лекарственные средства в том количестве и той номенклатуры, которые представлены в сводных заявках лечебных учреждений на местах. Приобретению дешевых, малоэффективных лекарственных препаратов способствует также и то, что для участия в конкурсах названия лекарств подаются по международным непатентованным наименованиям, а не по торговым наименованиям. А эффект от лечебного воздействия дешевых препаратов, как правило, минимальный. К тому же такой препарат может просто не подойти пациенту.

Таким образом, существующая в России система обеспечения инвалидов санаторно-курортными путевками и лекарственными средствами не вполне эффективна. Невыполнение или ненадлежащее исполнение государством своих обязательств перед инвалидами нарушает права, установленные законодательством для этой категории граждан.

Относительно санаторно-курортного лечения автором предлагается установить право инвалидов на компенсацию за санаторно-курортную путевку, приобретенную им самостоятельно в размере цены, за которую путевки приобретаются ФСС.

Полностью отказаться от Программы ДЛО невозможно, поскольку лекарственное обеспечение лиц, страдающих высокочувствительными нозологиями, должно осуществляться государством.

В целом же необходимо установить право инвалидов на компенсацию за самостоятельно приобретенные лекарственные препараты, изделия медицинского назначения, продукты лечебного питания для детей-инвалидов, если они входят в соответствующий Перечень. Также необходимо разработать процедуру такой компенсации. Прозрачный намек на введение в практику компенсации за приобретенные препараты содержится в принятой в 2013 г. Стратегии лекарственного обеспечения до 2025 г. Правда, заинтересованные министерства не определились с методикой установления референтных цен. Следует подчеркнуть, что по самым оптимистичным прогнозам данная схема заработает в России в 2017 г.

II. Образование является одной из главных жизненных ценностей, так как именно от него в нашей стране во многом зависят профессия, карьера и социальный статус личности. Это положение в полной мере относится к субъектам с особым правовым статусом, к которым относятся дети-инвалиды, инвалиды I, II групп.

Признание лица инвалидом влечет за собой определенные правовые последствия. На него распространяются дополнительные гарантии и льготы, предусмотренные законодательством, в частности в области образования, без которых получение образования для этих лиц было бы затруднительным или невозможным.

До недавнего времени (2012) основополагающими нормативными актами в сфере образования инвалидов являлись Конституция РФ, Закон РФ "Об образовании", Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Конвенция о правах ребенка.

Так, согласно ст. 16 Закона "Об образовании" вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний в государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования принимались дети-инвалиды, инвалиды I и II групп, которым согласно заключению федерального учреждения медико-социальной экспертизы не противопоказано обучение в соответствующих образовательных учреждениях. Кроме того, Письмом Министерства образования России от 25 марта 1999 г. было установлено, что при прохождении вступительных испытаний в образовательные учреждения высшего профессионального образования инвалидам предоставляются льготы в виде дополнительного времени на подготовку устного ответа и выполнение письменной работы.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" инвалидам обеспечивается получение общедо-

ступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и среднего профессионального образования, а также бесплатного высшего образования в организациях, в которых созданы специальные условия для получения образования.

Однако на практике во второй половине первого десятилетия XXI в. не все дети-инвалиды школьного возраста могли реализовать конституционное право на образование.

Особенно был велик процент детей, не получающих образования, среди детей-инвалидов с отклонениями в психическом и умственном развитии.

Не могли в полной мере реализовать свое право на образование дети с нарушениями слуха и зрения, поскольку в России недостаточно учебников и литературы, напечатанной по специальным методикам, слуховых аппаратов и других технических средств, помогающих детям с сенсорными нарушениями получать полноценное образование и учиться жить свободно и независимо.

Особое место среди многих проблем детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата занимали трудности доступа к учреждениям образования и здравоохранения, жилым зданиям и транспорту, спортивным и культурным учреждениям, что делает их жизнь фактически изолированной от общества.

В большинстве субъектов РФ в нарушение пп. 1, 6.1 и 7 ст. 29 Закона РФ "Об образовании" и ст. 18 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" власти не обеспечивали в достаточной степени финансирование и организацию образования детей-инвалидов, в результате чего в субъектах РФ значительная часть таких детей оказывались вне образовательного процесса. В течение ряда лет блокировались все усилия по внесению в Закон РФ "Об образовании" изменений и дополнений, направленных на создание нормативной базы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Кроме того, с 1 января 2005 г. законодатель отказался от федерального регулирования вопросов воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и внес соответствующие изменения в ст. 18 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", передав полномочия по определению по-

рядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому, а также размеров компенсации затрат родителей на эти цели на уровень субъектов РФ, предусмотрев выплату указанных компенсаций за счет региональных бюджетов. Таким образом, размеры исчисления компенсаций на эти цели существенно различались, что в принципе не позволяло обеспечить равный объем образовательных услуг в разных регионах России. Одна из форм образования, перечисленных в законе, направленно и дискриминационно лишена федерального финансирования.

По результатам проверок исполнения законодательства Российской Федерации по соблюдению права детей-инвалидов на образование, проведенных в 2006 г. совместно Генеральной прокуратурой РФ и Рособннадзором, были выявлены серьезные нарушения и недостатки в работе органов управления образованием субъектов РФ в этой области³⁰².

Некоторые подзаконные акты противоречили законодательству. Так, приказом Минздравсоцразвития России от 22 августа 2005 г. № 535³⁰³ была прямо установлена классификация по дискриминационному признаку "неспособность к обучению".

Указанный документ давал возможность психолого-медико-педагогическим комиссиям выносить в нарушение действующего законодательства заключения о "необучаемости" некоторых категорий детей-инвалидов и направлять их в интернатные учреждения системы социальной защиты, которые не имеют ни лицензий на право ведения образовательной деятельности, ни соответствующих специалистов и педагогов в штате.

Следует отметить, что указанный выше приказ утратил силу в связи с изданием другого приказа Минздравсоцразвития РФ от 23 декабря 2009 г. № 1013н (также утратил силу), в котором дискриминационная формулировка бы-

³⁰² О принятии мер по устранению нарушений прав детей с отклонениями в развитии в сфере образования : письмо Министерства образования и науки РФ от 24.01.2007 № 01-26/05-01 // Администратор образования. 2007. № 7.

³⁰³ Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 22.08.2005 № 535 // Российская газета. 2005. № 210. 21 сент.

ла заменена на более нейтральную - "способность к обучению элементарным навыкам и умениям (профессиональным, социальным, культурным, бытовым), в том числе правилам выполнения последовательности элементарных целенаправленных действий в привычной бытовой сфере, или невозможность этого обучения в связи с имеющимися ограничениями жизнедеятельности"³⁰⁴. Несмотря на введение в действие нового приказа с более сдержанными критериями, проблема доступа детей-инвалидов к образованию по-прежнему осталась актуальной. Дело в том, что отсутствие у конкретного дома-интерната лицензии на осуществление образовательной деятельности не освобождает его администрацию от обязанности организовывать процесс обучения своих воспитанников. Однако некоторые учреждения интернатного типа не используют возможности обучения детей³⁰⁵, предусмотренные совместным Письмом Минобрнауки РФ (№ ВФ-577/06) и Минздравсоцразвития РФ (№ 2608-ВС) от 4 апреля 2007 г.³⁰⁶ В соответствии с этим документом обучение детей может осуществляться путем зачисления их в специальное (коррекционное) образовательное учреждение либо иное образовательное учреждение, расположенное поблизости.

В связи с введением степеней ограничения способности к трудовой деятельности (которые были отменены с 1 января 2010 г.) нередкими становились случаи отказа высшими и средними учебными заведениями в приеме документов лицам со II степенью ограничения способности к трудовой деятельности с мотивировкой "отсутствие специально созданных условий", что являлось нарушением конституционного права на образование. Кроме того, в связи с переходом к ЕГЭ вузы стали отказывать в приеме документов инвалидам ввиду отсутствия условий

³⁰⁴ Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23.12.2009 № 1013н // Российская газета. 2010. № 63. 26 марта.

³⁰⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год : доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19.02.2013 // Российская газета. 2013. № 68. 29 марта.

³⁰⁶ О реализации конституционного права детей-инвалидов, проживающих в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей, на образование : письмо Министерства образования и науки РФ № ВФ-577/06, Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 2608-ВС от 04.04.2007 // Официальные документы в образовании. 2007. № 17. Июнь.

для сдачи ЕГЭ. Необходимо отметить, что ЕГЭ сам по себе снижает реальный уровень льгот для инвалидов при поступлении в вузы по сравнению с обычной системой.

Таким образом, установленные законодательством гарантии и льготы для инвалидов в области образования не в полной мере регулировали вопросы обучения и воспитания таких детей и их последующей интеграции в общество.

В последние годы были приняты правовые акты, которые должны существенно изменить ситуацию в сфере образования детей-инвалидов:

- в 2011 г. была принята ФЦП "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг.³⁰⁷, которая продлена до 2020 г.³⁰⁸;
- в 2012 г. была ратифицирована Конвенция ООН о правах инвалидов³⁰⁹;
- в 2012 г. был принят и вступил в силу с 1 сентября 2013 г. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"³¹⁰;
- в 2014 г. была принята Государственная программа "Развитие образования" на 2013 - 2020 гг.³¹¹

Изучение этих и других документов позволяет сделать вывод о том, что создание условий для предоставления детям-инвалидам с учетом особенностей их

³⁰⁷ О государственной программе Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы : постановление Правительства РФ от 17.03.2011 № 175 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 13. Ст. 1765 (Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 26.11.2012 № 1225. Данный документ, в свою очередь, также утратил силу. 15.04.2014 было принято Постановление Правительства РФ № 297 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы").

³⁰⁸ Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2020 годы : постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 49. Ст. 6987.

³⁰⁹ О ратификации Конвенции о правах инвалидов : федер. закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2280.

³¹⁰ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

³¹¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 17. Ст. 2058 (В связи с введением в действие данного документа были признаны утратившими силу распоряжения Правительства РФ от 22.11.2012 № 2148-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48. Ст. 6735 и 15.03.2013 № 792-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 21. Ст. 2671).

психофизического развития равного доступа к качественному образованию в общеобразовательных и других образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования, и с учетом заключений психолого-медико-педагогических комиссий является одним из приоритетов современной правовой политики России, реализуемой в отношении инвалидов.

Эти основополагающие акты должны были способствовать решению проблем детей-инвалидов в сфере образования. Однако практика их реализации оказалась неоднозначной. Как известно, образование включает в себя несколько уровней: дошкольное, школьное, профессиональное образование. На каждом из этих уровней в настоящее время существуют проблемы, источниками которых являются деятельность законодателя и действия правоприменителя.

На уровне дошкольного (впрочем, как и школьного) образования законодательство формирует только самые общие рамки государственного регулирования вопросов образования детей-инвалидов, а полномочия спускаются на региональный уровень.

Как отметила вице-спикер Госдумы VI созыва Л.И. Швецова на заседании Комиссии по делам инвалидов при Президенте РФ, которое состоялось 26 марта 2014 г., в регионах не хватает детских садов и школ компенсирующего вида: "В 2012 году в стране насчитывалось всего 1075 садов компенсирующего вида, что составило 2,34% от численности всех учреждений дошкольного образования, а садов присмотра и оздоровления - 528, или 1,15% от всех учреждений. При этом 4,1% детей не могут посещать дошкольные учреждения по состоянию здоровья"³¹². Соответственно, уже на таком этапе теряется время для коррекции здоровья ребенка-инвалида, его социальной реабилитации.

По словам директора ФГНУ "Институт психолого-педагогических проблем детства" Т. Волосовец, "из 6,2 млн детей дошкольного возраста 10% детей с ОВЗ и инвалидностью посещают детские сады компенсирующего типа и 0,5% комбинированного (инклюзивное образование). Надо отметить, что цифры эти выросли

³¹² URL: <http://onf.ru/2014/03/27/shvetsova-neobhodimy-novy-e-mehanizmy-obespecheniyazanyatosti-invalidov>.

в 3 раза за последние 5 лет"³¹³. Эти данные свидетельствуют о том, что потребность в дошкольных учреждениях компенсирующего вида не снижается.

Непростая ситуация сложилась на уровне школьного образования.

В настоящее время для детей-инвалидов предусмотрено несколько вариантов освоения программ общего образования: в дистанционной форме, в рамках инклюзивного или специального (коррекционного) образования.

Наиболее благоприятно обстоит ситуация с получением образования в дистанционной форме. Во исполнение перечня поручений экс-президента РФ Д.А. Медведева от 4 января 2009 г. № Пр-26, а также поручения Правительства РФ от 19 января 2009 г. № ВП-П45-229 Минобрнауки России с участием органов исполнительной власти субъектов РФ реализует мероприятие "Развитие дистанционного образования детей-инвалидов" приоритетного национального проекта "Образование".

В рамках указанного мероприятия в субъектах Российской Федерации в 2009 - 2011 гг. созданы условия для дистанционного обучения 20 тыс. детей-инвалидов, занимающихся на дому (75% от общей численности этой категории детей), также оснащены специальным оборудованием и подключены к сети Интернет рабочие места 10 тыс. педагогических работников. Организована работа 82 региональных центров дистанционного образования детей-инвалидов, прошли обучение по вопросам организации такого обучения 10 тыс. педагогических работников и 12 тыс. родителей детей-инвалидов³¹⁴.

В соответствии с параметрами реализации приоритетного национального проекта "Образование" до конца 2012 г. возможность получать общее образование на дому дистанционно предоставлена не менее 90% детей-инвалидов, не имеющих медицинских противопоказаний и пожелавшим обучаться с использованием дистанционных технологий. Согласно уже упоминавшейся государственной программе, введенной в действие весной

³¹³ Тополева-Солдунова Е.А. О правах заявляем, а денег жалеем. URL: www.oprf.ru/press/news//2014/newsitem//25177.

³¹⁴ О мерах по созданию условий для дистанционного образования детей-инвалидов в 2013 - 2015 годах : письмо Министерства образования и науки РФ от 12.09.2012 № ИР-778/07 // Администратор образования. 2012. № 20.

2014 г., планируется обеспечить получение образования на дому в дистанционной форме всем детям-инвалидам, которым такое образование не противопоказано.

В то же время следует отметить, что получение образования в дистанционной форме решает вопрос "всеобуча" детей-инвалидов, но идет вразрез с объявленным государством курсом на инклюзивное образование и последующую интеграцию инвалидов в общество. Во-первых, образование - это сложный процесс, включающий в себя не только собственно обучение, но и воспитание, а также общение. При получении образования в дистанционной форме такие компоненты, как воспитание и общение, исключаются. Соответственно, говорить о приобретении ребенком-инвалидом социального опыта, его социальной реабилитации не приходится. Во-вторых, количество оплачиваемых часов, определенных для детей, обучающихся на дому, очень мало - до недавнего времени оно регламентировалось Инструкцией Министерства народного образования от 1988 г.³¹⁵ Несмотря на индивидуальный подход к каждому ребенку-инвалиду, количество часов, выделяемых в неделю на его обучение, меньше, чем количество часов, выделяемых на обучение ребенка в обычной школе. В этой ситуации ребенок-инвалид обречен на социальное иждивенчество, поскольку при таком количестве часов имеется высокая вероятность прерывания его социальной мобильности. Социальная перспектива такого ребенка полностью зависит от его воли, усидчивости, интеллекта, целеустремленности, а также позиции родителей.

