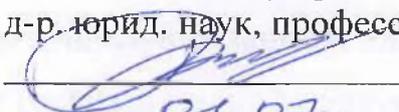


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теории государства и права и международного права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

д-р. юрид. наук, профессор

 О.Ю. Винниченко

2021г.

01.07.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

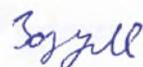
магистерская диссертация

**ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ЗА РУБЕЖОМ**

40.04.01. Юриспруденция

Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнил работу
студент 2 курса
очной формы обучения


Зозуля Тарас Сергеевич

Научный руководитель
д-р. юрид. наук, профессор кафедры
теории государства и права и
международного права ТюмГУ


Винниченко Олег Юрьевич

Рецензент
Адвокат, Некоммерческая организация
Тюменская межрегиональная коллегия
адвокатов (НО ТМКА)


Калашников Игорь Олегович

Тюмень
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ.....	20
1.1. Понятие «инвалид» в законодательстве Российской Федерации.....	20
1.2. Государственно-правовые меры социальной защиты инвалидов.....	37
1.3. Периодизация этапов развития государственной политики социальной защиты инвалидов в России.....	42
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ.....	52
2.1. Общая характеристика проблем защиты прав инвалидов.....	52
2.2. Коллизии в правовом регулировании жилищных прав инвалидов на примере Тюменской области.....	73
2.3. Ментальные проблемы реализации прав инвалидов.....	81
2.4. Зарубежный опыт по разрешению проблемных аспектов защиты прав инвалидов.....	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	98
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	114

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

1. Аналитический центр – Аналитический центр при Правительстве РФ.
2. ВКР – Выпускная квалификационная работа.
3. ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения.
4. ВОИ – Всероссийская организация инвалидов.
5. Госуслуги – Государственные услуги.
6. Декларация 1975г. – Декларация «О правах инвалидов» 1975г.
7. ЖК РФ – Жилищный кодекс РФ.
8. Закон 181-ФЗ – Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ».
9. Закон ТО № 137 – Закон Тюменской области «О порядке учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых им по договорам социального найма, и предоставления жилых помещений в Тюменской области».
10. Конвенция ООН 2006г. – Конвенция ООН 2006г. «О правах инвалидов».
11. МСЭ – Медико-социальная экспертиза.
12. Минтруд России - Министерство труда и социальной защиты РФ.
13. Правила – Постановление Правительства РФ «О порядке и условиях признания лица инвалидом».
14. РФ – Российская Федерация.
15. ADA (сокращение с английского языка) – закон об американцах с ограниченными возможностями.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Тема защиты прав инвалидов, в частности такие вопросы, обусловленные данной темой как проблемы защиты прав инвалидов, социальная защита инвалидов, реабилитация и абилитация инвалидов, а также, не менее значимый аспект - осуществление государственной программы «Доступная среда» на данный момент являются одними из актуальных и набирающих популярность у разного рода авторов.

На сегодняшний день актуальность темы реализации прав инвалидов и их защиты можно обусловить статистическими данными, затрагивающими определенное количество населения, у которого установлена инвалидность, а также разного рода сложностями и проблемами правового регулирования данной сферы общественных отношений, что объясняет проявление к данной теме достаточно большого интереса.

В современной России наблюдается тенденция, как в прочем и в других странах, устранения какой-либо ограниченности граждан, например, в плане нормальной физической жизни, получения образования или получения государственных услуг - преследуется цель свободной реализации всеми категориями граждан своих личных, политических и социально-экономических прав данных Конституцией РФ. В связи с чем для России тема реабилитации инвалидов и формирования комфортной среды для инвалидов можно отнести к важной и актуальной, так как в России по последним данным Федерального реестра инвалидов на момент написания магистерской диссертации зарегистрировано совершеннолетних граждан с инвалидностью 10 820 725 человек, детей-инвалидов зарегистрировано 710 324 ребенка. Таким образом, общее число инвалидов составляет 11 531 049 человека, что равняется 8% от общего населения страны (от 145 млн.).[55] Если затрагивать мировую статистику, то по данным Всемирной организации здравоохранения (далее -

ВОЗ) количество инвалидов в мире составляет порядка 15% населения мира (более одного миллиарда людей).[82]

Перечисленные факты свидетельствуют об актуальности темы диссертационного исследования, что определило ее выбор.

Степень разработанности темы исследования

Тематика проблем защиты прав инвалидов и их разрешения рассматривается как с точки зрения права в частности, так и точки зрения общества в целом - рассматриваемые вопросы в рамках настоящей темы поднимаются к обсуждению со стороны многих специализированных учреждений, структур, институтов гражданского общества и не в последнюю очередь со стороны партий и различных государственных институтов.

Изначально своей правовой базис в современной России данная тема получила ещё в 1995г. принятием Федерального закона «24» ноября 1995г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон 181-ФЗ) и с тех пор начала активно развиваться. Однако, к значимому периоду в рамках которого данная тема получила достаточно существенное внимание можно обозначить период охватывающий 2010-2015г.

