

**Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и
государственному строительству**

3.1-11/693
25.02.2020г.

**РЕКОМЕНДАЦИИ КОНФЕРЕНЦИИ
"Конституционные основы реализации прав инвалидов
в современном обществе"**

9 декабря 2019 года

Совет Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

Рассмотрев вопрос "Конституционные основы реализации прав инвалидов в современном обществе", участники конференции отмечают следующее.

В настоящее время в России проживает 12 миллионов инвалидов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка инвалидов. Каждому гарантируется социальное обеспечение в случае инвалидности. Целью государственной политики является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Необходимость совершенствования законодательства с целью полного обеспечения реализации прав инвалидов обусловлена, в том числе, наличием у Российской Федерации международных обязательств. Конвенция ООН о правах инвалидов, принятая в 2006 году (далее – Конвенция), ознаменовала смену парадигмы от традиционного подхода к инвалидности, ориентированного преимущественно на социальное обеспечение, к подходу, основанному на правах человека. Ратификация Россией в 2012 году данной

Конвенции явилась показателем готовности государства к соблюдению международных стандартов экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов, а также послужила основой для формирования новых законодательных подходов к обеспечению интеграции инвалидов во все сферы жизнедеятельности.

Система законодательного регулирования, действовавшая в России до подписания Конвенции, соответствовала ее нормам, что и позволило нашей стране войти в число стран-участников Конвенции. В то же время законодательные и другие нормативные правовые акты в сфере транспорта, связи и информации, культуры, образования, здравоохранения, пенитенциарной системы, жилищно-коммунального хозяйства не содержали механизмов выполнения соответствующими органами власти обязанностей по созданию инвалидам безбарьерной среды и оказанию им помощи в беспрепятственном получении услуг, а также не устанавливали необходимых полномочий по решению этих задач.

С целью приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции внесены значительные изменения в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", а также в 40 других федеральных и 750 региональных законов. В законах и подзаконных актах установлены требования по созданию безбарьерной среды, оказанию помощи в беспрепятственном пользовании услугами и информацией, обеспечении индивидуальной мобильности более чем в 25 сферах жизнедеятельности. Правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных и региональных органов исполнительной власти определены более 800 новых условий и показателей, обязательных для исполнения.

Таким образом, после ратификации Конвенции в России осуществлен ряд изменений в государственной политике по отношению к инвалидам,

которые, прежде всего, направлены на поэтапное формирование правозащитного подхода к вопросам инвалидности.

Совершенствование российского законодательства в целях обеспечения наиболее полной интеграции инвалидов в общество продолжается. В настоящее время Минтруд России разрабатывает законопроекты, направленные на совершенствование механизма квотирования рабочих мест для инвалидов. В ряде регионов будет проведен эксперимент по введению специального механизма установления и исполнения квоты для приема на работу инвалидов. Предлагается создавать фонды содействия трудоустройству инвалидов для внесения компенсационной выплаты работодателями (как альтернативный вариант выполнения ими квоты для приема на работу инвалидов, в случае обоснованной невозможности принятия на соответствующее рабочее место инвалида). Минтрудом России также подготовлен законопроект, предусматривающий возможность предоставления электронного сертификата на приобретение технических средств реабилитации. Электронный сертификат позволит инвалиду самостоятельно выбирать необходимое ему средство реабилитации.

С 2011 года в стране реализуется государственная программа «Доступная среда», основная цель которой состоит в обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к приоритетным объектам и услугам, в формировании комплексной системы реабилитационных услуг, включающей вопросы медицинского, социального характера, образования и трудоустройства.