Следующей формой, в которой дети-инвалиды могут получать образование, является инклюзивное образование. Анализ основополагающих и других актов в сфере образования позволяет сделать вывод о том, что инклюзивное образование является на сегодня приоритетной формой получения детьми-инвалидами образования.

За пять лет реализации Государственной программы "Доступная среда" на 2011 - 2020 гг. количество школ, в которых создана безбарьерная среда и, соответственно, могут обучаться дети-инвалиды, увеличилось в 4,8 раза - с 2000

³¹⁵ Об индивидуальном обучении больных детей на дому : письмо Министерства народного образования РСФСР от 14.11.1988 № 17-253-6 (Документ опубликован не был).

(2,5%) в 2011 г. до 9600 (21,4%) к концу 2016 г. При этом не только создается физическая доступность школ, но и отрабатываются подходы к организации образовательного процесса с учетом особенностей детей-инвалидов, для чего проводится обучение руководителей образовательных организаций и педагогов. Нет сомнений в том, что инклюзивное образование - важный нужный шаг на пути к интеграции инвалидов в общество. Однако в ходе реализации вышеназванных правовых актов возник ряд проблем.

Во-первых, в целях обеспечения детям-инвалидам гарантий на получение качественных образовательных, медицинских и социальных услуг в общеобразовательных организациях необходимо в этих организациях наличие узких специалистов, которые умеют работать с такими детьми (логопедов, дефектологов, тифлопедагогов, сурдопедагогов, тифлосурдопедагогов и т.д.). Но директорам школ невыгодно брать на работу таких специалистов, так как последние, имея надбавки за работу с детьми с особыми потребностями, "съедают" зарплатный фонд обычных учителей. Складывается ситуация, когда экономический критерий вступает в противоречие с социальным.

Во-вторых, как известно, в настоящее время в коррекционных школах по всей России дети с особыми потребностями обучаются 12 лет. В обычных школах программа рассчитана на 11 лет. Вопрос о том, как будет решена эта проблема, остается открытым.

Еще одной формой получения образования детьми-инвалидами является образование в рамках специальных (коррекционных) школ. Реализация вышеназванных документов привела к возникновению серьезной проблемы - сокращению числа коррекционных школ. Этот процесс приводит к разрушению уникальной медико-педагогической базы, которая необходима для развития не только коррекционного, но и инклюзивного образования. Детям-инвалидам не обеспечиваются гарантии на получение качественных образовательных, медицинских и социальных услуг, и нивелируются функции трудового обучения, позволяющего перейти к профессиональному обучению.

По данным вице-спикера Госдумы VI созыва Л.И. Швецовой, "начиная с 2000 года общее число коррекционных школ в стране сократилось на 218 единиц, с 2011 по 2012 год - на 29 единиц. В 2012 - 2013 годах не было открыто ни одного вновь построенного коррекционного учреждения"³¹⁶. Между тем, по словам директора департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минобрнауки Е. Сильянова, на начало 2014 г. из 467 176 детей с ограниченными возможностями здоровья 210 194 ребенка обучались в 1676 коррекционных школах, остальные - в общеобразовательных школах, из них: 110 192 - в коррекционных классах, 146 790 - в общеобразовательных классах³¹⁷. Приведенная статистика является ярким подтверждением того, что потребность в коррекционных школах не снижается. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" не содержит положений о том, что коррекционные школы нужно закрывать. Из анализа содержания Федерального закона следует вывод о том, что должно развиваться и коррекционное, и инклюзивное образование. В Федеральном законе даже перечислены возможные варианты коррекционных школ, в том числе для аутистов (ранее этого не было). В то же время сам Федеральный закон может быть расценен как основание для ликвидации коррекционных школ. Дело в том, что по ранее действовавшему законодательству разделение школ по специализации называлось видами. В действующем Федеральном законе понятие вида отсутствует. Кроме того, в тексте закона коррекционные учреждения не выделены в отдельный тип.

По словам зампреда Комитета по образованию Государственной думы РФ О.Н. Смолина, в настоящее время наблюдается два противоположных процесса. С одной стороны, родители, желающие отдать ребенка-инвалида в общеобразовательное учреждение, не могут это сделать³¹⁸, так как психолого-медико-педагогические комиссии дают рекомендации на обучение в коррекционные

³¹⁶ URL: <http://onf.ru/2014/03/27/shvetsova-neobhodimy-novy-e-mehanizmy-obespecheniya-zanyatosti-invalidov>.

³¹⁷ Мухаметшина Е. Инклюзия пошла галопом. URL: www.gazeta.ru/social/2014/02/18/5914461.shtml.

³¹⁸ Борта Ю. Подопытные дети. Почему маленьких инвалидов лишают образования? // Аргументы и факты. 2013. № 46.

учреждения. Эти рекомендации носят обязательный характер для общеобразовательных организаций. По этой причине последние не могут взять такого ребенка на обучение. С другой стороны, родители, желающие отдать ребенка-инвалида в специальное (коррекционное) учреждение, не могут это сделать³¹⁹, так как, во-первых, наблюдается процесс закрытия коррекционных школ, а во-вторых, в законодательстве отсутствует понятие коррекционной программы.

Закрытие специальных (коррекционных) школ, объявленный на всех уровнях курс на инклюзию без создания необходимых условий для детей-инвалидов приводят к нарушению их конституционного права на образование.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым:

1. В ст. 5 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" закрепить право детей-инвалидов на включение в существующую образовательную среду на уровне дошкольного, общего и профессионального образования (право на инклюзивное образование), а также право выбора детьми-инвалидами и (или) родителями детей-инвалидов формы образования (дистанционной, специальной (коррекционной), инклюзивной).

2. Внести изменения в ст. 23 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", вернув определение коррекционных школ как особого типа.

3. Повысить роль специального образования и придать специальным (коррекционным) учреждениям статус ресурсных центров для развития инклюзии, закрепив соответствующую норму в ст. 23 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации". Именно в этих центрах учителя инклюзивных школ смогут научиться методам работы с детьми-инвалидами, изучить опыт коррекционных школ, освоить основы психологии таких детей, специальные методики, специальные азбуки.

Следующий уровень образования - это профессиональное образование, которое традиционно является важной составляющей системы непрерывного образования инвалидов, значительно расширяет возможности для их профессионального самоопределения, последующего трудоустройства и социализации.

³¹⁹ Борта Ю. Указ. соч.

Пункт 5 ст. 24 Конвенции ООН о правах инвалидов обязывает государства-участников создавать такие условия, чтобы инвалиды могли иметь доступ к общему высшему образованию, профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации и наравне с другими.

Гарантии права инвалидов на получение профессионального образования установлены ст. 19 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", определяющей государственные гарантии реализации права на образование, ст. 71 этого закона, устанавливающей особые права при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста, гл. 11 этого же закона, регламентирующей особенности получения образования некоторыми категориями граждан (в частности, лицами с ограниченными возможностями здоровья).

Во все ФГОС среднего и высшего образования включены положения, касающиеся обучения инвалидов (в частности, по срокам обучения, использованию электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, обеспечению печатными и электронными образовательными ресурсами в формах, адаптированных к ограничениям их здоровья, и т.д.).

В соответствии с Федеральной государственной программой "Развитие образования" на 2013 - 2020 гг. к 2020 г. планируется создать безбарьерную среду в 25% образовательных организаций профессионального образования.

Таким образом, на федеральном уровне создана необходимая нормативная правовая база, обеспечивающая реализацию долговременной государственной политики по формированию доступности среднего профессионального и высшего образования для инвалидов.

В целом анализ правовой политики России в сфере образования инвалидов показал, что, несмотря на позитивные изменения, существует немало проблем в реализации этих прав данной категорией граждан. И эти проблемы еще предстоит решить нашим законодателям.

III. Не менее важным приоритетным направлением правовой политики в отношении инвалидов является совершенствование механизма предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг, поскольку именно эффективная реабилитация - это фактор, позволяющий инвалидам активно интегрироваться в жизнь общества и расширяющий доступность объектов и услуг для данной категории граждан.

Институционально система реабилитации включает в себя:

- федеральные государственные унитарные предприятия (специализированные федеральные государственные унитарные предприятия, протезно-ортопедические предприятия);
- специализированные учреждения здравоохранения по профилю травматологии, ортопедии и эндопротезирования;
- учреждения среднего профессионального образования для инвалидов (колледжи-интернаты, техникумы-интернаты, училище-интернат, межрегиональный центр реабилитации лиц с проблемами слуха);
- санаторно-курортные учреждения, в том числе детские;
- государственные внебюджетные фонды (Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования).

В работе по реабилитации инвалидов участвуют также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения.

В правовой политике в данной сфере складывается непростая ситуация. Из решений, сыгравших положительную роль в жизни инвалидов, можно отметить следующие.

Расширение федерального перечня технических средств реабилитации, утвержденного распоряжением Правительства РФ³²⁰, по сравнению с существовавшими ранее³²¹. При этом был расширен не только перечень технических

³²⁰ О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду : распоряжение Правительства РФ от 30.12.2005 № 2347-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 4. Ст. 453.

³²¹ О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду : распоряжение Правительства РФ от

средств реабилитации, но и перечень услуг (в ранее действовавшем распоряжении отсутствовала услуга по переводу русского жестового языка (по сурдопереводу, тифлосурдопереводу).

Решение вопроса об индексации затрат на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников. Суть проблемы заключалась в том, что сумма компенсации на 2011 г. составляла 10 000 руб. и не менялась до этого в течение пяти лет. Данный вопрос был решен посредством внесения изменений в ст. 11.1 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которым компенсация на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников подлежит ежегодной индексации. Так, в 2013 г. размер составлял 17 420 руб.³²², в 2014 - 19 297 руб.³²³, в 2015 - 20 358 руб.³²⁴, в 2016 - 21 783 руб.³²⁵

Улучшение материально-технической базы реабилитационных учреждений, в том числе за счет реализации Федеральной целевой программы "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы".

К решениям, принятым в интересах инвалидов, можно отнести: возмещение в размере 50% суммы страховых премий, уплаченных инвалидами по договорам обязательного страхования автогражданской ответственности; решение вопроса об обеспечении транспортными средствами инвалидов, ставших на учет до 1 ян-

21.10.2004 № 1343-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 43. Ст. 4252.

³²² Об увеличении (индексации) с 1 января 2013 г. размера ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников : постановление Правительства РФ от 04.12.2012 № 1256 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (Ч. 6). Ст. 7072.

³²³ Об увеличении (индексации) с 1 января 2014 г. размера ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников : постановление Правительства РФ от 09.12.2013 № 1137 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 50. Ст. 6603.

³²⁴ Об увеличении (индексации) с 1 января 2015 г. размера ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников : постановление Правительства РФ от 16.12.2014 № 1371 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 51. Ст. 7455.

³²⁵ Об установлении с 1 февраля 2016 г. размера индексации выплат, пособий и компенсаций : постановление Правительства от 28.01.2016 РФ № 42 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 6. Ст. 838.

варя 2005 г.; увеличение объемов финансирования в сфере обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации.

Несмотря на наметившиеся позитивные тенденции, в системе реабилитации накопилось немало проблем. Это в полной мере относится к такому важнейшему элементу реабилитации инвалидов, как обеспечение их техническими средствами реабилитации и оказание протезно-ортопедической помощи.

Не случайно в программе "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг. в качестве прогнозного показателя предполагалось увеличить к 2016 г. долю инвалидов, обеспеченных техническими средствами реабилитации, до 98%. Такой же показатель согласно программе "Доступная среда" на 2011 - 2020 гг. предполагается достичь к 2020 г.³²⁶ Анализ документов показывает, что, несмотря на благополучные показатели роста экономики и расходных статей бюджета, государство не выделяло в полной мере средств, достаточных для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. Причем неполное финансирование носило системный характер. Так, на 1 января 2006 г. оставались неисполненными 329 тыс. заявок, поступивших от инвалидов еще в 2005 г., на сумму 1712,5 млн руб. В 2006 г. в Фонд социального страхования поступило более 1,6 млн заявок от инвалидов на обеспечение их техническими средствами реабилитации на общую сумму 8935,0 млн руб., в то время как на эти цели общий объем средств федерального бюджета составил лишь 5129,8 млн руб. Соответственно, неисполненными остались более 723 тыс. заявок³²⁷. Отчасти сложившееся положение можно объяснить ростом за 2005 - 2006 гг. на 25% числа инвалидов, увеличением в 4,4 раза количества предоставляемых инвалиду технических средств реабилитации по одному за-

³²⁶ Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2020 годы : постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 : [ред. от 25.05.2016] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 49. Ст. 6987.

³²⁷ Об обращении Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации "К Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову о выделении из федерального бюджета средств на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации сверх сумм, установленных Федеральным законом от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год" : постановление Государственной думы Федерального собрания РФ IV созыва от 21.03.2007 № 4334-4 ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 14. Ст. 1641.

явлению в соответствии с рекомендациями индивидуальных программ реабилитации, разработанных медико-социальными экспертными комиссиями, расширением федерального перечня технических средств реабилитации и услуг. Но ситуация повторилась в 2007 г.: выделенных из федерального бюджета 6,4 млрд руб. оказалось недостаточно, чтобы удовлетворить потребности инвалидов в технических средствах реабилитации в полном объеме. В результате 93,9 тыс. инвалидов в 2007 г. не были обеспечены техническими средствами реабилитации³²⁸. А в 2008 г. 1,3 млрд руб. из выделенных на эти цели средств поступили лишь в ноябре и по этой причине не были освоены³²⁹.

Тем не менее, следует отметить, что в 2011 г. объем финансирования закупок технических средств реабилитации для инвалидов был увеличен на 25% и составил около 15,5 млрд руб., за 2013 - 2015 гг. на эти цели было выделено 73 млрд руб.,³³⁰ в 2016 - 29,3 млрд руб.³³¹ Аналогичный 2016 г. объем финансирования сохранен в 2017 г.³³² Однако увеличение объема бюджетных средств, выделяемых на приобретение технических средств реабилитации, не всегда сопровождается улучшением их качества, на которое поступает немало жалоб от инвалидов. Соответственно, низкое качество реабилитационной техники - это еще одна проблема данной сферы. Она (проблема) в основном связана с существующей системой государственных закупок, осуществляемых по ранее действовавшему Федеральному закону № 94³³³, а с 2014 г. -

³²⁸ Об утверждении Плана мероприятий Минздравсоцразвития России по устранению недостатков и принятию мер по улучшению положения в системе социального страхования и социальной защиты населения : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 02.03.2009 № 82 (Документ опубликован не был).

³²⁹ Там же.

³³⁰ Регионы необоснованно завышали закупочные цены на технические средства реабилитации для инвалидов. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26403 (дата обращения: 10.01.2017).

³³¹ О федеральном бюджете на 2016 год : федер. закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ : [ред. от 22.11.2016] // Российская газета. 2015. № 285. 17 дек. (опубликован без приложений).

³³² 3 декабря отмечается Международный день инвалидов. URL: <http://www.rosmintrud.ru/social/invalid-defence/354> (дата обращения: 12.01.2017).

³³³ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105.