В 2011г. берет свое начало государственная программа «Доступная среда». В рамках ранее обозначенного периода 2010-2015г. проходила реализация этапов № I-II данной программы - этап № I охватывал 2011-2012 годы, этап № 2 охватывал 2013-2015г. Данную программу без преувеличения можно обозначить как одним из важнейших направлений по реабилитации инвалидов и формирования комфортной среды. Реализация программы «Доступная среда» продолжается и по сегодняшний день и находится на этапе № V периодом действия которого являются 2021-2025г. Однако, нельзя не отметить, что программа «Доступная среда», в частности её фактическая реализация не раз подвергалась критике по самым разным аспектам, от технических параметров соответствующих сооружений вплоть до формального показательного характера обустройства объектов инфраструктуры.[46; 53]

Одной из самых главных правовых событий того времени являлась ратификация Россией Конвенции ООН 2006г. «О правах инвалидов» (далее – Конвенция ООН 2006г.) в середине 2012г. путем принятия соответствующего закона. Следствием данной ратификации стало внесение различного рода изменений в законодательство РФ - от норм закрепляющих необходимые требования доступности библиотек и библиотечного обслуживания до недопущения дискриминации по признаку инвалидности, от установления норм по условиям содержания инвалидов в учреждениях и органах исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы до формирования необходимых условий для осуществления инвалидами своих избирательных прав. Таким образом, сильно преобразился сам Закон 181-ФЗ, а также были внесены изменения в законодательство в области транспорта, труда, избирательного права, требований к государственным учреждениям и их персоналу, доступности жилых помещений, связи, доступности объектов культурного наследия, музеев и библиотек, доступности инфраструктуры.

Из конца периода 2010 – 2015г. следует отметить опубликованный Аналитическим центром при Правительстве РФ (далее – Аналитический центр) социальный бюллетень 2015г. авторского коллектива: В. Трубин, Н. Николаева, О. Авдеев, М. Палеева, В. Шахматов, С. Гавдифаттова - где обсуждались аспекты правовых основ реабилитации инвалидов, направления и виды, цели и задачи реабилитации инвалидов, организация и результаты реабилитации инвалидов, а также формировались выводы и предложения. В данном научном труде в качестве проблем выделялись, например, проблема отсутствия единой стратегии России - отсутствие стратегического подхода к планированию и реабилитации инвалидов или несоответствие выдвигаемых теоретических целей и задач реабилитации инвалидов практическим нуждам инвалидов и их возможностям. Также выдвигалась на обозрение проблема бюрократического характера - авторы обозначали неэффективное распределение полномочий в области реабилитации между федеральным центром и регионами, отсутствие надлежащего межведомственного взаимодействия и координации деятельности

между органами государственной власти, учреждениями и организациями. В связи с перечисленными и иными проблемами выдвигались предложения по совершенствованию законодательства, принятию новых нормативных правовых и подзаконных актов, изменение действующих положений, а также предлагалась разработка единой стратегии по реабилитации инвалидов с последующим внесением изменений, с учетом уже выработанной стратегии, в ранее упомянутую государственную программу «Доступная среда».[39]

Что касается современных работ, то хочется выделить работу, изданную в 2018г. авторского коллектива С.В. Сабаевой, Т.М. Бобровой, А.Н. Исаевой, И.В. Сиваковой, М.В. Скопиновой «Права инвалидов: брошюра» под общей редакцией уполномоченного по правам человека в РФ, доктора юридических наук, профессора Т.Н. Москальковой. Несмотря на то, что данный труд по сегодняшним быстроменяющимся стандартам-меркам можно назвать не новым, однако в своем большинстве он является до сих пор актуальным, сильным и лаконичным. Лаконичность заключается в кратком, но в тоже время ясном, изложении большого материала - его умещении на 232 страницах.[50]

Брошюра во вступительной своей части содержит перечень нормативных правовых и подзаконных актов, которые, так или иначе, затрагивают и содержат права инвалидов - их количество выходит за пределы 100 (ста). Сама же брошюра направлена на информирование граждан об их правах, об основах регулирования их прав, раскрытия специальных терминов и об условиях признания людей инвалидами. Основная часть настоящей брошюры основывается на раскрытии социальных прав и государственных гарантиях реализации и защиты прав инвалидов. Даная брошюра открывала серию книг «Библиотеки уполномоченного по правам человека в РФ», которая своей основной целью имеет информирование широкого круга граждан о их правах, свободах, а также о формах и методах по их защите. Тем не менее, хоть во вступительной части брошюры и говорится про проблему реализации прав инвалидов, в частности выделяются многочисленные обращения граждан к уполномоченному по правам человека в РФ по вопросам реализации

социальной защиты, однако сама проблема реализации законодательства по правам инвалидов не раскрывается, а упоминается лишь частично, что вполне нормально, ведь брошюра преследует иную цель.

Неоднократно рассматривались в научной юридической среде также, особенности и проблемы в правоотношениях в области предоставления инвалидам жилых помещений. В 2019г. П.В. Старостина [51] подробно описывала и предлагала решения пробелов в бюджетном законодательстве, которое четко не устанавливало, кто несет расходное обязательство по внеочередному предоставлению социального жилья инвалидам. Также в 2019г. подробно о проблемах реализации и соблюдения прав инвалидов на жилье рассматривалось в работе Е.А. Бородиной [42], - в особенности это касалось препятствий имеющихся у инвалидов, которые встали на учет как лица, нуждающиеся в улучшении жилищных условий до 01.01.2005г., в связи с чем выносились предложения по пересмотру системы субвенций и учитываемых критериев при предоставлении жилья инвалидам. Из более частной направленности можно обозначить исследование, проведенное М.Л. Лукьяновой в 2017г.[48], где были выявленные коллизии в законодательстве Владимирской области в части установления регионом необходимости дополнительного признания инвалидов малоимущими для постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, что противоречило нормам Конституции РФ и федеральному законодательству. Тем не менее, данные исследования не выявляли коллизий между федеральным законодательством и законодательством Тюменской области, а также не учитывали толкование Конституционного Суда РФ норм Жилищного кодекса (далее – ЖК РФ), которое было дано в постановлении № 3-П от 01.02.2021г. – что будет сделано в параграфе 2.2. главы 2 диссертационного исследования.