В 2018 году Комитетом ООН по правам инвалидов (далее – Комитет) был рассмотрен первоначальный доклад Российской Федерации о мерах, принятых для осуществления Конвенции (далее – доклад). Комитетом отмечены усилия страны по более полному осуществлению закрепленных в ней прав инвалидов, особенно по созданию доступной среды, инклюзивных

условий получения образования, развитию системы надзора и контроля в этой сфере. Исходя из рекомендаций Комитета, России предстоит осуществить ряд дополнительных мер для выполнения более широкого объема задач, закрепленных в Конвенции. Особое внимание предстоит уделить соблюдению общегражданских прав инвалидов, пресечению всех видов дискриминации по признаку инвалидности. Комитетом сделан вывод о том, что нуждается в улучшении механизм участия общественных организаций инвалидов в мониторинге соблюдения Конвенции. С этой целью в ноябре 2019 года принят приказ Минтруда России¹, предусматривающий дополнительные меры, обеспечивающие участие общественных организаций инвалидов в мониторинге реализации положений Конвенции.

Следует отметить, что при Совете Федерации действует экспертно-консультативный орган – Совет по делам инвалидов (далее – Совет). На заседаниях Совета обсуждаются наиболее актуальные вопросы улучшения положения инвалидов и защиты их прав. Совет во взаимодействии с организациями инвалидов разрабатывает предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства. Решения Совета направляются в Правительство Российской Федерации, профильные министерства и ведомства, а также в субъекты Российской Федерации.

Несмотря на достижения в интеграции инвалидов в жизнь общества, защита личных и социальных прав людей с ограниченными возможностями здоровья остается весьма актуальной проблемой. По данным Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в числе значимых вопросов – трудности, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями при установлении льгот, в том числе на

¹ Приказ Минтруда России от 22 ноября 2019 г. № 729 «Об организации участия общероссийских общественных организаций инвалидов в мониторинге реализации положений Конвенции о правах инвалидов на период 2019-2020 годов». При Министерстве создана рабочая группа по организации этой работы, а также утвержден План мероприятий на период 2019-2020 гг. в целях оказания содействия общественным организациям инвалидов в осуществлении ими мониторинга соблюдения прав инвалидов.

бесплатное лекарственное обеспечение. Имеются проблемы при обеспечении техническими средствами реабилитации, санаторно-курортными путевками, при прохождении медико-социальной экспертизы в условиях введения новых стандартов признания лица инвалидом², а также проблемы, связанные с обеспечением бесплатного проезда инвалидов к месту лечения и обратно. Остаются актуальными вопросы обеспечения права инвалидов на доступ к услугам здравоохранения. Инвалидам приходится длительное время ожидать очередь на госпитализацию, в том числе для оказания высокотехнологичной медицинской помощи в специализированных федеральных центрах. В ряде случаев не обеспечивается доступность социальной инфраструктуры³. Продолжают иметь место факты несоблюдения требований о выделении бесплатных мест для парковки транспортных средств инвалидов. Сохраняется проблема доступности для лиц с ограниченными возможностями транспортной инфраструктуры, включая воздушные перевозки.

Аналогичные нарушения выявляются в ходе прокурорского надзора⁴. Органами прокуратуры устанавливаются многочисленные нарушения прав инвалидов, допускаемые органами государственной власти, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами. Нарушения в сфере обеспечения инвалидов санаторно-курортным лечением и техническими средствами реабилитации, в деятельности медицинских организаций, учреждений медико-социальной экспертизы при признании граждан инвалидами имеют место в большинстве субъектов Российской Федерации. Допускаются нарушения требований законодательства о безопасности дорожного движения, об обеспечении транспортного обслуживания

² Введение балльной системы оценки заболеваний, установление 4 степеней выраженности стойких нарушений функций организма больного, определение категорий жизнедеятельности человека.

³ В частности, законодательством не определены механизмы, которые обеспечивали бы возможность установки в многоквартирных домах старой постройки специальных технических средств для лиц с ограниченными возможностями здоровья (пандусов, подъемников).

⁴ Доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению за 2018 г.