№ 44-ФЗ³³⁴. В соответствии с п. 4 ст. 28 Федерального закона № 94 основным критерием оценки заявки являлась низкая цена. Это положение подтверждается ведомственными документами. Так, согласно Приказу Фонда социального страхования РФ³³⁵ ценовой критерий является основным. Заявка с наименьшей ценой изделия аналогичного качества считается победившей. По сути аморальным является п. 1.3 данного приказа, согласно которому каждый раз, когда речь шла о многофункциональном, атипичном, дорогостоящем протезировании, требовалось подтверждение его целесообразности, поскольку такое протезирование не соответствовало целям рационального и эффективного расходования средств федерального бюджета. Таким образом, отдаленными последствиями неодобрения такого протезирования могли стать нарушение прав инвалидов на образование, труд, препятствие на пути к их интеграции в общество. Логика подсказывает, что по низкой цене приобрести изделия высокого качества проблематично. Но согласно п. 1 ст. 32 уже упоминавшегося нового Федерального закона, вступившего в силу с 1 января 2014 г., среди критериев оценки заявок участников на первом месте по-прежнему стоит цена.

В силу того, что по системе государственных закупок приобретается реабилитационная техника не всегда высокого качества, некоторые инвалиды предпочитают покупать технические средства реабилитации самостоятельно. И здесь возникает очередная проблема. Дело в том, что за рассматриваемый исторический период сменилось три постановления, определяющих порядок обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями. По правилам, действовавшим в

³³⁴ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

³³⁵ О заключении региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации Государственных контрактов по обеспечению в 2006 году инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов) и протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета : приказ Фонда социального страхования РФ от 02.02.2006 № 24 (Документ опубликован не был).

2005 г.³³⁶, инвалидам, самостоятельно обеспечившим себя техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями за собственный счет, выплачивалась компенсация в размере фактически понесенных расходов, но не более стоимости технического средства реабилитации, протеза, протезно-ортопедического изделия, которое должно было быть предоставлено инвалиду по индивидуальной программе реабилитации. Идентичная норма содержалась в Постановлении Правительства РФ № 877³³⁷. В Постановлении Правительства РФ № 240³³⁸ норма звучала следующим образом (в первоначальном варианте): "...выплачивается компенсация в размере стоимости технического средства реабилитации (изделия), которое должно было быть предоставлено инвалиду... в соответствии с индивидуальной программой реабилитации (заключением)". Исходя из приведенных норм, инвалид имел право на 100% компенсацию затрат.

Однако в феврале 2011 г. вступил в силу Федеральный закон № 351³³⁹, который в том числе отменил 100% компенсацию расходов инвалидам за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации. В соответствии с данным законом были внесены соответствующие изменения в Приказ Минздравсоцразвития РФ³⁴⁰, регламентирующий порядок выплаты компенсаций, в

³³⁶ Об утверждении Правил обеспечения в 2005 году инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета : постановление Правительства РФ от 12.12.2004 № 771 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 51. Ст. 5186.

³³⁷ О порядке обеспечения за счет средств федерального бюджета инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями : постановление Правительства РФ от 31.12.2005 № 877 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 7. Ст. 773.

³³⁸ О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями : постановление Правительства РФ от 07.04.2008 № 240 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 15. Ст. 1550.

³³⁹ О внесении изменений в Федеральный закон "О ветеранах" и статьи 11 и 11.1 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" : федер. закон от 09.12.2010 № 351-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6609.

³⁴⁰ Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации

Постановление Правительства РФ № 240. Остается непонятным, как мог появиться такой закон в стране, которая на тот момент разработала и готовилась ввести в действие Государственную программу "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг., подписала Конвенцию ООН о правах инвалидов и готовилась к ее ратификации. Нормы данного закона не в полной мере соответствуют принципам реабилитации, которая открывает инвалиду путь к образованию, трудоустройству, интеграции в общество.

Таким образом, правовая позиция государства не в полной мере соответствует интересам инвалидов. По мнению автора, существует несколько вариантов выхода из сложившейся ситуации.

1. Выведение технических средств реабилитации из-под действия Федерального закона № 44. В этом случае необходимо разработать и внедрить систему реабилитационных сертификатов, которая позволила бы инвалиду самостоятельно выбирать поставщика технических средств реабилитации. Необходимо совместно с Федеральной антимонопольной службой, Фондом социального страхования РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ (при наличии соглашения о передаче полномочий по осуществлению мер социальной защиты), с общественными организациями инвалидов разработать модель реабилитационного сертификата, которая будет учитывать индивидуальные потребности инвалида. Такой вариант подходит инвалидам, не имеющим свободных средств и, соответственно, возможности приобрести технические средства реабилитации, протезы, протезно-ортопедические изделия за собственный счет. В то же время сертификат предполагает указание фиксированной суммы, за которую инвалид будет должен их приобрести. В этом случае вновь может стать актуальным вопрос о качестве технических средств реабилитации, приобретенных таким способом.

2. Возможно внесение изменений в законы, подзаконные акты, ведомственные документы, устанавливающие право инвалидов на компенсацию расходов за самостоятельно приобретенные за собственный счет технические средства реби-

литации, протезы, протезно-ортопедические изделия в полуторном размере цены, за которую Фонд социального страхования их приобретает. Такой вариант подходит инвалидам, имеющим свободные средства и, соответственно, возможности приобрести технические средства реабилитации, протезы, протезно-ортопедические изделия за собственный счет.

Стоит остановиться на сроках пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями. Дело в том, что за рассмотренный исторический период (10 лет) сменилось 4 приказа, регламентирующих этот вопрос. И если введение в действие Приказа Минздравсоцразвития РФ от 17 октября 2005 г. № 638³⁴¹ обусловлено введением в действие Федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации, реабилитационных услуг от 21 октября 2004 г., а Приказа Минздравсоцразвития РФ № 282 от 12 апреля 2006 г.³⁴² - новым Федеральным перечнем от 30 декабря 2005 г., то необходимость издания Приказа № 321 от 7 мая 2007 г.³⁴³ вызывает вопросы. Суть проблемы заключается в следующем: действовавшие ранее максимальные сроки пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями были превращены в минимальные путем добавления в определение сроков словосочетания "не менее". При этом максимальные сроки пользования в приказе не были установлены. Данные вопросы должны были решаться в индивидуальном порядке, что открывало широкие возможности для произвола чиновников. Содержащиеся в Приказе положения, в разы увеличивавшие сроки пользования абсорбирующим бельем и памперсами и тем самым значительно ухудшавшие здоровье инвалидов, в

³⁴¹ Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17.10.2005 № 638 (Документ опубликован не был).

³⁴² Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12.04.2006 № 282 // Российская газета. 2006. № 102. 17 мая.

³⁴³ Об утверждении Сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 07.05.2007 № 321 // Российская газета. 2007. № 117. 2 февр.

том же году были отменены Решением Верховного Суда РФ³⁴⁴. Благодаря другому Решению Верховного Суда РФ³⁴⁵ в приказ было возвращено положение об обеспечении инвалидов, страдающих определенными заболеваниями, защитным кремом.

По мнению автора, появление такого приказа было обусловлено ростом числа инвалидов, увеличением количества технических средств реабилитации, выдаваемых по одному заявлению, поданному на основании индивидуальной программы реабилитации, хроническим недофинансированием сферы реабилитации инвалидов. Введение в действие данного приказа значительно ухудшало положение рассматриваемой категории граждан и не обеспечивало даже того уровня защиты их прав, которого удалось достигнуть к 2007 г.

В конце декабря 2011 г. появился очередной Приказ Минздравсоцразвития РФ, регламентирующий "сроки пользования"³⁴⁶. Достоинством данного приказа по сравнению с предыдущим является конкретизация технических средств реабилитации, протезов, протезно-ортопедических изделий. Однако ни этот приказ, ни сменивший его впоследствии Приказ Минтруда от 24 мая 2013 г.³⁴⁷ не изменили

³⁴⁴ О признании недействующим частично пункта 2 Приказа Минздравсоцразвития РФ от 07.05.2007 № 321 "Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены" и пункта 23 сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены, утвержденных указанным Приказом : решение Верховного Суда РФ от 19.09.2007 № ГКПИ 07-852 (Документ опубликован не был).

³⁴⁵ О признании недействующим частично пункта 2 Приказа Минздравсоцразвития РФ от 07.05.2007 № 321 "Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены", в части признания утратившим силу Приказа Минздравсоцразвития РФ от 12.04.2006 № 282 "Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены : решение Верховного Суда РФ от 27.05.2008 № ГКПИ 08-1185 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 8. Август (извлечение).

³⁴⁶ Об утверждении Сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 27.12.2011 № 1666н // Российская газета. 2012. № 61. 21 марта.

³⁴⁷ Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации 30 декабря 2005 года № 2347-р : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 24.05.2013 № 214н // Российская газета. 2013. № 154. 17 июля.

подход к определению сроков пользования, которые остались прежними, что не соответствует интересам данной категории населения.

Исходя из вышеизложенного, автор считает необходимым внести в Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 24 мая 2013 г. № 214н изменения в части сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями, превратив их из минимальных в максимальные путем исключения из определения сроков словосочетания "не менее". Эти изменения в полной мере будут соответствовать эффективной реабилитации инвалидов и интеграции их в общество.

Нельзя не обратить внимание на еще одну проблему, существующую в сфере обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями. В соответствии со ст. 11.1 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" решение об обеспечении инвалидов вышеуказанными средствами принимается на основании медицинских показаний, к которым обычно относят стойкие расстройства функций организма, вызванные заболеваниями или травмами. Долгое время такой перечень просто отсутствовал. Появившийся в феврале 2013 г. долгожданный Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ³⁴⁸ (утратил силу), восполнивший этот правовой пробел, вызвал недоумение и возмущение в среде инвалидов, так как некоторые противопоказания являются прямыми показаниями. Подтверждением тому служат примеры, приведенные ниже.

1. "Опора в кровать веревочная" и "Опора в кровать металлическая"
"Противопоказания":

Относительные медицинские противопоказания:

Выраженные нарушения статодинамических функций верхних конечностей

По словам самих инвалидов, так называемые "балканские рамы", или петли, используются инвалидами с различными травмами шейного отдела позвоночника

³⁴⁸ Об утверждении перечня показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.02.2013 № 65н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 22. 3 июня.

как раз потому, что не работает кисть. Они поднимаются с кровати, пересаживаются в кресло-коляску, захватив "балканские рамы"/петли локтевым суставом.

2. "Кресло-коляска активного типа, в том числе для детей-инвалидов"

"Противопоказания":

Относительные медицинские противопоказания:

Отсутствие или значительное ограничение движения обеих верхних конечностей

По словам самих инвалидов, активная коляска как средство передвижения является необходимостью как для людей с полным отсутствием движений в руках, так и для инвалидов с неполной потерей подвижности: последние специально выбирают коляску активного типа в силу ее небольших габаритов, веса, маневренности, для того чтобы иметь возможность медленно, но самостоятельно передвигаться. Специфика заболеваний и травм такова, что в коляске с большим весом самостоятельно передвигаться невозможно. В случае несамостоятельности инвалида сопровождающему гораздо легче взять его именно в кресле-коляске активного типа, чем в прогулочной и домашней (по действующей классификации), которые отличаются большим весом (габаритами) и меньшей маневренностью.

Кроме того, незначительный вес коляски активного типа позволяет самостоятельно заниматься тренировками, поддерживая себя в некоторой физической форме. Существуют виды спорта, в которых инвалиды с травмами шейного отдела позвоночника принимают участие именно на колясках активного типа в силу их преимущества в мобильности.

3. "Кресло-коляска с электроприводом, в том числе для детей-инвалидов" (всех классификаций)

"Противопоказания":

Относительные медицинские противопоказания:

- умеренно выраженные, выраженные или значительно выраженные нарушения статики и координации движений (гиперкинетические, атактические нарушения);

- полное отсутствие движений в верхних конечностях и верхней половине туловища.

По словам самих инвалидов, коляска с электроприводом, оснащенная дополнительными приспособлениями, является единственной возможностью для самостоятельного передвижения людей с инвалидностью этих категорий.

Следует отметить, что относительным противопоказанием к получению кресла-коляски активного типа и кресла-коляски с электроприводом являются заболевания мочеполовой системы (хроническая почечная недостаточность III, IV стадии.) Данная формулировка допускает разные толкования. При консультации с заведующими комиссии МСЭ в частном порядке на вопрос о трактовке противопоказания ответ однозначен: при заболевании мочеполовой системы - отказать. У абсолютного большинства инвалидов-колясочников имеются хронические заболевания мочеполовой системы (цистит, пиелонефрит, простатит и пр.). На сегодняшний день инвалиды регулярно сталкиваются с невозможностью вписать в индивидуальную программу реабилитации необходимые им технические средства реабилитации при прохождении медико-социальной экспертизы. Данная формулировка практически исключает возможность получения активной коляски и коляски с электроприводом инвалидами-колясочниками.

4. "Приспособления для одевания, раздевания и захвата предметов"

"Противопоказания":

Относительные медицинские противопоказания:

Верхняя параплегия

Дело в том, что во всем мире захваты используют именно люди с травмами шейного отдела позвоночника, с ограниченной подвижностью кистей. Специально для этого разрабатывают механизм, чтобы при "слабой кисти" был мощный зацеп механизма.

Действующий в настоящее время Приказ Минтруда от 9 декабря 2014 г. № 998н³⁴⁹, уточнивший показания и противопоказания, не изменил описанную выше ситуацию.

Проведенный анализ демонстрирует, что содержащиеся в Приказе нормы соответствуют принципу экономного расходования бюджетных средств, но нарушают принцип реабилитации инвалидов и их интеграции в общество.

В связи с вышеизложенным необходимо внести следующие изменения в Приказ от 9 декабря 2014 г. № 65н.

1. В пункте "Противопоказания" к получению приспособления "Кресло-коляска активного типа и Кресло-коляска с электроприводом (всех классификаций)" исключить формулировку "Заболевания мочеполовой системы" и оставить "Хроническая почечная недостаточность III, IV стадии".

2. В пункте "Противопоказания" к приспособлению "Опора в кровать веревочная и Опора в кровать металлическая" исключить формулировку "Выраженные нарушения статодинамических функций верхних конечностей".

3. В пункте "Противопоказания" к приспособлению "Кресло-коляска активного типа и кресло-коляска с электроприводом" исключить формулировки:

а) "умеренно выраженные, выраженные или значительно выраженные нарушения статики и координации движений (гиперкинетические, атактические нарушения)";

б) "полное отсутствие движений в верхних конечностях и верхней половине туловища".

4. В пункте "Противопоказания" к аспекту "Приспособления для одевания, раздевания и захвата предметов" исключить формулировку "Верхняя параплегия".

Таким образом, правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации, имеет определенные недостатки и не в полной мере отвечает принципу эффективной реабилитации. Необходимо внести соответствующие изменения в федеральные законы, акты

³⁴⁹ Об утверждении перечня показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 09.12.2014 № 998н. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Правительства РФ, ведомственные документы профильных министерств в целях совершенствования механизма обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. В противном случае раннее выделенная цель современной российской правовой политики в отношении инвалидов - интеграция их в общество - окажется под угрозой.