Из приведенных примеров исследований и иных источников, можно сделать вывод, что к теме постоянно проявляется интерес, как со стороны законодательных и исполнительных органы государственной власти, так и с юридической научной стороны. В связи с чем тема, выбранная для

исследования, является достаточно проработанной и количество исследований по данной теме постоянно растет, при чем с разных точек зрения, например – юридической, социологической, медицинской.

Цель исследования: анализ осуществляющегося правового и фактического регулирования различных аспектов защиты прав инвалидов и соответствующих теоретических научных изысканий, выявление проблематики рассматриваемых правоотношений, исследование обнаруженных проблем и их объяснение, с последующим выдвижением гипотез и конкретных предложений по устранению выявленных проблем.

Цель исследования предопределила постановку следующих задач:

- раскрыть понятие «инвалид» закрепленное в законодательстве РФ;
- раскрыть порядок и условия признания лица инвалидом;
- рассмотреть правовое обеспечение защиты прав инвалидов, изучить реализуемые меры по защите прав инвалидов в России и за рубежом;
- при помощи построенной авторской периодизации государственно-правовой политики по отношению к инвалидам установить, что послужило причиной для создания и развития государственного института по социальной защите инвалидов и какие при этом встречались трудности – проблемы;
- проанализировать применяемые меры, эффективность реализации нормативных правовых актов регулирующих защиту прав инвалидов, выявить в них пробелы, коллизии и упущения с последующим выдвижением гипотез и предложений по их устранению;
- выдвинуть идеи по совершенствованию защиты прав инвалидов, предложить возможные варианты решения выявленных проблем;
- рассмотреть ментальные проблемы реализации прав инвалидов, а именно существующие гипотезы несамостоятельности и плохо развитого правосознания у граждан РФ с дальнейшим выдвижением своих суждений и аргументов по поддержке данных гипотез или по несогласию с ними.
- рассмотреть и провести анализ зарубежного опыта по защите прав инвалидов, с последующим выдвижением гипотез и конкретных предложений

касательно того какие иностранные нормы, положения и тенденции могут быть применены и реализованы в РФ.

Объектом изучения является: общественные отношения, складывающиеся по поводу установления инвалидности, социальной защиты, в том числе в виде реабилитации и абилитации инвалидов, предоставлении им гарантий и реализация программ по формированию доступной среды и недопущения дискриминации по признаку инвалидности.

В качестве предмета исследования выступают нормативные правовые и подзаконные акты, регулирующие различные аспекты защиты прав инвалидов в России, массив научной и учебной литературы, которые посвящены изучению данной темы, соответствующие материалы судебной практики, нормы международного права и международные договоры, направленные на регулирование прав инвалидов. Также, в целях установления причинно-следственных связей выявленных проблем и выдвижения гипотез по их устранению к предмету исследования относится научная литература, касающаяся современных положений цивилизационного подхода и теории модернизации, а также современные положения касательно концепций бюрократизма и бюрократии.

В качестве методов научного исследования используются включая, но не ограничиваясь этим: индукция, дедукция, сравнительное правоведение, историко-правовой метод, анализ, сравнительный анализ, синтез, мыслительное моделирование, восхождение от абстрактного к конкретному, абстрагирование, обобщение, аналогия, наблюдение, опрос - ведущими из которых являются индукция, дедукция, анализ, синтез, сравнительное правоведение и историко-правовой метод исследования.

Теоретическая и эмпирическая основы исследования строятся на соответствующей научной и учебной литературе, статьях, международном законодательстве, действующим законодательстве РФ, стандартов (ГОСТ) с дальнейшим применением разного рода методов исследования перечисленных

ранее, например, эмпирический метод наблюдения или социальный метод опроса.

Научная новизна исследования состоит в рассмотрении темы и в выявлении комплекса проблем защиты прав инвалидов не только с формально-юридического и позитивистского (нормативистского) подходов, но и с использованием такого комплекса методологических аспектов как применение модернизационной теории, использование элементов современных положений цивилизационного подхода, а также существующих современных концепций бюрократизма и бюрократии. Право, в том числе рассмотрено как проявление социального феномена во взаимосвязи с другими составляющими общества. Данный подход помог более разнопланово и глубоко подойти к исследованию, что существенно повлияло на установление причинно-следственных связей образования имеющихся проблем защиты прав инвалидов и построение гипотез по их устранению.

Таким образом, новизна исследования и его значимость заключается в формировании оценок проблем защиты прав инвалидов, их объяснения, установление причинно-следственных связей их возникновения, построения гипотез по их решению при помощи синтеза формально-юридического и позитивистского подходов с различными научными теориями, а именно - теорией модернизации, концепций бюрократизма и бюрократии и элементов современных положений цивилизационного подхода.

Научная новизна исследования также заключается и выражается в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. При рассмотрении понятия «инвалид», порядка и условий признания лица инвалидом было установлено, что в Законе 181-ФЗ не содержится разъяснений касательно количества групп инвалидности и степени нарушения здоровья свойственной каждой конкретной группе - данные положения содержатся в отдельном постановлении Правительства РФ. Для предотвращения, со стороны лиц, не обладающих специальными юридическими познаниями, недопонимания положений Закона 181-ФЗ и

придания данному закону еще более комплексного вида было сделано предложение изменить абзац 3 статьи 1 Закона 181-ФЗ и изложить его в следующей редакции:

«В зависимости от степени расстройства функций организма лицам, признанным инвалидами, устанавливается I, II или III группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид».»