инвалидов. Мерами прокурорского реагирования пресекались нарушения прав инвалидов, признанных недееспособными, допускаемые опекунами и органами опеки и попечительства. Распространены нарушения трудовых прав граждан с инвалидностью, связанные с непринятием локальных актов о выделении рабочих мест в счет квоты для их трудоустройства, непредставлением сведений в органы занятости о наличии вакансий, незаконным увеличением продолжительности рабочего времени, сокращением отпуска. Прокурорами выявляются случаи неправомерного использования бюджетных средств, выделенных для возмещения затрат по трудоустройству инвалидов, оборудованию для них рабочих мест.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека отмечает необходимость проведения реформы системы социальной защиты инвалидов с психофизическими и ментальными нарушениями. В частности, предлагается создать альтернативные психоневрологическим интернатам формы жизнеустройства указанных категорий граждан⁵. В настоящее время в психоневрологических интернатах нередко имеют место нарушения гражданских, социальных и имущественных прав проживающих. В ряде случаев проживающие не получают услуги реабилитационной направленности (социально-педагогические, социально-психологические и социально-трудовые).

Для преодоления указанных проблем и создания условий для полноценной реализации прав инвалидов актуальной задачей является дальнейшее совершенствование российского законодательства в данной сфере.

В связи с вышеизложенным участники конференции рекомендуют:

⁵ В их числе формирование системы сопровождаемого проживания и сопровождаемой социальной занятости, перевод людей в небольшие организации социального обслуживания квартирного типа, условия проживания в которых приближены к домашним, или домой под присмотр родственников, опекунов и социальных работников, в том числе с проживанием дома малой группой.

1. Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о включении в программу Евразийского женского форума дискуссионной площадки по проблемам социокультурной реабилитации инвалидов;

2) периодически заслушивать в рамках "правительственного часа" на заседаниях Совета Федерации вопросы, касающиеся реализации прав инвалидов.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 879343-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения степени реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан".

3. Правительству Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о дополнении Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" положением о предоставлении преимуществ при осуществлении закупок организациям инвалидов, являющимся участниками закупок, по аналогии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

2) рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила предоставления дополнительных оплачиваемых выходных дней для ухода за детьми-инвалидами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2014 года № 1048, с целью установления возможности накопления дополнительных оплачиваемых выходных дней в течение календарного года для последующего их использования при уходе за детьми-инвалидами в рамках длительных реабилитационных процедур, продолжительность которых превышает 4 дня

(к примеру, в рамках реабилитации детей-инвалидов после замены слухового импланта);

3) рассмотреть вопрос о разработке института непрерывного сопровождения Фондом социального страхования Российской Федерации застрахованного лица на всех этапах лечения, включая участие в формировании программы реабилитации;

4) рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов софинансирования из федерального бюджета мероприятий по повышению доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры, включая внедрение унифицированного порядка обследования транспортных маршрутов и пассажиропотоков по всем видам транспорта;

5) рассмотреть возможность упрощения процедуры сертификации находящегося в эксплуатации пассажирского транспорта, переоборудованного с целью его адаптации под нужды пассажиров из числа инвалидов;

6) разработать комплекс мер, направленных на осуществление международного обмена произведениями в форматах, доступных для слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию;

7) создать условия для обеспечения качественного психолого-педагогического и медико-социального сопровождения детей-инвалидов и обучающихся с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях на основе межведомственного взаимодействия и принципа преемственности;

8) разработать комплекс мер, направленных на повышение многообразия и вариативности отдельных образовательных организаций, реализующих адаптированные основные образовательные программы, как основного ресурса для инклюзивного и специального образования;

9) разработать комплекс мер, в том числе дополнительных налоговых

льгот, направленных на поддержку деятельности организаций, применяющих труд инвалидов, и обеспечивающих полное возмещение затрат, связанных с оборудованием рабочего места для инвалида;

10) рассмотреть вопрос о введении в отношении организаций с государственным участием обязательного квотирования для инвалидов определенной части рабочих мест;