Анализ наиболее существенных с точки зрения автора приоритетных направлений правовой политики России в отношении инвалидов показал, что даже на современном этапе существует немало проблем, с которыми сталкиваются инвалиды и которые еще предстоит решить законодателю.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решение всех задач, связанных с обеспечением полноценной жизни людей с инвалидностью, обязывает Российскую Федерацию проводить активную эффективную правовую политику в этой сфере.

В проведенном исследовании правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов освещаются лишь некоторые вопросы темы: понятие правовой политики, история развития, принципы, цели и средства, ее приоритеты на современном этапе. Анализ содержания диссертации позволяет сделать ряд выводов и сформулировать рекомендации по дальнейшему развитию правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов.

1. По мнению автора, правовая политика РФ, осуществляемая по отношению к инвалидам, - это научно обоснованная последовательная системная деятельность по разработке стратегии и тактики совершенствования законодательства по вопросам обеспечения жизнедеятельности инвалидов, механизма его реализации, осуществляемая федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ при участии общественных объединений инвалидов, направленная на достижение таких целей, как обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод, социальная защита, поддержка общественных объединений инвалидов.

2. Победа советской власти в 1917 г. открыла путь к дальнейшему развитию и активной реализации правовой политики по отношению к инвалидам.

Несмотря на множество серьезных проблем, стоявших перед Советским государством в экономике, политике, социальной сфере, инвалиды не были забыты. Именно на 20-е гг. XX в. приходился период формирования фундамента советской правовой политики в отношении инвалидов; определялись положения, имеющие первостепенное значение в данной сфере; выбирались наиболее эффек-

тивные средства осуществления такой политики. Эти основы развивались на всем протяжении существования Советского государства. Советская правовая политика 1930-х гг. в рассматриваемой сфере была направлена на адаптацию нормативно-правовой базы, накопленной в 1920-е гг., к изменившимся условиям (социальным, экономическим, политическим) и задачам, стоявшим перед государством.

3. Появление инвалидов Отечественной войны обусловило развитие таких приоритетных направлений правовой политики в отношении инвалидов в 1940-50-е гг., как преобразование деятельности врачебно-трудовых комиссий, развитие и совершенствование законодательства, затрагивающего права и интересы инвалидов Великой Отечественной войны и членов их семей, совершенствование законодательства в сфере пенсионного обеспечения советских граждан. В 1960-е и 1970-е гг. для правовой политики в рассматриваемой сфере были характерны такие тенденции, как расширение льгот, постепенное выравнивание пенсионного обеспечения колхозников с рабочими и служащими, юридическое оформление новой категории инвалидов - "дети-инвалиды".

4. Для правовой политики в отношении инвалидов в 1980-е годы систематизация законодательства в исследуемой сфере, появление нормативно-правовой базы, определяющей статус лиц, ставших инвалидами в результате выполнения интернационального долга в республике Афганистан, повышение материального положения инвалидов.

Основным средством правовой политики Советского государства в отношении инвалидов являлись льготы. О создании доступной для инвалидов среды, интеграции их в общество начали задумываться лишь в конце существования советского периода. В конце 1990 г. в правовой политике Советского государства, проводимой в отношении инвалидов, произошло важное событие - Верховным Советом СССР был принят Закон СССР "Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР"³⁵⁰. Однако известные исторические события 1991 г. привели к тому, что реализация этих направлений была отложена.

³⁵⁰ Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР : закон СССР от 11.12.1990 № 1826-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 51. Ст. 1115.

5. С распадом Советского Союза начался новый этап формирования правовой политики в отношении инвалидов.

Несмотря на сложную экономическую ситуацию в 1991 - 2004 гг., основным средством реализации правовой политики по отношению к инвалидам оставались льготы. Приоритетными направлениями в рассматриваемый период стали: решение проблем детей-инвалидов; правовое регулирование статуса инвалидов вследствие радиационных воздействий; определение правового статуса военнослужащих, ставших инвалидами вследствие участия в контртеррористических операциях; правовое регулирование деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов. Анализ документов конца 1990-х и начала 2000-х гг. показал, что действующая система льгот в ближайшем будущем будет кардинально реформирована. Поэтому принятие в 2004 г. Федерального закона № 122 стало результатом стратегических мероприятий, запланированных в самом начале 2000-х гг.

Положительной стороной данного закона являлось четкое разграничение источников финансирования льгот инвалидам - эти льготы финансировались из федерального бюджета (инвалиды были отнесены к так называемым федеральным льготникам). Однако этим же законом часть льгот была отменена, а другая часть переведена в денежную форму. При этом ежемесячная денежная выплата, заменившая льготы, выплачивалась инвалидам без учета районного коэффициента, установленного Правительством РФ в зависимости от района (местности) их проживания. Сложившаяся ситуация не просто ухудшила материальный статус, но и поставила в неравное положение инвалидов, проживающих в деревне и в городе, в Новосибирске и Москве, в Поволжье и на Дальнем Востоке. Данный закон вновь стимулировал развитие правовой политики, которая имела иные цели, средства, проблемы. На данном этапе (1991 - 2004 гг.) для нее были характерны такие черты, как фундаментальность изменений, неэффективность регулятивных механизмов, отставание правового регулирования от фактически сложившихся отношений, разрыв между теорией и практикой прав инвалидов, принятие нормативно-правовых актов, нормы которых не всегда соответствовали Конституции РФ.

6. Правовая политика в отношении инвалидов должна строиться на определенных принципах. Автор считает, что под принципами правовой политики в отношении инвалидов следует понимать основополагающие идеи, которые определяют стратегически ориентированную деятельность органов государственной власти в сфере правового регулирования вопросов, связанных с проблемами инвалидности и инвалидами.

К основным принципам правовой политики в отношении инвалидов автор относит: приоритетность прав и свобод человека и гражданина; принцип законности; принцип согласованности с международными стандартами правового регулирования; принцип федерализма; принцип комплексности; принцип научной обоснованности; демократический характер. В будущем указанные принципы должны дополняться и корректироваться по мере дальнейшего развития правовой политики в отношении инвалидов.

Правовая политика невозможна без постановки определенных целей и применения адекватных поставленным целям средств. Исходя из дефиниции правовой политики в отношении инвалидов, можно выделить такие ее **цели**, как обеспечение им равных возможностей с другими гражданами для реализации прав и свобод, социальная защита, поддержка общероссийских общественных объединений инвалидов. Указанные цели тесно связаны между собой.

Под **средством** в правовой политике понимаются пути и способы достижения поставленных целей. Правовые средства четко и точно закреплены в нормах права. К ним следует отнести льготы, поощрения, правовое стимулирование, запреты, наказания, договорное регулирование отношений и др.

7. Несмотря на то, что в последние 10 лет наблюдаются позитивные тенденции в развитии российской правовой политики в отношении инвалидов, имеют место факторы, вызывающие необходимость ее дальнейшего совершенствования. К ним относятся следующие: особенности субъекта, в отношении которого осуществляется правовая политика; численность инвалидов; недостаточно высокая квалификация лиц, занимающихся правотворческой деятельностью в рассматриваемой сфере; большой массив подзаконных нормативно-правовых актов, издаваем-

мых в целях реализации Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"; нарушения прав инвалидов.

8. Приоритеты правовой политики в отношении инвалидов призваны законодательно обеспечить реализацию основных прав и свобод лиц с инвалидностью, создание для них благоприятных условий жизнедеятельности в правовом пространстве.

По мнению автора, **приоритетами** правовой политики в отношении инвалидов на современном этапе ее развития являются: совершенствование деятельности государственной системы медико-социальной экспертизы, совершенствование механизма предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг, обеспечение права на охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, трудоустройство, совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов. На наш взгляд, наиболее существенными являются:

- 1) обеспечение прав инвалидов на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- 2) реализация прав данной категории лиц на образование;
- 3) совершенствование механизма предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг.

Таким образом, формирование и реализация правовой политики России в отношении инвалидов должны осуществляться в соответствии с принципами и нормами Международной Конвенции о правах инвалидов. Людям с инвалидностью необходимо обеспечить равное осуществление всех прав человека, возможность вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех сферах жизни общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [Текст] : [принята всенар. голосованием 12.12.1993 : с учетом поправок, внес. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ] // Российская газета. - 1993. - № 237. - 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Конвенция о правах инвалидов [Электронный ресурс]: [принята Резолюцией 611106 Генеральной Ассамблеей ООН 13.12.2006]. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".
3. Декларация о правах инвалидов [Электронный ресурс]: принята Генеральной Ассамблеей ООН 09.12.1975. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".
4. Резолюция 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".
5. О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу [Текст]: бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 31.05.2000 // Российская газета. - 2000. - № 107. - 3 июня.
6. Положение о социальном обеспечении трудящихся [Текст]: декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 31.10.1918 // СУ РСФСР. - 1918. - № 89. - Ст. 906.
7. О социальном обеспечении инвалидов [Текст]: декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 08.12.1921 // СУ РСФСР. - 1921. - № 79. - Ст. 672.
8. О порядке взимания платы за обучение в учреждениях Народного комиссариата просвещения [Текст]: декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 22.03.1923 // СУ РСФСР. - 1923. - № 24. - Ст. 279.

9. Положение о крестьянских обществах взаимопомощи [Текст] : декрет ВЦИК СНК РСФСР от 25.09.1924 // СУ РСФСР. - 1924. - № 81. - Ст. 813.

10. Об утверждении Положения о кооперативных объединениях инвалидов [Текст]: декрет ЦИК СНК РСФСР от 05.07.1926 // СУ РСФСР. - 1926. - № 41. - Ст. 317.

11. Об утверждении Положения о государственном обеспечении инвалидов военной службы и их семей, семей умерших или безвестно отсутствующих военнослужащих, семей лиц, призванных в ряды Рабоче-Крестьянской Красной Армии, а также лиц, утративших трудоспособность или лишившихся кормильцев вследствие активного участия в борьбе с контрреволюцией [Текст] : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11.10.1926 // СУ РСФСР. - 1926. - № 86. - Ст. 627.

12. Об учреждениях для глухонемых, слепых и умственно-отсталых детей и подростков [Текст]: декрет СНК РСФСР от 23.11.1926 // СУ РСФСР. - 1926. - № 83. - Ст. 613.

13. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год [Текст]: доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 20.02.2012 // Российская газета. - 2012. - № 48. - 6 марта.

14. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год [Текст]: доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19.02.2013 // Российская газета. - 2013. - № 68. - 29 марта.

15. О сельскохозяйственном налоге [Текст]: закон СССР от 08.08.1953 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 5. - С. 473.

16. О государственных пенсиях [Текст]: закон СССР от 14.07.1956; с посл. изм. и доп. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1956. - № 15. - Ст. 313.

17. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР [Текст]: закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI // Ведомости ВС СССР. - 1988. - № 49. - Ст. 727.

18. О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения и социального обслуживания населения [Текст]: закон СССР от 01.08.1989 № 313-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1989. - № 9. - Ст. 209.

19. О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства [Текст]: закон СССР от 23.04.1990 № 1443-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 19. - Ст. 320.

20. О пенсионном обеспечении военнослужащих [Текст]: закон СССР от 28.04.1990 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 23. - Ст. 414.

21. О пенсионном обеспечении граждан в СССР [Текст]: закон СССР от 15.05.1990 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 23. - Ст. 416.

22. О порядке применения на территории РСФСР в 1991 году Закона СССР "О налогах с предприятий, объединений и организаций" [Текст]: закон РСФСР от 01.12.1990 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. - 1990. - № 29. - Ст. 384.

23. Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР [Текст]: закон СССР от 11.12.1990 № 1826-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. - 1990. - № 51. - Ст. 1115.

24. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС [Текст]: закон РСФСР от 15.05.1991 № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1991. - № 21. - Ст. 699.

25. Об образовании [Текст]: закон от 10.07.1992 № 3266-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 150.

26. О страховых тарифах взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и на обязательное медицинское страхование граждан на первый квартал 1993 года [Текст]: закон РФ от 25.12.1992 № 4230-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 3. - Ст. 104.

27. О внесении изменений в статью 8 Закона РСФСР "О государственных пенсиях в РСФСР" [Текст]: закон РФ от 25.12.1992 № 4232-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 3. - Ст. 106.

28. О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного

го положения и при вооруженных конфликта [Текст] : закон РФ от 21.01.1993 № 4328-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 6. - Ст. 181.

29. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей [Текст]: закон от 12.02.1993 № 4468-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. - 1993. - № 9. - Ст. 328.

30. О внесении изменений в статью 8 Закона РСФСР "О государственных пенсиях в РСФСР" [Текст]: закон РФ от 30.03.1993 № 4695-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 16. - Ст. 555.

31. О страховых тарифах взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации, в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на второй квартал 1993 года [Текст]: закон РФ от 30.03.1993 № 4696-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 17. - Ст. 592.

32. О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР" [Текст]: закон РФ от 02.04.1993 № 4741-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 17. - Ст. 602.

33. О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год [Текст]: закон РФ от 14.05.1993 № 4966-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 22. - Ст. 794.

34. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча [Текст]: закон от 20.05.1993 № 4995-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 25. - Ст. 901.

35. Инструкция о порядке отбора и направления военнослужащих, членов из семей, пенсионеров и вольнонаемного состава в санатории и дома отдыха Военного Министерства СССР [Текст]: [введена в действие приказом Военного ми-

нистерства СССР от 10.03.1952 № 20] // Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Флота. - Москва, 1970.

36. Инструкция по определению групп инвалидности [Электронный ресурс] : утв. Министерством здравоохранения СССР 01.08.1956 и ВЦСПС 02.08.1956. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

37. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1. - Ст. 1.

38. Перечень заболеваний, при которых группа инвалидности устанавливается ВТЭК без указания срока переосвидетельствования [Электронный ресурс] : утв. Министерством здравоохранения СССР 01.08.1956 и ВЦСПС 02.08.1956. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

39. О предоставлении дополнительного отпуска инвалидам-слепым, работающим массажистами [Текст]: письмо Министерства здравоохранения СССР от 18.11.1960 № 21-29 / 14-320 (Документ опубликован не был).

40. О внесении изменений и дополнений в Правила пользования городскими телефонными сетями, утвержденные Минсвязи СССР 21 февраля 1963 г. [Текст]: письмо Министерства связи СССР от 18.07.1967 № 169-д (Документ опубликован не был).

41. О продаже родственникам, осуществляющим уход за инвалидами с детства и детьми-инвалидами, автомобилей "Запорожец" с ручным управлением [Текст] : письмо Министерства социального обеспечения РСФСР от 29.05.1987 № 1-61-И (Документ опубликован не был).

42. Об индивидуальном обучении больных детей на дому [Текст]: письмо Министерства народного образования РСФСР от 14.11.1988 № 17-253-6 (Документ опубликован не был).

43. О принятии мер по устранению нарушений прав детей с отклонениями в развитии в сфере образования [Текст]: письмо Министерства образования и науки РФ от 24.01.2007 № 01-26/05-01 // Администратор образования. - 2007. - № 7.

44. О реализации конституционного права детей-инвалидов, проживающих в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей, на образование [Текст]: письмо Министерства образования и науки РФ № ВФ-577/06, Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 2608-ВС от 04.04.2007 // Официальные документы в образовании. - 2007. - № 17. Июнь.