После данной регламентации следует отобразить тяжесть нарушения здоровья свойственного конкретной группе инвалидности. В данных целях предложена следующая концепция изложения тяжести групп инвалидности в Законе 181-ФЗ:

I группа – Лица, с наиболее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

II группа – Лица, с нарушением здоровья и расстройством функции организма средней тяжести.

III группа – Лица, с менее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

2. Автором представлена гипотеза, что общественные отношения в сфере проведения медико-социальной экспертизы (далее - МСЭ) можно отнести к одним из наиболее важных регулируемых общественных отношений. В соответствии с теорией государства и права, в целях устранения чрезмерного бланкетного характера изложения норм, уменьшения количества отсылочного материала и улучшения понимания гражданами своих прав и порядка проведения МСЭ - предложено принять единый, процессуальный закон регулирующий порядок проведения МСЭ, процедуры, осуществляемые в рамках признания лица инвалидом и сроки их проведения, а также закрепляющий субъектов, их права и обязанности, классификации и критерии, необходимые для установления инвалидности.

3. В исследовании представлена авторская периодизация этапов развития государственной политики в сфере защиты прав инвалидов. В процессе проведения данной периодизации было установлено, что изначально

причиной образования и развития института защиты прав инвалидов являлось проведение глобальной модернизации страны. Что касается проблем развития правового регулирования помощи инвалидам, то в основном - это экономическая проблема, внешнеполитические проблемы и вызовы, ослабление диалога государства и личности, наличие отстающего характера в некоторых иных, являющихся стратегическими, направлениях деятельности страны - что в конечном итоге приводит к исключению развития данного института из числа приоритетных задач.

4. При выборе и исследовании темы была установлена недостаточная изученность проблемы реализации прав и гарантий граждан, закрепленных в законодательстве РФ, регулиующим защиту прав инвалидов. В исследовании тема рассмотрена, в том числе с точки зрения реализации законодательства РФ в сфере защиты прав инвалидов, так как реализация – это одна из основных проблем, которая является как общей, так и частной корни которой растут от других отдельных проблем.

Таким образом, была построена авторская гипотеза, что проблему слабой реализации нормативных правовых и подзаконных актов можно назвать следствием следующих выявленных в ходе исследования отдельных проблем, которые в итоге ведут к одной общей:

1) Проблема стагнации глобальной модернизации в России и появляющиеся догоняющие признаки развития сфер жизнедеятельности страны – не соответствие развития требованиям времени. Установлено, что во многих сферах жизнедеятельности страны, в частности в сфере защиты прав инвалидов постепенно наступает догоняющий уровень развития в силу технологического отставания от зарубежных стран, а также технологическим разрывом между регионами РФ. Автором выдвинута гипотеза определяющая актуальность разработки, принятия и проведения масштабной модернизации в РФ по причинам наличия внешнеполитических и внутренних проблем.

2) Коллизии, пробелы и упущения в законодательстве РФ, по причинам его объемности и сложности, которые иногда напрямую являются проблемой реализации прав инвалидов.

По причинам того, что проблематика коллизий правового регулирования жилищных прав инвалидов в Тюменской области не проработана в должной степени - автором было изучен массив нормативной базы и научной литературы с целью выявления коллизий, которые имеют место в Тюменской области при реализации жилищных прав инвалидов. С целью устранения обнаруженных несоответствий между федеральными нормами и законодательством Тюменской области были сделаны следующие предложения по разрешению выявленных коллизий :

- Изложить пункт «г» статьи 7 закона Тюменской области № 137 от 07.10.1999г., который направлен на регулирование порядка учета граждан, признанных нуждающимися, в предоставлении им жилого помещения (далее – Закон ТО № 137) [15] в следующей редакции:

«г) инвалиды, семьи имеющие детей, у которых установлена группа инвалидности ребенок-инвалид, не вставшие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 01.01.2005 года;»

- Ввести отдельную статью со следующей концепцией:

При предоставлении гражданину-инвалиду жилья по основаниям, установленным пунктом 4 статьи 51, пунктом 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ и статьей 17 Закона 181-ФЗ, должны учитываться недееспособность гражданина-инвалида и его необходимость в постоянном уходе со стороны опекуна – близкого родственника, который проживает совместно с гражданином-инвалидом и был ранее поставлен на учет вместе с ним, в силу чего может быть выделена необходимая для постоянного ухода дополнительная площадь при предоставлении жилого помещения.

При невозможности предоставить жилье с дополнительной необходимой для осуществления постоянной посторонней помощи за гражданином-инвалидом, то его опекуну - члену семьи, по смыслу семейного

законодательства, который был ранее поставлен на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении вместе с гражданином-инвалидом и постоянно с ним проживает, также может быть выделено отдельное жилое помещение, находящееся рядом с жилым помещением, выделенным недееспособному гражданину-инвалиду, нуждающемуся в постороннем и постоянном уходе.

3) Признаки ослабления диалога между государством и обществом. Данная проблема находит свое выражение в проведении государственной программы «Доступная среда» одной из целевых установок, которой является совершенствование комплексной системы реабилитации и абилитации инвалидов, предложения по совершенствованию которой, сделанные Аналитическим центром, не получили должного внимания и обсуждения со стороны законодателя РФ и исполнительных органов власти РФ. В связи с чем в исследовании предоставляется обоснование необходимости создания отдельной процессуальной процедуры по обязательному рассмотрению Министерством труда и социальной защиты РФ (далее - Минтруд России) предложений компетентных органов касательно улучшения государственных программ, направленных на защиту прав инвалидов с последующим обязательным составлением подробного отзыва на представленные предложения и возможным внесением корректировок в государственные программы по защите прав инвалидов.