11) обеспечить создание сетевых кластеров инклюзивного образования, объединяющих общеобразовательные учреждения, реализующие основные общеобразовательные программы, и общеобразовательные учреждения, реализующие адаптированные основные образовательные программы;

12) развивать систему тифлокомментирования кино, театров и других объектов культуры;

13) разработать комплекс мер, направленных на формирование инклюзивной социокультурной среды в образовании, способствующей становлению инклюзивной культуры у всех участников образовательного процесса;

14) создать условия для организации на постоянной основе инклюзивного отдыха детей на базе МДЦ "Артек", ВДЦ "Орленок", ВДЦ "Океан", других детских оздоровительных организаций;

15) развивать международное сотрудничество по вопросам социокультурной реабилитации инвалидов;

16) оказывать содействие субъектам Российской Федерации в создании и развитии реабилитационных центров для инвалидов.

4. Министерству здравоохранения Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о внесении изменения в пункт 12 Порядка оказания медицинской помощи населению по профилю «сурдология-оториноларингология», утвержденный приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 апреля 2015 года № 178н, предусматривающего, что наличие установленных показаний для оказания

специализированной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, не является препятствием для направления пациента (по выбору пациента или его законного представителя) в иные медицинские организации, оказывающие необходимую медицинскую помощь;

2) рассмотреть возможность распространения практики проведения операций по замене речевых процессоров кохлеарных имплантов и первичной реабилитации слабослышащих в региональных центрах субъектов Российской Федерации (опыт Ростовской области) за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

3) принять меры по приведению подзаконных нормативных правовых актов в соответствие со статьей 6² Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в части предоставления инвалидам, детям-инвалидам, а также сопровождающим их лицам бесплатного проезда к месту лечения независимо от организационно-правовой формы и подведомственности медицинских организаций, осуществляющих указанное лечение.

4. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:

1) принять меры к совершенствованию государственной политике в области средств массовой информации, направленные на:

- поощрение размещения в средствах массовой информации социальной рекламы, в том числе освещающей актуальные проблемы инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья;

- улучшение медиаподдержки социокультурной реабилитации инвалидов, в том числе посредством поощрения создания специализированных информационных программ в данной сфере.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

1) совершенствовать комплекс мер по поддержке работодателей, создающих дополнительные рабочие места для инвалидов, предусмотрев, в том числе, для них дополнительные льготы;

2) предусмотреть при утверждении бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов поэтапное повышение расходов на реализацию мероприятий в сфере защиты прав инвалидов;

3) развивать систему специализированных библиотек для лиц с нарушениями зрения;

4) совершенствовать комплекс мер по поддержке общественных организаций инвалидов и созданных ими предприятий;

5) предусмотреть принятие и реализацию на региональном и местном уровнях программ по социокультурной реабилитации инвалидов;

6) совершенствовать комплекс мер по поддержке проведения культурно-массовых мероприятий с участием инвалидов;

7) разработать комплекс мер, направленных на предоставление инвалидам возможности максимально полно знакомиться с культурными ценностями, находящимися в музеях и выставках, обеспечение доступа к зоопаркам, домам культуры;

8) содействовать заключению специальных соглашений между системообразующими предприятиями и организациями инвалидов в вопросах оказания системной поддержки таким организациям, а также социокультурной реабилитации инвалидов;

10) принять комплекс мер по поддержке создания и развития реабилитационных центров для инвалидов;

11) стимулировать создание общественных советов по делам инвалидов при органах государственной власти и органах местного самоуправления.

12) рассмотреть вопрос о предоставлении члену Общественной палаты субъекта Российской Федерации, имеющему инвалидность, права на возмещение за счет средств регионального бюджета расходов, возникающих при осуществлении своих полномочий и связанных с проездом и проживанием сопровождающего лица.

Председатель Комитета
Совета Федерации по
конституционному законодательству
и государственному строительству

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a wavy line at the bottom.

А.А. Клишас