45. О мерах по созданию условий для дистанционного образования детей-инвалидов в 2013 - 2015 годах [Текст] : письмо Министерства образования и науки РФ от 12.09,2012 № ИР - 778/07 // Администратор образования. - 2012. - № 20

46. Представление о нарушениях законодательства об охране здоровья детей [Текст]: письмо Генеральной прокуратуры РФ от 19.06.1996 № 21-22-96 // Здравоохранение. - 1996. - № 9

47. О вознаграждении рабочих-инвалидов при закрытии предприятий [Текст]: постановление НКТ РСФСР от 22.02.1918 // СУ РСФСР. - 1918. - № 28. - Ст. 363.

48. О социальном обеспечении глухонемых и слепых [Текст]: постановление НКЗ РСФСР, НКСО РСФСР, НКП РСФСР от 26.11.1920 // СУ РСФСР. - 1920. - № 100. - Ст. 540.

49. О порядке организации производственно-потребительских артелей и объединений инвалидов [Текст]: постановление НКСО РСФСР от 26.05.1923 // СУ РСФСР. - 1923. - № 65. - Ст. 631.

50. Об оплате жилых помещений в поселках городского типа [Текст]: постановление ВЦИК СССР, СНК СССР от 13.06.1923 // СУ РСФСР. - 1923. - № 55. - Ст. 540.

51. О распространении на слепых и их объединения налоговых льгот, установленных для инвалидов труда и войны и их объединений [Текст]: постановление СНК СССР 18.11.1925 // СЗ СССР. - 1925. - № 79. - Ст. 604.

52. О льготах по промысловому налогу для инвалидов войны и труда и их объединений [Текст]: постановление ВЦИК СССР, СНК СССР от 30.10.1925 // СЗ СССР. - 1925. - № 76. - Ст. 571.

53. О налоговых льготах комитетам помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне, и предприятиям упомянутых комитетов [Текст]: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 05.03.1926 // СЗ СССР. - 1926. - № 14. - Ст. 100.

54. О героях труда [Текст] : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1927 // СЗ СССР. - 1927. - № 45. - Ст. 456.

55. О предоставлении инвалидам, не подпадающим под действие законов о государственном обеспечении и социальном страховании, но принадлежащим к трудовым слоям населения, права обучения и переобучения в профессионально-технических школах для инвалидов [Текст]: постановление СНК РСФСР от 08.08.1928 // СУ РСФСР. - 1928. - № 102. - Ст. 647.

56. О мерах к обеспечению развития кооперации инвалидов [Текст]: постановление СНК РСФСР от 16.08.1928 // СУ РСФСР. - 1928. - № 122. - Ст. 769

57. О распространении льгот, предоставленных хозяйствам бывших красных партизан и красногвардейцев, на сельско-хозяйственные коллективы, организуемые из инвалидов войны, семей призванных в Рабоче-Крестьянскую Красную армию и семей погибших на фронтах: постановление СНК РСФСР от 16.08.1928 // СУ РСФСР. - 1928. - № 108. - Ст. 682.

58. О праве вдов умерших военнослужащих, умерших инвалидов войны, а также лиц, убитых в борьбе с контрреволюцией, имеющих при себе детей, не достигших шестнадцатилетнего возраста, на участие в кооперативных объединениях (артелях) инвалидов на правах инвалидов [Текст]: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 27.08.1928 // СУ РСФСР. - 1928. - № 118. - Ст. 741.

59. О врачебно-экспертных комиссиях [Текст]: постановление СНК РСФСР от 31.01.1930 // СУ РСФСР. - 1930. - № 5. - Ст. 64

60. Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию [Текст]: постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13.02.1930 // СЗ СССР. - 1930. - № 11. - Ст. 131.

61. О нормах персональных пенсий и единовременных пособий, порядке их выплаты и источниках средств на выдачу этих пенсий и пособий [Текст]: постановление СНК РСФСР от 19.07.1930 // СУ РСФСР. - 1930. - № 35. - Ст. 446.

62. Об утверждении Положения о кооперации инвалидов [Текст]: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14.12.1930 // СУ РСФСР. - 1931. - № 4. - Ст. 43

63. Об утверждении Положения о кассах общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц [Текст]: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 13.03.1931 // СУ РСФСР. - 1931. - № 16. - Ст. 184.

64. Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях [Текст]: постановление СНК РСФСР от 25.08.1931 // СУ РСФСР. - 1931. - № 50. - Ст. 371.

65. Об утверждении Положения о государственном обеспечении инвалидов войны и военной службы и лиц к ним приравненных, а также членов семей этих лиц [Текст]: постановление ВЦИК СНК РСФСР от 01.04.1934 // СУ РСФСР. - 1934. - № 17. - Ст. 103.

66. О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле [Текст]: постановление СНК СССР ЦК ВКП (б) ВЦСПС от 23.12.1938 // СП СССР. - 1939. - № 1. - Ст. 1.

67. О трудовом устройстве инвалидов Отечественной войны [Текст]: постановление СНК СССР от 06.05.1942 № 640 // СП СССР. - 1942. - № 5. - Ст. 76.

68. Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях [Текст]: постановление СНК СССР от 05.12.1942 № 1936 // Законодательные и административно-правовые акты военного времени. С 22 марта 1942 г. по 1 мая 1943 г. – М.: НКЮ СССР, 1943.

69. Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты пенсий по инвалидности военнослужащим рядового, сержантского и старшинского состава [Текст]: постановление СНК СССР от 31.01.1944 № 101 // СП СССР. - 1944. - № 3. - Ст. 47.

70. О предоставлении инвалидам Отечественной войны и членам их семей права ухода с предприятий и из учреждений в случае переезда к месту постоянного жительства [Текст]: постановление СНК СССР от 05.10.1945 № 2533 // СП СССР. - 1945. - № 9. - Ст. 117.

71. О лесосечном фонде на 1946 год [Текст]: постановление Совета министров СССР от 07.04.1946 № 781 (Документ опубликован не был).

72. Об утверждении правил сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР [Текст]: постановление Совета министров СССР от 17.08.1946 № 2915 // СП СССР. - 1947. - № 6. - Ст. 116: [в ред. Постановления Совмина СССР от 27.04.1983 № 364 // СП СССР. - 1983. - № 13. - Ст. 61].

73. О наделении приусадебными участками постоянных рабочих, специалистов и служащих совхозов и об оказании им помощи в строительстве собственных жилых домов [Текст]: постановление Совета министров СССР от 17.06.1947 № 2060 (Документ опубликован не был).

74. Об утверждении правил сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР [Текст]: постановление Совета министров СССР от 17.08.1947 № 2915 // СП СССР. - 1947. - № 6. - Ст. 116; 1983. - № 13. - Ст. 61.

75. Об изменении порядка выплаты пенсий пенсионерам-инвалидам 3-й группы [Текст]: постановление Совета министров СССР от 09.08.1948 № 3001 (Документ опубликован не был).

76. Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях [Текст]: постановление Совета министров СССР от 05.11.1948 № 4149 // СП СССР. - 1949. - № 1. - Ст. 1

77. О предоставлении инвалидам-слепы́м права бесплатного проезда внутригородским транспортом [Текст]: постановление Совета министров СССР от 09.03.1954 № 399 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 2. - С. 757.

78. Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий [Текст]: постановление Совета министров СССР от 04.08.1956 № 1044 // СП СССР. - 1957. - № 1. - Ст. 1.

79. Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях (ВТЭК) [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 21.12.1956 № 792 (Документ опубликован не был).

80. О пенсиях офицерам и военнослужащим сверхсрочной службы и их семьям [Текст]: постановление Совета министров СССР от 02.01.1957 № 1 // СП СССР. - 1957. - № 3. - Ст. 23.

81. О мерах по улучшению трудового устройства инвалидов в РСФСР [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 22.08.1961 № 1070 // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 2. - С. 357.

82. Об упорядочении использования ведомственных и служебных жилых помещений [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 29.09.1962 № 1331 (Документ опубликован не был).

83. Об установлении размеров служебных земельных наделов линейным работникам железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речного флота, связи и магистральных трубопроводов [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 03.10.1962 № 1301 // СП РСФСР. - 1962. - № 18. - Ст. 97.

84. Об обеспечении инвалидов автомобилями с ручным управлением [Текст]: постановление Совета министров СССР от 29.12.1963 № 1277; с изм. и доп., внес. Постановлением Совета министров СССР от 06.10.1969 № 794 "О внесении частичного изменения в Постановление Совета министров СССР от 29 декабря 1963 г. № 1277" (Документ опубликован не был).

85. Об устранении необоснованных ограничений подсобного хозяйства колхозников, рабочих и служащих [Текст]: постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР, Совета министров РСФСР от 13.11.1964 № 1408 (Документ опубликован не был).

86. О расширении льгот инвалидам Отечественной войны и членам семей военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну [Текст]: постановление Совета министров СССР от 06.03.1965 № 140; с изм., внес. Постановлением Совета министров СССР от 20.05.1965 № 401 // СП СССР. - 1965. - № 4. - Ст. 22; СП СССР. - 1965. - № 13. - Ст. 96.

87. О ставках арендной платы за нежилые помещения [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 28.07.1965 № 893 // СП РСФСР. - 1965. - № 17. - Ст. 105.

88. О ежемесячных пособиях инвалидам с детства [Текст]: постановление Совета министров СССР от 10.11.1967 № 1025 // СП СССР. - 1967. - № 29. - Ст. 202.

89. О предоставлении дополнительных льгот инвалидам-слепым при пользовании транспортом [Текст]: постановление Совета министров СССР от 08.02.1968 № 86 // СП СССР. - 1968. - № 4. - Ст. 18.

90. О льготах на проезд в автобусах междугородных сообщений пассажиров отдельных категорий [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 27.09.1968 № 661 // СП РСФСР. - 1968. - № 19. - Ст. 101.

91. О мерах по дальнейшему улучшению использования труда пенсионеров по старости и инвалидов в народном хозяйстве и связанных с этим дополнительных льготах [Текст]: постановление Совета министров СССР от 14.09.1973 № 674 // СП СССР. - 1973. - № 21. - Ст. 116.

92. О мерах по дальнейшему улучшению обучения, трудового устройства и обслуживания лиц с дефектами умственного и физического развития [Текст]: постановление Совета министров СССР от 17.01.1975 № 50 (Документ опубликован не был).

93. О дополнительных льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих [Текст]: постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР № 304 от 18.04.1975 // СП СССР. - 1975. - № 11. - Ст. 59.

94. Об утверждении Положения о налоге с оборота [Текст]: постановление Совета министров СССР от 30.06.1975 № 572 // СП СССР. - 1975. - № 17. - Ст. 108.

95. О дополнительных мерах по улучшению организации профессионального обучения и трудового устройства инвалидов [Текст]: постановление Совета министров СССР от 10.12.1976 № 1010 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 2. - С. 754 - 10.

96. Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства [Текст]: постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 23.05.1979 № 469 // СП СССР. - 1979. - № 14. - Ст. 89.

97. Об утверждении Положения о льготах для инвалидов Отечественной войны и семей погибших военнослужащих [Текст]: постановление Совета министров СССР от 23.02.1981 № 209 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 2. - С. 750 - 754.

98. О внесении изменений в Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий и в Положение о порядке назначения и выплаты пенсий членам колхозов [Текст]: постановление Совета министров СССР от 02.09.1981 № 866 // СП СССР. - 1981. - № 24. - Ст. 143.

99. Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы и их семей [Текст] : постановление Совета министров СССР от 10.11.1982 № 986 (Документ опубликован не был).

100. О льготах военнослужащим, рабочим и служащим, находящимся в составе ограниченного контингента советских войск на территории Демократической Республики Афганистан, и их семьям [Текст]: постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 17.01.1983 № 59-27 // Свод законов СССР. - Т. 2. - С. 754 - 756.

101. Об обеспечении транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидов с детства [Текст]: постановление Совета министров СССР от 04.04.1983 № 272 // СП СССР. - 1983. - № 10. - Ст. 51.

102. О порядке обеспечения транспортными средствами инвалидов из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидов с детства [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 19.05.1983 № 254 // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 2. - С. 373.

103. О дополнительных льготах участникам Великой Отечественной войны [Текст]: постановление Совета министров СССР от 15.01.1985 № 54 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 2. - С. 748.

104. Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях [Текст]: постановление Совета министров РСФСР и ВЦСПС от 09.04.1985 № 147 // СП РСФСР. - 1985. - № 11. - Ст. 51.

105. Об утверждении Положения о пенсионном обеспечении лиц начальствующего и рядового состава органов Министерства внутренних дел СССР и их семей [Текст]: постановление Совета министров СССР от 30.05.1985 № 493 (Документ опубликован не был).

106. Об объединении решений Правительства РСФСР по вопросу предоставления отдельным категориям инвалидов права бесплатного проезда внутригородским транспортом [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 05.09.1985 № 384 // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 2. - С. 353.

107. О материальном обеспечении инвалидов и престарелых граждан, не получающих пенсии [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 17.10.1985 № 456 // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 2. - С. 343.

108. О порядке проведения капитального ремонта мотоколясок, выдаваемых инвалидам из числа рабочих, служащих и колхозников, а также инвалидам с детства [Текст]: постановление Совета министров СССР от 24.10.1985 № 1000 // СП СССР. - 1985. - № 33. - Ст. 156.

109. О мерах по дальнейшему улучшению условий жизни инвалидов с детства [Текст]: постановление Совета министров РСФСР от 23.04.1986 № 171 // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 2. - С. 320.

110. О льготах при продаже товаров длительного пользования в кредит [Текст]: постановление Совета министров СССР от 28.10.1986 № 1277 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 8. - С. 484.

111. О дополнительных мерах по улучшению материально-бытовых условий лиц, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан, и их семей [Текст]: постановление Совета министров СССР от 09.08.1988 № 989 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 2. - С. 754-8-3.

112. О порядке и льготах по налоговому регулированию фонда оплаты труда государственных предприятий (объединений) [Текст]: постановление Совета

министров СССР от 21.09.1989 № 762 // СП СССР. - 1989. - № 32. - Ст. 144.

113. О дополнительных мерах по улучшению обеспечения инвалидов транспортными средствами [Текст]: постановление Совета министров СССР от 10.11.1989 № 954 // СП СССР. - 1989. - № 36. - Ст. 169.

114. О повышении размеров пособий инвалидам с детства II группы [Текст]: постановление Совета министров СССР от 16.02.1990 № 181 // СП СССР. - 1990. - № 8. - Ст. 40.

115. О распространении действия Закона РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на граждан из подразделений особого риска [Текст]: постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2123-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1992. - № 4. - Ст. 138.

116. Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений [Текст]: постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464 - I // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1992. - № 12. - Ст. 621.

117. Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 21.08.1992 № 615 // САПП РФ. - 1992. - № 9. - Ст. 606.

118. Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 01.03.1993 № 167 // САПП РФ. - 1993. - № 10. - Ст. 832.

119. О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности [Текст]: постановление Правительства РФ от 25.03.1993 № 245 // САПП РФ. - 1993. - № 13. - Ст. 1144.

120. О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации на второе полугодие 1993 года

[Текст]: постановление ВС РФ от 09.07.1993 № 5357-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 30. - Ст. 1161.

121. О государственной поддержке развития российской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения [Текст]: постановление Правительства РФ от 30.07.1994 № 890 // СЗ РФ. - 1994. - № 15. - Ст. 1791.