4) Наличие признаков бюрократизма как при нормативном, так и при автономном виде правового регулирования общественных отношений. В первую очередь к бюрократизму относится пренебрежение к существу дела ради соблюдения установленных формальностей, что в определенных случаях приводит к чрезмерному обременению граждан и к существенному затягиванию получения какой-либо услуги. Также было сформировано авторское понимание бюрократизма, как - отсутствие должной координации деятельности органов государственной власти, организаций и учреждений, а также неурегулированность должным образом общественных отношений, что

ведет к образованию пробелов и коллизий в законодательстве РФ, в связи с чем образуются значительные затруднения или невозможность реализации гражданами своих прав.

В подпункте 2.1.4. параграфа 2.1. главы 2 исследования приводятся примеры появлений признаков бюрократизма, в следствие чего были обоснованы следующие предложения:

- Принятие единого процессуального закона, посвященного порядку и установлению у лица инвалидности;

- Поддержание законопроекта № 1135199-7, внесенного на рассмотрение, партией ЛДПР, которым предлагается внедрить независимую медико-социальную экспертизу. Рассмотрение законопроекта запланировано на весенней сессии, которая будет проводиться в июле 2021г. Также были даны комментарии по обоснованию позиции против принятия данного законопроекта;

- Введение нового пункта в справку, подтверждающую у лица инвалидность и в акт МСЭ, а именно внедрить пункт: «дата возникновения причин инвалидности»;

- Закрепление нормы, устанавливающей конкретный исчерпывающий перечень документов для подтверждения инвалидности, который например будет состоять из справки о инвалидности и акта МСЭ.

5. Приведена авторская оценка мнений и позиций, существующих в юридической и политической среде, которые заключаются в отнесении к одной из общих проблем или особенностей в РФ - несамостоятельность и плохо развитое правосознание у граждан РФ. Автором на основании фактических событий и обстоятельств предложена гипотеза, которая направлена на несогласие с обозначенными позициями. Автор пришел к мнению, что проблемы несамостоятельности и недостаточного развития правосознания у граждан РФ преувеличены и постепенно разрешаются - граждане активно обращаются в уполномоченные органы и суды для защиты своих прав и применяют необходимые меры для их отстаивания, что в том числе является

следствием развития независимых СМИ и иных источников информирования граждан о их правах, обязанностях и гарантиях.

6. В исследовании произведен анализ и сопоставление зарубежного опыта по разрешению проблемных аспектов защиты прав инвалидов с законодательством и применяемыми мерами по защите прав инвалидов в РФ. В качестве примеров были выбраны страны, которые так же как и Россия подписали и ратифицировали Конвенцию 2006г., а именно: Республика Болгария, Япония, Соединенные Штаты Америки, Королевство Швеция.

Из проведенного анализа и последующего сравнительного правоведения следует, что рассмотренные страны, преследуют две основополагающие целевые установки, помогающие людям с инвалидностью:

- Наибольшая доступность и оборудованность общественно социальной среды и инфраструктуры: передвижение без препятствий, доступность общественного транспорта, возможность свободного легкодоступного доступа к общественным объектам, оборудование жилых помещений специальными техническими приспособлениями.

- Недопущение проявления дискриминации по признаку инвалидности во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, будь то при трудоустройстве или при пользовании транспортными услугами (автомобильные, водные, воздушные, железнодорожные).

7. На основе произведенного анализа законодательства и применяемых мер в выбранных зарубежных странах автором были сделаны предложения по заимствованию иностранных решений других стран в проблемных аспектах защиты прав инвалидов, которые могут иметь успешный характер в РФ:

- С учетом положительного опыта в Республике Болгарии обосновано внедрение в законодательство о социальной защите инвалидов в РФ, а именно в нормы по регулированию трудоустройства инвалидов (ст.ст. 20-24 Закона 181-ФЗ) альтернативное обязательство работодателей перед государством, которое может быть исполнено вместо создания на предприятия необходимых условий трудоустройства и квотных рабочих мест для инвалидов, в виде

ежемесячной компенсационной выплаты в размере до 30 процентов от минимальной заработной платы по каждому квотному – вакантному рабочему месту для инвалидов.

- С учетом положительного опыта в Королевстве Швеция обосновано закрепление в законодательстве РФ и в последующем на портале «Госуслуги» такой меры как предоставления гражданам-инвалидам права на подачу обращения в компетентный орган на получение целевой выплаты или компенсации затрат на обустройство своего жилья необходимыми средствами, в том числе пандусами, дополнительными парапетами или перилами в случае, если у лица с инвалидностью имелась необходимость обустройства или изменения своего жилища в соответствии со своими конкретными потребностями.

Теоретическая значимость исследования

В диссертационном исследовании уделяется внимание теоретическим положениям темы. Так, проведена авторская периодизация этапов развития государственной политики социальной защиты инвалидов в России с помощью которой, определено, что являлось толчком для создания и развития института защиты прав инвалидов и какие имелись при этом трудности или проблемы в разные периоды развития России. Как считает автор, данный аспект исследования в дальнейшем вполне может быть использован в научной деятельности.

Практическая значимость исследования

При рассмотрении обозначенных аспектов исследования, которые представляют собой научную новизну, автором неоднократно выдвигаются предложения по совершенствованию действующего законодательства РФ в виде внесения изменений и дополнений, исключения некоторых норм, внедрения новых положений, что может положительным образом повлиять на решение некоторых проблем и улучшить защиту прав инвалидов, например, при разрешении споров в правоприменительной практике касательно страховых выплат по инвалидности.