122. О федеральной целевой программе "Разработка и производство технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов" [Текст]: постановление Правительства РФ от 24.10.1994 № 1189 // СЗ РФ. - 1994. - № 27. - Ст. 2900.

123. О Федеральной комплексной программе "Социальная поддержка инвалидов" [Текст]: постановление Правительства РФ от 16.01.1995 № 59 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 5. - Ст. 416.

124. Об утверждении Рекомендаций по квотированию рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для лиц, особо нуждающихся в социальной защите [Текст]: постановление Минтруда РФ от 06.02.1995 № 9 // Бюллетень Минтруда РФ. - 1995. - № 3.

125. Об утверждении Положения о Министерстве социальной защиты населения Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 15.05.1995 № 466 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 21. - Ст. 1973.

126. О Федеральной программе содействия занятости населения в Российской Федерации на 1995 год [Текст]: постановление Правительства РФ от 31.05.1995 № 540 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 24. - Ст. 2275.

127. О государственной службе медико-социальной экспертизы [Текст]: постановление Правительства РФ от 03.04.1996 № 392 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 15. - Ст. 1630.

128. О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг [Текст]: постановление Правительства РФ от 27.07.1996

№ 901 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 32. - Ст. 3936.

129. О порядке признания граждан инвалидами [Текст]: постановление Правительства РФ от 13.08.1996 № 965 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 34. - Ст. 4127.

130. О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 годов [Текст]: постановление Правительства РФ от 26.02.1997 № 222 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 10. - Ст. 1173.

131. О Федеральной целевой программе "Социальная защита инвалидов военной службы на период 1997 - 2000 годов": постановление Правительства РФ от 22.04.1997 № 454 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 18. - Ст. 2150.

132. Об утверждении Положения о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 23.04.1997 № 480 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 17. - Ст. 2019.

133. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 03.06.1997 № 659 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 23. - Ст. 2691.

134. О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей [Текст]: постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 936 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 35. - Ст. 4321.

135. О предоставлении путевок в лечебно-оздоровительные учреждения военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Государственной противопо-

пожарной службы и сотрудникам уголовно-исполнительной системы, выполняющим (выполнявшим) задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на территории Северо-Кавказского региона, и членам их семей [Текст]: постановление Правительства РФ от 25.02.2000 № 160 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 10. - Ст. 1128.

136. Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову об изменении источников финансирования, связанных с реализацией Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Федерального закона "О ветеранах" [Текст]: постановление Государственной думы РФ от 21.06.2000 № 482 - III ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 27. - Ст. 2810.

137. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации [Текст]: постановление Правительства РФ от 29.04.2002 № 284 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 18. - Ст. 1771.

138. По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), федеральных законов от 12 февраля 2001 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", от 19 июня 2000 года "О минимальном размере оплаты труда" и от 7 августа 2000 года "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев [Текст]: постановление Конституционного суда

РФ от 19.06.2002 № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 27. - Ст. 2779.

139. О Федеральной целевой программе "Дети России" на 2003 - 2006 годы [Текст]: постановление Правительства РФ от 03.10.2002 № 732 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 41. - Ст. 3984.

140. О подпрограмме "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф", входящей в состав Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы [Текст]: постановление Правительства РФ от 16.10.2002 № 760 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 42. - Ст. 4155.

141. О парламентском запросе Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову "О необходимости принятия мер по реализации положений законодательства Российской Федерации о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС [Текст]: постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 02.04.2003 № 3779-III ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 16. - Ст. 1418.

142. Об утверждении Правил обеспечения в 2005 году инвалидов техническими средствами реабилитации, отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета [Текст]: постановление Правительства РФ от 12.12.2004 № 771 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 51. - Ст. 5186.

143. О порядке обеспечения за счет средств федерального бюджета инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями [Текст]: постановление Правительства РФ от 31.12.2005 № 877 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 7. - Ст. 773.

144. О порядке и условиях признания лица инвалидом [Текст]: постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 9. - Ст. 1018.

145. Об обращении Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации "К Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову о выделении из федерального бюджета средств на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации сверх сумм, установленных Федеральным законом от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год" [Текст] : постановление Государственной думы Федерального собрания РФ IV созыва от 21.03.2007 № 4334-4 ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 14. - Ст. 1641.

146. О закупках в 2010 году лекарственных средств, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственной им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей [Текст]: постановление Правительства РФ от 17.10.2007 № 682 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 43. - Ст. 5209.

147. О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями [Текст]: постановление Правительства РФ от 07.04.2008 № 240: [ред. от 07.03.2016] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 15. - Ст. 1550.

148. О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом [Текст]: постановление Правительства РФ от 07.04.2008 № 247 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 15. - Ст. 1554.

149. О порядке предоставления легковых автомобилей и выплаты единовременной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета инвалидам, которые на 1 января 2005 года состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации для обеспечения транспорт-

ными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями [Текст]: постановление Правительства РФ от 12.09.2008 № 670 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 38. - Ст. 4310.

150. О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов [Текст]: постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 865 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 45. - Ст. 5851.

151. О государственной программе Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы [Текст]: постановление Правительства РФ от 17.03.2011 № 175 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 13. - Ст. 1765.

152. Об увеличении (индексации) с 1 января 2013 г. размера ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников [Текст]: постановление Правительства РФ от 04.12.2012 № 1256 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 50 (Ч. 6). - Ст. 7072.

153. Об увеличении (индексации) с 1 января 2014 г. размера ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников [Текст]: постановление Правительства РФ от 09.12.2013 № 1137 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 50. - Ст. 6603.

154. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы [Текст]: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 17. - Ст. 2058.

155. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы [Текст]: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 297: [ред. от 19.02.2015] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 17. - Ст. 2060.

156. Об увеличении (индексации) с 1 января 2015 г. размера ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников [Текст]: постановление Правительства РФ от 16.12.2014 № 1371 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 51. - Ст. 7455.

157. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2020 годы [Текст]: постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2015. - № 49. - Ст. 6987.

158. Об установлении с 1 февраля 2016 г. размера индексации выплат, пособий и компенсаций [Текст]: постановление Правительства РФ от 28.01.2016 № 42 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 6. - Ст. 838.

159. Правила пользования городскими телефонными сетями [Электронный ресурс]: утв. Министерством связи СССР 21.02.1963. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

160. О мерах по дальнейшему улучшению стоматологической помощи населению [Текст]: приказ Минздрава СССР от 03.07.1946 № 417 (Документ опубликован не был).

161. О введении в действие "Инструкции о порядке устройства и эксплуатации радиотрансляционных точек, а также о взимании установочной и абонентной платы за них" [Электронный ресурс]: приказ Министерства связи СССР от 20.03.1963 № 192. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

162. Об утверждении Положения о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения [Текст]: приказ Министерства высшего и среднего образования СССР от 18.03.1968 № 220 // Бюллетень Минвуза СССР. - 1968. - № 6.

163. О состоянии и мерах по дальнейшему улучшению работы органов здравоохранения и социального обеспечения РСФСР по профилактике инвалидности и восстановлению трудоспособности инвалидов [Текст]: приказ Министер-

ства социального обеспечения РСФСР № 104, Министерства здравоохранения РСФСР № 575-дсп от 03.08.1984 (Документ опубликован не был).

164. Об утверждении Классификаций и временных критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы [Текст]: приказ Министерства здравоохранения РФ № 30, постановление Министерства труда и социального развития РФ от 29.01.1997 № 1 // Бюллетень Минтруда. - 1997. - № 2.

165. О результатах проверки Счетной палатой Российской Федерации целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию федеральных целевых программ "Планирование семьи", "Безопасное материнство" и "Дети-инвалиды" в 1996 году [Текст]: приказ Министерства здравоохранения РФ от 13.06.1997 № 182 (Документ опубликован не был).

166. О государственной службе медико-социальной экспертизы в медучреждениях Федерального управления "Медбиоэкстрем" [Текст]: приказ Министерства здравоохранения РФ от 25.06.1997 № 190 // Здравоохранение. - 1997. - № 8.

167. О предоставлении дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим Федеральной пограничной службы Российской Федерации, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах [Текст]: приказ Федеральной пограничной службы РФ от 29.04.1998 № 207 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 1998. - № 15.

168. Об обеспечении услугами телефонной связи инвалидов и ветеранов Великой Отечественной войны [Текст]: приказ Министерства связи и информатизации РФ от 27.12.1999 № 17 // СвязьИнформ. - 2000. - № 1.

169. Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 22.08.2005 № 535 // Российская газета. - 2005. - № 210. - 21 сент.

170. Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17.10.2005 № 638 (Документ опубликован не был).

171. О заключении региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации Государственных контрактов по обеспечению в 2006 году инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов) и протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета [Текст]: приказ Фонда социального страхования РФ от 02.02.2006 № 24 (Документ опубликован не был).

172. Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12.04.2006 № 282 // Российская газета. - 2006. - № 102. - 17 мая.

173. Об утверждении Перечня лекарственных препаратов, в том числе перечня лекарственных препаратов, назначаемых по решению врачебной комиссии лечебно-профилактических учреждений, обеспечение которыми осуществляется в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18.09.2006 № 665 // Российская газета. - 2006. - № 220. - 3 марта.

174. О порядке назначения и выписывания лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения и специализированных продуктов лечебного питания [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12.02.2007 № 110 // Российская газета. - 2007. - № 100. - 15 мая.

175. Об утверждении Сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 07.05.2007 № 321 // Российская газета. - 2007. - № 117. - 2 июня.

176. Об утверждении Плана мероприятий Минздравсоцразвития России по устранению недостатков и принятию мер по улучшению положения в системе социального страхования и социальной защиты населения [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 02.03.2009 № 82 (Документ опубликован не был).

177. Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23.12.2009 № 1013н // Российская газета. - 2010. - № 63. - 26 марта.

178. Об утверждении методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 961н, Федеральной службы по тарифам № 527-а от 03.11.2010 // Российская газета. - 2010. - № 268. - 26 нояб.

179. Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31.01.2011 № 57н // Российская газета. - 2011. - № 29. - 11 нояб.

180. Об утверждении Сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 27.12.2011 № 1666н // Российская газета. - 2012. - № 61. - 21 марта.

181. Об утверждении перечня показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации [Текст]: приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.02.2013 № 65н // Бюллетень норма-

тивных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2013. - № 22. - 3 июня.

182. Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации 30 декабря 2005 года № 2347-р [Текст]: приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 24.05.2013 № 214н // Российская газета. - 2013. - № 154. - 17.07.

183. Об утверждении перечня показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации [Электронный ресурс]: приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 09.12.14 № 998н. - Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

184. Об утверждении Положения о Координационном комитете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации [Текст]: распоряжение Президента РФ от 27.03.1993 № 205-рп // САПП РФ. - 1993. - № 14. - Ст. 1198.

185. Об утверждении Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000 - 2001 годы [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 26.07.2000 № 1072-р // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 33. - Ст. 3414.

186. О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 21.10.2004 № 1343-р // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 43. - Ст. 4252.

187. О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 30.12.2005 № 2347-р // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 4. - Ст. 453

188. О признании недействующим частично пункта 2 Приказа Минздравсоцразвития РФ от 07.05.2007 № 321 "Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими

изделиями до их замены" и пункта 23 сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены, утвержденных указанным Приказом [Текст]: решение Верховного Суда РФ от 19.09.2007 № ГКПИ 07-852 (Документ опубликован не был).

189. О признании недействующим частично пункта 2 Приказа Минздравсоцразвития РФ от 07.05.2007 № 321 "Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены", в части признания утратившим силу Приказа Минздравсоцразвития РФ от 12.04.2006 № 282 "Об утверждении сроков пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями до их замены" [Текст]: решение Верховного Суда РФ от 27.05.2008 № ГКПИ 08-1185 // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2009. - № 8. - Август (извлечение).

190. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов [Текст]// Сборник законодательно-правовых документов по профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. – М., 2000. - С. 4.

191. О переходе на восьмичасовой рабочий день, семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.06.1940 // Ведомости ВС СССР. - 1940. - № 20.

192. О военном налоге [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 29.12.1941 // Ведомости ВС СССР. - 1942. - № 2.

193. Об отмене административного выселения из домов государственных предприятий, учреждений и организаций рабочих и служащих, прекративших трудовые отношения [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.09.1953 (Документ опубликован не был).

194. О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.09.1967 № 1909-VII // Ведомости ВС СССР. - 1967. - № 39. - Ст. 520.

195. О подоходном налоге с кооперативных и общественных организаций (с изменениями и дополнениями): указ Президиума Верховного Совета СССР от 01.03.1979 // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 5. - С. 455.

196. О местных налогах и сборах [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.01.1981 № 3819 - X // Свод законов СССР. - 1990. - Т. 5. - С. 479.

197. О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О подоходном налоге с населения" [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.10.1983 № 10137-X // Ведомости ВС СССР. - 1983. - № 43. - Ст. 653.

198. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам налогообложения граждан [Текст]: указ Президиума Верховного Совета СССР от 23.04.1987 № 6881-XI // Ведомости ВС СССР. - 1987. - № 17. - С. 224.

199. О налогообложении владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов [Текст] : указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.03.1988 № 8641-XIV // Ведомости ВС СССР. - 1988. - № 12. - Ст. 186; с изм. и доп., внес. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28.03.1989 // Ведомости ВС СССР. - 1989. - № 13. - Ст. 92.

200. О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы [Текст]: указ Президента РФ от 01.06.1992 № 543 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1992. - № 23. - Ст. 1276.

201. О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти [Текст]: указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 // САПП РФ. - 1992. - № 14. - Ст. 1091.

202. О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности [Текст]: указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1156 // САПП. - 1992. - № 14. - Ст. 1097.

203. О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов [Текст]: указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1157 // САПП РФ. - 1992. - № 14. - Ст. 1098.

204. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 [Текст]: указ Президента РФ от 24.10.1992 № 1296 //САПП РФ. - 1992. - № 18. - Ст. 1478.

205. О мерах по профессиональной реабилитации и обеспечению занятости инвалидов [Текст]: указ Президента РФ от 25.03.1993 № 394 // САПП РФ. - 1993. - № 13. - Ст. 1104.

206. О Координационном комитете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 12.07.1994 № 1490 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 12. - Ст. 1373.

207. О президентской программе "Дети России" [Текст]: указ Президента РФ от 18.08.1994 № 1696 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 17. - Ст. 1955.

208. О правах и льготах военнослужащих, выполняющих (выполнявших) задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике [Текст]: указ Президента РФ от 12.06.1996 № 863 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2997.

209. О Совете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 13.06.1996 № 901 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 3006.

210. О мерах по обеспечению государственной поддержки инвалидов [Текст]: указ Президента Российской Федерации от 01.07.1996 № 1011 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 28. - Ст. 3359.

211. О Совете по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 03.03.2001 № 242 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 10. - Ст. 951.

212. О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы [Текст]: указ Президента РФ от 01.08.2005 № 887 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 32. - Ст. 3271.

213. О Совете при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов [Текст]: указ Президента РФ от 17.12.2008 № 1792 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 51. - Ст. 6138.

214. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [Текст]: указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 24. - Ст. 3015.