Помимо прочего, автором произведен анализ зарубежного опыта по разрешению проблемных аспектов защиты прав инвалидов. После проведения анализа зарубежного опыта, автором выносятся как гипотезы по поводу того, что Россия могла бы подчеркнуть для себя из-за рубежа в своем развитии социальной защиты инвалидов, так автор приводит и конкретные предложения по имплементации системы и порядка обеспечения трудоустройства инвалидов. Во втором случае, автор считает, что вынесенные предложения по имплементации зарубежных норм может разрешить образовавшиеся споры в юридической среде, по поводу совершенствования, действующей в РФ, системы обеспечения трудоустройства инвалидов.

Апробация результатов исследования - результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в публикации следующей научной статьи:

Зозуля, Т.С. Коллизии в правовом регулировании жилищных прав инвалидов (на примере Тюменской области) / Т.С. Зозуля. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2021. — № 21 (363). — С. 201-205.

Структура исследования определяется его целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

1.1. ПОНЯТИЕ «ИНВАЛИД» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С момента принятия Закона 181-ФЗ понятие «инвалид» остается неизменным и по состоянию на сегодняшний день.

Определение понятию инвалид дано статьей 1 Закона 181-ФЗ - инвалидом признается: *«лицо, имеющее нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, травмами или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты»*. [2, ст.1]

Исходя из данного законодателем определения понятию инвалид вместе с совместным его применением с пунктом 5 постановления Правительства РФ «О порядке и условиях признания лица инвалидом» (далее - Правила), можно увидеть, что определение включает в себя три составляющих и образует следующий состав:

1. Стойкое расстройство какой-либо функции организма, возникшее в силу заболевания, полученной травмой или имеющегося дефекта.

2. Наличие ограничения жизнедеятельности - лицо в полной или частичной мере не может вести свою жизнедеятельность - осуществлять контроль за своим поведением, ориентироваться и (или) передвигаться в пространстве, реализовать свои права по обучению или труду, без посторонней помощи.

3. У лица имеется необходимость в социальной защите, и как установлено Правилами, которая включает в себя, в том числе, реабилитацию и абилитацию, что также подразумевает составление индивидуальной программы реабилитации инвалида.

Таким образом, понятие инвалид является более сложным понятием, чем может показаться на первый взгляд, в особенности лицу с обыденным - самым распространенным правосознанием. Одно наличие заболевания не равняется понятию инвалид, более того, если исходить из пункта 6 Правил, то в принципе одно из условий, содержащихся в понятии инвалид не является достаточным основанием для признания лица инвалидом. [20, п.6]

Из перечисленного также уже можно прийти к выводу, что признание лица инвалидом происходит на непостоянный, а на определенный срок, необходимый для прохождения лицом с ограниченными возможностями реабилитации и абилитации.

Если говорить о соответствии определения понятия инвалид, которое закрепилось в российском законодательстве еще в 1995г., международному толкованию, то оно, как еще говорилось в докладе РФ в 2014г. о мерах принятых для выполнения обязательств по Конвенции ООН 2006г., по большей мере соответствуют определениям, которые даны и в международном праве.[41, с.6]

Так, например, в Декларации «О правах инвалидов» принятой в 1975г. (далее – Декларация 1975г.) понятие инвалид трактуется как любое лицо, которое не может самостоятельно, как полностью, так и в части, обеспечить свои нужды в личной и (или) социальной сферах жизнедеятельности ввиду какого-либо врожденного или полученного недостатка, его или ее умственных или физических возможностей. Что касается сходств российского определения и определения закрепленного в Декларации 1975г., то например, и там и там говорится о полной или частичной утраты способности лица самостоятельно вести свою жизнедеятельность в личной и социальных областях, и там и там устанавливается, что данное ограничение жизнедеятельности возникает в силу нарушения здоровья. Однако, в случае Декларации 1975г. имеется предположение, что понятие инвалид может охватывать более широкий круг субъектов, так как здесь две составляющие, а не три, как в российском

законодательстве - в определении, данном в Декларации 1975г., отсутствует элемент нужды лица в социальной защите.

Если затрагивать соответствие российского определения понятия инвалид определению, изложенному в Конвенции ООН 2006г., то Российская Федерация в докладе, опубликованном в 2014г. о мерах, принятых для осуществления обязательств по Конвенции ООН 2006г. и о достигнутом прогрессе установила практически полную равнозначность толкования понятий. Однако, по мнению автора данное утверждение можно назвать не совсем верным, так как если придерживаться буквального толкования понятия инвалид в Конвенции ООН 2006г., то оно так же как и Декларация 1975г. может распространяться на более широкий круг субъектов в силу отсутствия условия о нужде лица в социальной защите. Так, инвалидностью в Конвенции считается отношенческие и средовые барьеры (ограничение жизнедеятельности), имеющиеся у лиц с нарушением здоровья, которые мешают их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими людьми - данное определение по смыслу весьма схоже с российским, так как включает в себя два идентичных элемента, а именно нарушение здоровья и ограничение жизнедеятельности. Тем не менее, на сегодняшний день, и Конвенция ООН 2006г. и Закон 181-ФЗ существенный акцент делают на устранение преград и формирование равных условий по участию в жизнедеятельности общества всех категорий граждан с недопущением какой-либо дискриминации по признаку инвалидности.

Таким образом, в силу приведенных примеров можно сделать вывод, что определения инвалид в российском законодательстве и в международных договорах носят практически эквивалентный характер. К существенному отличию можно отнести состав понятий. В международном праве используются два условия необходимых для признания лица инвалидом - это нарушение здоровья и ограничение жизнедеятельности, а в российском законодательстве вместе с этими двумя условиями также имеется оговорка по поводу необходимости лица-инвалида в предоставлении ему мер социальной

защиты. Однако, если отойти от буквального толкования понятий инвалидов в международном праве и учитывать закрепление соответствующих социальных гарантий и мер для лиц с ограниченными возможностями, то можно прийти к выводу, что необходимость в оказании социальной защиты предполагается и в международных нормах.

В целом, несмотря на наличие некоторых отличий, на сегодняшний день можно констатировать, что и международное право и российское законодательство ориентированы на общую цель, а именно устранение ограниченности, устранения социальных и средовых барьеров и установление равенства всех категорий граждан по доступности и реализации своих личных, социальных и политических и прав, о чем так же говорилось и в ранее упомянутом докладе РФ 2014г. о мерах, принятых для осуществления обязательств по Конвенции ООН 2006г., а также в преамбуле основного Закона 181-ФЗ.[2; 41]

Помимо самого понятия инвалид статья 1 Закона 181-ФЗ регламентирует, что совершеннолетним лицам, которые признаны инвалидами, присваивается соответствующая группа инвалидности, а несовершеннолетним лицам, с ограниченными возможностями присваивается группа ребенок-инвалид. При этом в данной статье используется, неудобный для людей без юридических познаний, бланкетный способ изложения норм права - в статье 1 Закона 181-ФЗ дается определение понятию инвалид, регламентируется назначение группы инвалидности, а также устанавливается, что признание лица инвалидом осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы, однако, сами группы, их количество и ключевые критерии как, например, в законодательстве СССР, что будет рассмотрено позже, в Законе не изложены. Данный факт является примечательным - группы инвалидности никак не обозначаются в основополагающем Законе о социальной защите инвалидов в РФ. Изначально Закон содержит в себе регламентацию о присвоении инвалиду той или иной группы, но не расшифровывает, сколько имеется групп инвалидности и не дает их критериев и разъяснений по степени тяжести каждой

категории. Однако на примере отдельных статей можно увидеть и количество групп инвалидности, помимо группы ребенок-инвалид, и степень тяжести этих групп. К такому примеру можно отнести часть 2 статьи 28.1 Закона 181-ФЗ, так, не считая категорию ребенок-инвалид, можно установить, что категорий три, а по размеру выплаты можно определить степень тяжести нарушения здоровья и расстройства функции организма свойственного конкретной группе - так:

I группа – Лица, с наиболее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

II группа – Лица, с нарушением здоровья и расстройством функции организма средней тяжести.

III группа – Лица, с менее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

При этом в части 2 статьи 28.1. Закона 181-ФЗ, которой устанавливается размер ежемесячной денежной выплаты инвалидам, дети-инвалиды приравниваются к инвалидам II группы.

В свою очередь бланкетное изложение норм, как в общем в основном Законе 181-ФЗ, так и в частности в статье 1 данного закона, направляет к множеству нормативных актов, которые устанавливают критерии для определения группы инвалидности и сам порядок признания лица инвалидом - при желании таких можно выделить порядка десяти, однако к основным, которые должны быть открыты, доступны и понятны для граждан, например, стоит отнести следующие акты правотворчества:

- постановление Правительства РФ направленное на утверждение правил, порядка и условиях признания лица инвалидом.[20]

- многочисленные приказы Минтруда России, которые включают в себя, но не ограничиваются этим, положения о порядке установления причин инвалидности, положения о классификациях и критериях, которые используются и применяются при осуществлении медико-социальной экспертизы и установлении инвалидности, положения об утверждении

административного регламента по порядку предоставления государственной услуги в виде проведения медико-социальной экспертизы, а также положения о порядке разработки индивидуальной программы реабилитации и абилитации инвалида.[21-24]

Из приведенного примера уже можно увидеть признаки образования чрезмерного характера бланкетного способа изложения норм права - имеются нормы основного Закона, имеются положения приказов Минтруда России о порядке установления причин инвалидности, имеется и подзаконный акт Правительства РФ, который устанавливает основные правила о порядке и условиях признания лица инвалидом. Точка зрения о чрезмерном бланкетном изложении норм права в данной сфере подтверждаются и тем, что сами правила о порядке и условиях признания лица инвалидом регламентированные Правительством РФ отсылают к другим нормативным актам - к таковым, например, относятся положения установленные приказами Минтруда России о утверждении порядка организации и деятельности органов медико-социальной экспертизы.

Таким образом, образуется чрезмерно большое количество источников задевающих порядок и условия признания лица инвалидом, а также проведение медико-социальной экспертизы, что можно назвать неким препятствием для лиц с обыденным, самым распространенным, правосознанием.

Однако, если возвращаться к группам инвалидности, то они, в зависимости от степени выраженности нарушения здоровья, устанавливаются законодателем в пункте 7 Правил. Как было указано ранее, групп инвалидности, не считая группы ребенок-инвалид, установлено три: I группа - лица с наиболее тяжелым расстройством здоровья; II группа - лица с расстройством здоровья со средней тяжестью; и III группа - лица с менее тяжелым расстройством здоровья.