215. О письме Генпрокуратуры РФ от 14.04.1997 № 1-ГП-49-97 "О результатах проверки соблюдения законодательства о ветеранах" [Текст]: указание МПС РФ от 10.06.1997 № 133у (Документ опубликован не был).

216. О прокуратуре Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

217. О ветеранах [Текст]: федер. закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 3. - Ст. 168.

218. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 32. - Ст. 3168.

219. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов [Текст]: федер. закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 32. - Ст. 3198.

220. О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне [Текст]: федер. закон от 19.08.1995 № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 34. - Ст. 3428.

221. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - Ст. 4563.

222. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" [Текст]: федер. закон от 13.01.1996 № 12-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 150.

223. О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год [Текст]: федер. закон от 05.02.1997 № 26-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 6. - Ст. 710.

224. О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год [Текст]: федер. закон от 08.01.1998 № 9-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 2. - Ст. 225.

225. О статусе военнослужащих [Текст]: федер. закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 22. - Ст. 2331.

226. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний [Текст]: федер. закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 31. - Ст. 3803.

227. О борьбе с терроризмом [Текст]: федер. закон от 25.07.1998 № 130-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 31. - Ст. 3808.

228. О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год [Текст]: федер. закон от 04.01.1999 № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 1. - Ст. 3.

229. О государственной социальной помощи [Текст]: федер. закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 29. - Ст. 3699.

230. О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 2000 год [Текст]: федер. закон от 20.11.1999 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 47. - Ст. 5615.

231. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 51. - Ст. 4831.

232. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 51. - Ст. 4832.

233. О трудовых пенсиях в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 52 (Ч. 1). - Ст. 4920.

234. О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах [Текст]: федер. закон от 31.12.2001 № 198-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (Ч. 1). - Ст. 4.

235. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Текст] : федер. закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

236. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Текст]: федер. закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 30 (Ч. 1). - Ст. 3105.

237. О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

238. О физической культуре и спорте в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 50. - Ст. 6242.

239. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" [Текст]: федер. закон от 24.07.2009 № 213-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 30. - Ст. 3739.

240. Об обращении лекарственных средств [Текст]: федер. закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 16. - Ст. 1815.

241. О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной социальной помощи" [Текст]: федер. закон от 08.12.2010 № 345-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 50. - Ст. 6603.

242. О внесении изменений в Федеральный закон "О ветеранах" и статьи 11 и 11.1 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" [Текст]: федер. закон от 09.12.2010 № 351-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 50. - Ст. 6609.

243. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан [Текст]: федер. закон от 14.06.2011 № 143-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 25. - Ст. 3536.

244. О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат [Текст]: федер. закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 45. - Ст. 6336.

245. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 48. - Ст. 6724.

246. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 48. - Ст. 6725.

247. О ратификации Конвенции о правах инвалидов [Текст]: федер. закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 19. - Ст. 2280.

248. Об образовании в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 53 (Ч. 1). - Ст. 7598.

249. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Текст]: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.

250. О внесении изменения в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" [Текст]: федер. закон от 02.07.2013 № 183-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 27. - Ст. 3475.

251. О страховых пенсиях [Текст]: федер. закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ // Российская газета. - 2013. - № 296. - 31 дек.; Российская газета. - 2014. - № 6. - 15 янв. (прил. 1 - 4).

252. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. -2013. - № 52 (Ч. 1). - Ст. 7007.

253. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификации Конвенции о правах инвалидов [Текст]: федер. закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 49 (Ч. VI). - Ст. 6928.

254. О федеральном бюджете на 2016 год [Текст]: федер. закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ: [ред. от 22.11.2016] // Российская газета. - 2015. - № 285. - 17 дек. (опубликован без приложений).

255. О принятии мер к прекращению нарушений прав и интересов кооперации инвалидов [Текст]: циркуляр ВЦИК РСФСР от 10.10.1931 // СУ РСФСР. - 1931. - № 62. - Ст. 450.

Монографии и учебная литература

256. Авербах, А.Я. Справочник по врачебно-трудовой экспертизе инвалидов Отечественной войны [Текст] / А.Я. Авербах, М.В. Широкова. – М.: Медгиз, 1943. - 48 с.

257. Аверин, А.В. Суд как субъект правовой политики [Текст] / А.В. Аверин ; под ред. проф. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2014. - 230 с.

258. Альбеева, А.Ю. Правовая политика России в отношении инвалидов (1917 - начало XXI века): историко-правовое исследование [Текст] / А.Ю. Альбеева. - Самара ; Благовещенск, 2016. – 141 с.

259. Андреев, В.С. Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности (Правовые вопросы) [Текст] / В.С. Андреев. – М.: Госюриздат, 1963. - 162 с.

260. Андреев, В.С. Право социального обеспечения в СССР [Текст] / В.С. Андреев. – М., 1980. - С. 80-102.

261. Астрахан, Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917 - 1970 гг.) [Текст] / Е.И. Астрахан. – М.: Юрид. лит., 1971. - 216 с.
262. Ачаркан, В.А. Государственные пенсии [Текст] / В.А. Ачаркан. – М.: Юрид. лит., 1967. - 165 с.
263. Ачаркан, А.В. Общественные фонды потребления в СССР [Текст] / А.В. Ачаркан, В.Г. Кряжев. – М.: Экономика, 1972. - 63 с.
264. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст] / М.В. Баглай. – М., 1997. - С. 118-119.
265. Байниязов, Р.С. Правовая политика. Право. Правовая система [Текст] / В.С. Байниязов ; под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2013. - 325 с.
266. Богославский, Е.А. Контроль и надзор как форма реализации правовой политики [Текст] / Е.А. Богославский. – М.: НИИ ИЭП, 2015. - 122 с.
267. Большой юридический словарь [Текст] / под. ред. А.В. Малько. – М., 2009. – 702 с.
268. Большой юридический словарь [Текст] / под. ред. А.Я. Сухорева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М., 1997. – 790 с.
269. Вержбиловский, П.П. Трудовое устройство инвалидов Отечественной войны [Текст] / П.П. Вержбиловский. – М.: Профиздат, 1943. - 32 с.
270. Гончарук, И.Т. Организация артели инвалидов и основные задачи ее выборных органов [Текст] / И.Т. Гончарук. – М.; Л., 1933. - 151 с.
271. Гончарук, И.Т. Перестройка работы кооперации инвалидов [Текст] / И.Т. Гончарук. – М., 1933. - 25 с.
272. Гончарук, И.Т. Специализированные сети и отраслевое управление в кооперации инвалидов [Текст] / И.Т. Гончарук. – М.; Л., 1932. - 40 с.
273. Дзюба, В.А. Льготы ветеранам войны, войнам-интернационалистам и другим категориям граждан СССР [Текст] / В.А. Дзюба. – М.: Юрид. лит., 1991. - 463 с.
274. Ежов, В.А. Государственное управление СССР в годы Великой Отечественной войны (1941-1945) [Текст] / В.А. Ежов. – СПб., 1998. - 453 с.

275. Зайкин, А.Д. Марксизм-ленинизм о социальном обеспечении. История развития законодательства о социальном обеспечении в СССР [Текст] / А.Д. Зайкин // Советское право социального обеспечения. – М., 1982. – 264 с.
276. Зинич, М.С. Социальная политика военного времени [Текст] / М.С. Зинич. - Вологда, 2000. - 126 с.
277. Комаров, С.А. Общая теория государства и права [Текст] : курс лекций / С.А. Комаров. – М., 1996. – 316 с.
278. Коржихина, Т.П. Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г. [Текст] / Коржихина. – М.: РГГУ, 1994. - 418 с.
279. Коробеев, А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации [Текст] / А.И. Коробеев. - Владивосток, 1982. - 268 с.
280. Криминология [Текст] : учеб. для вузов / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.:БЕК, 1998. – 566 с.
281. Кудрявцев, В.Н. Причины преступности [Текст] / В.Н. Кудрявцев, В.Е. Эминов; под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова // Криминология. – М.:НОРМА, 2009. – 800 с.
282. Кузьмин, Н.Ф. На страже мирного труда (1921 - 1941) [Текст] / Н.Ф. Кузьмин. – М.: Воениздат, 1959. -293 с.
283. Кузьмин, Я.М. Пособия, пенсии и льготы по налогам и сборам военнослужащим и их семьям [Текст] / Я.М. Кузьмин, В.И. Мигин // Сборник руководящих и инструктивных материалов. – М.: Госфиниздат, 1944. - 141 с.
284. Куценко, В.В. Пенсионное обеспечение в России: История, состояние, перспективы [Текст] / В.В. Куценко, С.В. Ровбель. - Новосибирск, 1996. - 46 с.
285. Лазарев, В.В. Правосознание и правовая культура [Текст] / В.В. Лазарев ; под ред. А.С. Пиголкина // Общая теория права. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. - 384 с.
286. Льготы участникам и инвалидам войны [Текст]. – М.: Юрид. лит., 1983. - 46 с.

287. Маева, З.И. Пособия, пенсии, налоговые льготы военнослужащим, членам их семей и инвалидам Великой Отечественной войны [Текст] / З.И. Маева, Г.Л. Марьяхин ; под ред. Ф. Урюпина. – М.: Госфиниздат, 1944. - 111 с.

288. Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики [Текст] / Т.М. Малеева [и др.]. – М.: РОССПЭН,Б.ШЮ , 1999. – 368 с.

289. Малько, А.В. Льготная и поощрительная правовая политика [Текст] / А.В. Малько. - Санкт-Петербург, 2004. - 233 с.

290. Малько, А.В. Теория правовой политики [Текст] / А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. - 325 с.

291. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Рус. яз., 1988. - С. 713.

292. Попков, В.Д. Социальная политика Советского государства и право [Текст] / В.Д. Попков. – М.: Изд.-во Моск. ун-та, 1979. - 136 с.

293. Редько, А.А. Правозащитная политика и ее место в правовой политике России (теоретико-правовой анализ) [Текст] / А.А. Редько. - Волгоград. акад. МВД России. - Волгоград, 2015. - 165 с.

294. Рыбаков, О.Ю. Личность и правовая политика в российском государстве [Текст] / О.Ю. Рыбаков. - Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. - 192 с.

295. Рыбаков, О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав детей сирот и детей, оставшихся без родительского попечения [Текст] / О.Ю. Рыбаков, О.Ю. Ситкова. - Саратов, 2009. – 129 с.

296. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. - 20-е изд. – М.: Рус. яз., 1988. - 750 с.

297. Сазонов, В.С. Развитие законодательства о пенсионном обеспечении [Текст] / В.С. Сазонов. – М.:ВЮЗИ, 1967. - 393 с.

298. Саломатин, А.Ю. Иммиграционная правовая политика (сравнительный анализ моделей развития) [Текст] / А.Ю. Саломатин, К.А. Манцеров. – М.: РИОР : Инфра-М, 2013. - 93 с.

299. Сборник материалов по государственному обеспечению инвалидов войны и семей военнослужащих [Текст] / сост. А.Л. Шарова ; под ред. В.А. Аралова. – М.: МСО РСФСР, 1947. - 100 с.

300. Словарь русского языка [Текст] / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.:Рус. яз., 1988. – 750 с.

301. Смирнов, С.В. Трансформация законодательной базы в сфере социальной поддержки инвалидов Российской Федерации в контексте международных норм [Текст] / С.В. Смирнов. - М.: Экслибрис-Пресс, 2009. – 328 с.

302. Современная правовая политика в сфере юридической помощи [Текст] : монография / под ред. канд. юрид. наук В.Ю. Панченко. – М.: РИОР : Инфра-М, 2013. - 417 с.

303. Солдаткина, О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики [Текст] / О.Л. Солдаткина; под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2013. - 181 с.

304. Справочные материалы по вопросам социального обеспечения за 40 лет [Текст]. - Москва, 1957.

305. Степанова, Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект [Текст] / Л.П. Степанова. - Пятигорск : РИА-КМВ, 2011. - 187 с.

306. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. - М.: Высшее образование, 2009. – 613 с.

307. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.В. Лазарева. - М.: Право и закон, 1996. – 424 с.

308. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. - М.: Инфра, 1998. – 657 с.

309. Тихонова, С.В. Правовая политика в цифровом мире: идеи, методология, доктрина [Текст] / С.В. Тихонова / Саратов. гос. ун-т. им. Н.Г. Чернышевского. - Саратов : Изд.-во Саратов. ун-та, 2015. - 274 с.

310. Фогель, Я.М. Социальное обслуживание инвалидов и лиц пенсионного возраста [Текст] / Я.М. Фогель. - М. :Юрид. лит., 1980. – 128 с.

311. Человек и государство в правовой политике Нового и новейшего времени [Текст] / под ред. О.Ю. Рыбакова. – М.: Статут, 2013. - 398 с.

312. Чистяков, О.И. Государство и право в период гражданской войны и интервенции (1918 - 1920 годы). История государства и права. Часть II [Текст] / О.И. Чистяков ; под ред. О.И. Чистякова. – М., 1997. – 496 с.

Периодические издания

313. Боталов, Э. Доживет ли Россия до социального государства? [Текст] / Э. Боталов // Российская Федерация сегодня. - 1997. - № 8.

314. Гойман, В.И. Соотношение права и государства [Текст] / В.И. Гойман ; под ред. В.В. Лазарева // Теория права и государства. – М., 1996.

315. Демидов, А.И. Правовая политика: от России уголовной к России безопасной [Текст] / А.И. Демидов // Правовая политика и правовая жизнь. - 2000. - Ноябрь.

316. Доклад "Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики" [Текст] / Фонд "Бюро экономического анализа". - 1999. - № 3.

317. Колесникова, А.Ю. Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 30-е годы XX века [Текст] / А.Ю. Колесникова // Вопросы экономики и права. - 2015. - Август.

318. Колесникова, А.Ю. Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 40-е и 50-е годы XX века [Текст] / А.Ю. Колесникова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2012. - № 4.

319. Колесникова, А.Ю. Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 80-е годы XX века [Текст] / А.Ю. Колесникова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2013. - № 1.

320. Колесникова, А.Ю. Правовая политика России в отношении некоторых категорий инвалидов в 1991 - 2004 годах [Текст] / А.Ю. Колесникова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2014. - № 1 (54).

321. Колесникова, А.Ю. Правовая политика России в отношении общественных организаций инвалидов в 1991 - 2004 годах [Текст] / А.Ю. Колесникова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2013. - № 4.
322. Малеева, Т. Инвалиды в России - узел старых и новых проблем [Текст] / Т. Малеева, С. Васин // Pro et contra. - 2001. - № 3. - Т. 6.
323. Малько, А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь [Текст] / А.В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. - 2000. - Ноябрь.
324. Малько, А.В. Цели и средства в политике [Текст] / А.В. Малько // Право и политика. - 2002. - № 9.
325. Матузов, Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики [Текст] / Н.И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. - 2000. - Ноябрь.
326. Матузов, Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики [Текст] / Н.И. Матузов // Правоведение. - 1997. - № 4.
327. Матузов, Н.И. Концепция правовой политики в Российской Федерации [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.В. Шундииков // Правовая политика и правовая жизнь. - 2004. - № 1.
328. Матузов, Н.И. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения [Текст] / А.В. Малько, К.В. Шундииков // Правовая политика и правовая жизнь. - 2004. - № 1.
329. Морозова, И.С. Место и роль льгот в правовой политике государства [Текст] / И.С. Морозова // Правоведение. - 1997. - № 4.
330. Панченко, В.Ю. Подходы к понятию "структура правовой политики" в современном отечественном правоведении [Текст] / В.Ю. Панченко // Аграрное и земельное право. - 2013. - № 1.
331. Петров, А.А. О методологическом значении категории "правовая политика" [Текст] / А.А. Петров // Правовая политика и правовая жизнь. - 2013. - № 1.

332. Рыбаков, О.Ю. Понятия и признаки правовой политики [Текст] / О.Ю. Рыбаков // Правовая политика субъектов Российской Федерации : материалы круглого стола, 26 сент. 2001 г. - Владивосток, 2002.
333. Солдаткина, О.Л. Цели в правовой политике: системный анализ [Текст] / О.Л. Солдаткина // Правовая политика и правовая жизнь. - 2009. - № 3.
334. Титенко, Ю.А. К вопросу о правовой политике [Текст] / Ю.А. Титенко // Правовая политика и правовая жизнь. - 2006. - № 4.
335. Шундииков, К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики [Текст] / К.В. Шундииков // Правовая политика и правовая жизнь. - 2003. - № 1.
336. Шундииков, К.В. Юридические средства реализации правовой политики [Текст] / К.В. Шундииков // Правоведение. - 1997. - № 4.
337. Юмадилов, Б.Г. К вопросу о понятии и сущности правовой политики [Текст] / Б.Г. Юмадилов // Правовая политика и правовая жизнь. - 2009. - № 4.
338. Юмадилов, Б.Г. К вопросу о правовой политике [Текст] / Б.Г. Юмадилов // Правовая политика и правовая жизнь. - 2009. - № 3.
339. Борта, Ю. Подопытные дети. Почему маленьких инвалидов лишают образования? [Текст] / Ю. Борта // Аргументы и факты. - 2013. - № 46.
340. Неоконченный курортный роман [Текст] / К. Бурменко [и др.] // Российская газета. - 2013. - № 6164 (188). - 26 авг.
341. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год от 20.02.2012 г. [Текст] // Российская газета. - 2012. - № 48. - 6 марта.
342. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год от 19.02.2013 [Текст] // Российская газета. - 2013. - № 68. - 29 марта.
343. Смольякова, Т. Соцстрах принял роды. Галина Карелова о новых пособиях по уходу за ребенком, больничных листах и льготных путевках [Текст] / Т. Смольякова // Российская газета. - 2007. - № 4310. - 7 марта.

Электронные ресурсы

344. Распределение инвалидов по полу и возрасту [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities (дата обращения: 18.12.2016).

345. Отчет Центрального Правления Всероссийского общества слепых о работе за период с ноября 2006 года по ноябрь 2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.vos.org.ru.

346. Отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 - 2011 годах на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/06-buluten.doc_files-fl-2281.pdf.

347. Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2013 - 2014 годах и за истекший период 2015 года на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, и обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (совместно с контрольно-счетными органами Тамбовской области, Краснодарского края и Санкт-Петербурга) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26403 (дата обращения: 10.12.2016).

348. Анализ результатов мониторинга ситуации с обеспечением инвалидов лекарственными средствами по Программе ДЛЮ в первом полугодии 2010 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.voi.ru/monitoring/monitoring/2010.html>.

349. Необходимы новые механизмы обеспечения занятости инвалидов [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://onf.ru/2014/03/27/shvetsova-neobhodimu-novu-e-mehanizmu-obespecheniya-zanyatosti-invalidov>.

350. Тополева-Солдунова, Е.А. О правах заявляем, а денег жалеем [Электронный ресурс] / Е.А. Тополева-Солдунова. - Режим доступа: www.oprf.ru/press/news//2014/newsitem//25177.

351. Мухаметшина, Е. Инклюзия пошла галопом [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gazeta.ru/social/2014/02/18/5914461.shtml.

352. Регионы необоснованно завышали закупочные цены на технические средства реабилитации для инвалидов [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26403 (дата обращения: 10.01.2017).

353. 3 декабря отмечается Международный день инвалидов [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/social/invalid-defence/354> (дата обращения: 12.12.2016).

354. Численность инвалидов в Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi.

355. Защита прав инвалидов - приоритет в работе органов прокуратуры [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1143289> (дата обращения: 08.12.2016).

Диссертации, авторефераты диссертаций

356. Веденева, Н.В. Социальные аспекты реабилитации инвалидов в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / Н.В. Веденева. - Москва, 2004. - 194 с.

357. Егоров, А.Н. Развитие законодательства о стимулировании труда пенсионеров по старости и инвалидов в СССР [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.Н. Егоров. - Москва, 1974.

358. Завгородний, А.Ф. Деятельность государственных органов и общественно-политических организаций по социальной защите военнослужащих Красной Армии и их семей в межвоенный период, 1921 - июнь 1941 гг. [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / А.Ф. Завгородний. - Санкт-Петербург, 2001. - 411 с.

359. Загвоздкин, Г.Г. Социальная политика ВКП (б) и советского государства в годы Великой Отечественной войны [Текст] : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Г.Г. Загвоздкин. - Ленинград, 1991. - 43 с.

360. Исаков, Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Н.В. Исаков. - Ростов-на-Дону, 2004. - С. 21.

361. Капустина, О.В. Деятельность советского государства по совершенствованию пенсионного обеспечения граждан [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / О.В. Капустина. - Санкт-Петербург, 2010. - 408 с.

362. Коробова, А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Самара, 2000. – 275 с.

363. Лысенков С.Г. Правовой статус военнослужащих в период Великой Отечественной войны: историко-правовое исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. - Санкт-Петербург. 2005. - 472 с.

364. Монастырный, А.В. Правовая политика в национально-культурном пространстве России [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.В. Монастырный. - Ростов-на-Дону, 2007.- 27 с.

365. Никонов, И.И. Кооперативное движение России в 30 - 50-е годы XX века [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02. - Кострома, 1999. - 560 с.

366. Рахимли Ораз Паша Оглы. Особенности конституционно-правового статуса инвалидов в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Рахимли Ораз Паша Оглы. - Москва, 2007. – 264 с.

367. Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В.А. Рудковский. - Саратов, 2009. - 54 с.

368. Рыбаков, О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О.Ю. Рыбаков. - Саратов, 2005. - 366 с.

369. Скаримова, И.В. Правовое регулирование пенсионного обеспечения в Советской России (1917 - 1928) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И.В. Скаримова. - Нижний Новгород, 2011. - 255 с.

370. Сливка, Ю.И. Развитие кооперации в Нижнем Поволжье в 1921 - 1941 гг. [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Ю.И. Сливка. - Астрахань, 2004. - 199 с.

371. Хвалеев, В.А. Правовая политика России в условиях глобализации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.А. Хвалеев. - Ростов-на-Дону, 2008. - 149 с.

372. Хорохорина, Г.А. Политика государства в области социального обеспечения и реабилитации инвалидов войны и труда в период 1941 - 1945 гг.: на материалах РСФСР [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 12.00.02 / Г.А. Хорохорина. - Москва, 2005. - 275 с.

373. Ясырева, И.Н. Право социального обеспечения в комплексной реабилитации инвалидов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / И.Н. Ясырева. - Пермь, 2007. - 223 с.

АНКЕТА

Вам предлагается принять участие в исследовании, которое проводится с целью изучения общественного мнения населения об отношении к инвалидам в современных условиях. Прочтите вопрос и возможные варианты ответа на него. Выберите тот вариант ответа, который в наибольшей степени отражает Ваше личное мнение.

Заранее благодарим за участие.

1. Пол:

- а) муж.;
- б) жен.

2. Возраст:

- а) до 18 лет;
- б) 18-25 лет;
- в) 25-50 лет;
- г) свыше 50 лет.

3. Социальный статус:

- а) учащийся, студент;
- б) рабочий;
- в) служащий;
- г) безработный;
- д) пенсионер.

4. Какие чувства вызывает у Вас человек с инвалидностью?

- а) жалость;
- б) страх;
- в) пренебрежение;

г) другие (какие). _____

5. Есть ли среди Ваших знакомых человек с инвалидностью?

- а) нет;
- б) не знаю;
- в) есть;
- г) я сам(а) являюсь инвалидом.

6. Что бы Вы сделали, если бы узнали, что Ваш друг (подруга) - инвалид?

- а) стану внимательнее к нему относиться (помогать, заботиться);
- б) наши отношения остались бы прежними;
- в) постараюсь прекратить отношения с таким человеком.

7. Как Вы относитесь к тому, чтобы вместе с Вами (для учащихся) или с Вашим ребенком в одном коллективе обучался ребенок-инвалид (инвалид)?

- а) положительно;
- б) мне все равно;
- в) мне бы не хотелось, чтобы я (мой ребенок) учился вместе с человеком с ограниченными возможностями здоровья.

8. Как Вы считаете, детям-инвалидам, имеющим нарушения зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, лучше обучаться:

- а) в специализированных школах;
- б) в обычных массовых школах;
- в) на дому.

9. Если бы Вы были работодателем (или Вы работодатель), то взяли бы Вы на работу человека с инвалидностью при условии, что характер труда Вашего предприятия ему не противопоказан?

- а) да, так как они стараются чего-то достичь, несмотря на то, что им тяжелее, чем абсолютно здоровым людям, и это вызывает уважение;
- б) нет, так как они в силу объективных причин не смогут в полном объеме выполнять необходимую работу; пользуются определенными льготами (сокращенный рабочий день, удлиненный отпуск).

10. Если бы Вам в общественном месте встретился человек с ограниченными возможностями здоровья (очевидными), который явно нуждается в посторонней помощи, то какой была бы Ваша реакция?

- а) сам (а) предложу помощь;
- б) помогу только в том случае, если меня об этом попросят;
- в) постараюсь не вмешиваться, поскольку не знаю, как обращаться с такими людьми.

11. Должно ли государство оказывать поддержку инвалидам?

- а) да, так как инвалиды в силу объективных причин не обладают равными стартовыми возможностями со здоровыми людьми;
- б) нет - каждый сам должен решать свои проблемы.

12. На Ваш взгляд, как повлияла на социальное положение инвалидов реформа, связанная с монетизацией льгот?

- а) изменила в лучшую сторону;
- б) изменила в худшую сторону;
- в) особо не повлияла;
- г) не знаю, не интересовался, не знаком с этим вопросом.

13. Как Вы думаете, нужно ли возвращать существовавшие ранее в натуральной форме льготы инвалидам?

- а) да, это необходимо сделать;
- б) нет, пусть все остается так, как есть сейчас;
- в) частично (какие?); _____
- г) не знаю, не интересовался, не знаком с этим вопросом.

14. Укажите приоритетные, на Ваш взгляд, направления российской правовой политики в отношении инвалидов на современном этапе:

- а) совершенствование деятельности государственной системы медико-социальной экспертизы;

- б) совершенствование механизма предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг;
- в) обеспечение права на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- г) образование;
- д) трудоустройство.

Анализ анкеты

по изучению общественного мнения населения об отношении к инвалидам и их проблемам

Количество респондентов - 300

№ п/п	Исследуемый вопрос	а)	б)	в)	г)	д)	Примечание
1	Пол						
	%	42,7	57,3				
2	Возраст						
	%	4	24	63	9		
3	Социальный статус						
	%	26,3	12,7	45,3	13	2,7	
4	Какие чувства вызывает у Вас человек с инвалидностью?						
	%	61,7	2	0	36,3		
5	Есть ли среди ваших знакомых человек с инвалидностью?						
	%	10	18,7	28	33,3		
6	Что бы Вы сделали, если бы узнали, что Ваш друг (подруга) - инвалид?						
	%	66	34	0			
7	Как Вы относитесь к тому, чтобы вместе с Вами (для учащихся) или с Вашим ребенком в одном коллективе обучался ребенок-инвалид (инвалид)?						
	%	69,7	30,3	0			
8	Как Вы считаете, детям-инвалидам, имеющим нарушения зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, лучше обучаться...						
	%	76,7	18,3	5			

№ п/п	Исследуемый вопрос	а)	б)	в)	г)	д)	Примечание
9	Если бы Вы были работодателем (или Вы работодатель), то взяли бы Вы на работу человека с инвалидностью при условии, что характер труда Вашего предприятия ему не противопоказан?						
	%	86,7	13,3				
10	Если бы Вам в общественном месте встретился человек с ограниченными возможностями здоровья (очевидными), который явно нуждается в посторонней помощи, то какой была бы Ваша реакция?						
	%	85,3	13,3	1,4			
11	Должно ли государство оказывать поддержку инвалидам?						
	%	100	0				
12	На Ваш взгляд, как повлияла на социальное положение инвалидов реформа, связанная с монетизацией льгот?						
	%	5,3	63,3	0	31,4		
13	Как Вы думаете, нужно ли возвращать существовавшие ранее в натуральной форме льготы инвалидам?						
	%	57	8,3	0	34,7		
14	Укажите приоритетные, на Ваш взгляд, направления российской правовой политики в отношении инвалидов на современном этапе						
	%	3	8	36	31	22	

Примечание:

1. Ответы на вопрос 4 г): сочувствие - 32,3%, равнодушие - 4%.
2. Ответы на вопрос 13 в): нет.

В анкетировании приняли участие 300 чел. (из них 100 инвалидов), проживающих в различных регионах и представляющих разные социальные

группы: учащиеся школ - 4%, студенты - 22,3%, рабочие - 12,7%, служащие - 45,3 %, безработные - 13%, пенсионеры - 2,7%. Результаты исследования позволяют сделать следующие выводы. Самым распространенным чувством, которое опрошенные россияне испытывают по отношению к инвалидам, является жалость (61,7%). Сочувствие, которое занимает второе место, свойственно самим инвалидам. Эти чувства обуславливают у двух третей опрошенных желание более внимательно относиться к знакомым с инвалидностью. Большинство респондентов положительно относятся к присутствию ребенка-инвалида (инвалида) в учебном коллективе (69,7%). Высокий процент ответов "мне все равно", на наш взгляд, свидетельствует не о безразличии, а о толерантности к людям с инвалидностью. В то же время опрошенные считают, что дети с серьезными физическими, интеллектуальными, сенсорными нарушениями должны обучаться в спецшколах. Показательно, что 86,7% респондентов готовы трудоустроить инвалида, и практически столько же (85,3%) готовы проявить инициативу в оказании помощи лицам, явно нуждающимся в ней. Все респонденты считают, что государство должно оказывать поддержку инвалидам. И поскольку, по мнению большинства опрошенных (63,3%, среди собственно инвалидов этот показатель составляет 96%), монетизация изменила жизнь этой категории граждан в худшую сторону, льготы необходимо вернуть (так считают 57% респондентов, а в среде самих инвалидов такого мнения придерживаются 95%).

Целью анкетирования было выяснение отношения общества к инвалидам и к проблемам, с которыми они сталкиваются. Результаты исследования показали, что при высоком уровне толерантности к инвалидам население не только имеет слабое представление о проблемах, с которыми сталкивается эта социальная категория граждан, но и не проявляет к этим проблемам интереса. Следовательно, государство и институты гражданского общества (прежде всего общественные объединения инвалидов) должны проводить активную политику по интеграции инвалидов в социум.