Из Правил также следует, что инвалидность устанавливается на определенный срок, установленный самими же Правилами, по истечению которого лицу с ограниченными возможностями необходимо проходить

повторное освидетельствование. Правила определяют сроки присвоения инвалидности до прохождения повторного переосвидетельствования, указанные в таблице 1.[20]

Таблица 1

Сроки установления инвалидности

№	Группа инвалидности	Срок присвоения инвалидности до переосвидетельствования
1	I группа	2 года
2	II группа	1 год
3	III группа	1 год
4	Ребенок-инвалид	1, 2, 5 лет до достижения 14 или 18 лет

При этом максимальный пятилетний срок группе ребенок-инвалид может быть установлен в строго установленных случаях, а именно при наличии заболеваний изложенных в разделах I, II, II(1) приложения к Правилам признания лица инвалидом, например, при наличии острого или хронического лейкоза или инсулинового сахарного диабета.

Как устанавливается пунктом 11 Правил, датой установления инвалидности является день поступления направления или заявления о проведении медико-социальной экспертизы. При этом инвалидность устанавливается до 1-го числа месяца следующего за месяцем на который назначено проведение переосвидетельствования, то есть если очередная медико-социальная экспертиза назначена на 01.07.2021г., то инвалидность будет установлена до 01.08.2021г.

Правилами о порядке и условиях признания лица инвалидом также обозначаются отдельные случаи, когда группа инвалидности устанавливается без указания сроков переосвидетельствования, а гражданам не достигшим 18 лет группа инвалидности устанавливается до достижения восемнадцати лет. Одним из таких случаев является наличие заболевания определенное разделом I или III приложения к Правилам, которые прямо регламентируют, что при наличии у лица заболевания (дефекта) содержащегося в данных разделах, срок переосвидетельствования не указывается. Вторым случаем является невозможность устранения или уменьшения степени ограниченности

жизнедеятельности гражданина при прохождении реабилитационных и абилитационных мероприятий. При этом во втором случае гражданин должен предоставить специальные медицинские документы подтверждающие отсутствие результата после прохождения ранее назначенных до проведения медико-социальной экспертизы реабилитационных и абилитационных мер медицинскими учреждениями.

Независимо от того были указаны сроки переосвидетельствования или нет переосвидетельствование может быть назначено (назначено ранее установленного срока) в трех случаях, а именно при заявлении самого гражданина, в силу направления медицинской организацией по причине изменения состояния здоровья человека, а также в случае осуществления контроля Главным бюро либо Федеральным бюро медико-социальной экспертизы за решениями соответственно бюро или Главного бюро медико-социальной экспертизы.

В случае установления срока инвалидности Правила позволяют пройти повторную медико-социальную заблаговременно, однако осуществление данной процедуры возможно в срок, который составляет не более 2-х месяцев до истечения сроков инвалидности.

Для самого признания лица инвалидов, установление группы инвалидности и определения ее срочного или бессрочного характера введена специальная процессуальная процедура под названием медико-социальная экспертиза (далее - МСЭ).

Изначально чтобы обратиться для проведения МСЭ в целях установления инвалидности лицу необходимо получить направление на прохождение МСЭ либо от медицинского учреждения, либо от органов пенсионного или социального обеспечения граждан.

Медицинская организация выдает направление на прохождение МСЭ на основании диагноза, подтверждающего нарушение здоровья со стойким нарушением функций организма человека.

Организации пенсионного или социального обеспечения могут направить на МСЭ, когда у человека: 1) явно имеются признаки ограничения той или иной категории жизнедеятельности; 2) есть необходимость в оказании социальной защиты; 3) имеются специальные медицинские документы, которые будут подтверждать наличие стойких нарушений функций организма.

Стоит сделать оговорку, что указанные органы и учреждения сохраняют за собой право отказать гражданину в его направлении на прохождение МСЭ. Следовательно, образуется два варианта: либо указанные органы и учреждения направляют человека на МСЭ либо отказывают в этом. Соответственно на любой исход есть свой итоговый документ - при направлении на МСЭ таким документом является направление на МСЭ, а при отказе таким документом является справка об отказе в направлении на МСЭ.

Однако, в любом случае, на основании обоих документов гражданин может пройти МСЭ для установления инвалидности. Копия выданного документа, органов и учреждений их выдавших, направляются в трехдневный срок в соответствующее бюро, осуществляющее МСЭ, а гражданину остается подать заявление и (или) согласие на получение государственной услуги.

МСЭ осуществляют соответствующие бюро МСЭ, которые имеет свою иерархию:

1) Федеральное бюро (3 высшая инстанция) – проводит МСЭ при обжаловании главного бюро, а также ввиду направления гражданина главным бюро в целях проведения особо сложных специальных видов обследования гражданина. Кроме того, независимо от направления, осуществляет контроль за решениями главного бюро.

2) Главное бюро (2 инстанция) – проводит МСЭ при обжаловании решений нижестоящих бюро городов и районов, а также в силу направлений нижестоящих бюро для осуществления специальных видов обследования. Также осуществляет контроль за решениями нижестоящих бюро.

3) Бюро в городах и районах (1 инстанция) – осуществляет первоначальную МСЭ при поступлении направления на МСЭ или заявления гражданина.[20, п.п.20-22]

Таким образом, изначально МСЭ проводится в бюро по месту жительства гражданина либо по месту его пребывания, а также, как устанавливают Правила, МСЭ может проводиться по месту нахождения пенсионного дела гражданина, в том случае, если гражданин выехал на постоянное место жительства за пределы РФ.

В некоторых случаях МСЭ проводится дистанционно (заочно) или в стационаре, например, в случае отсутствия положительных результатов у гражданина при прохождении реабилитационных или абилитационных процедур, в первом случае или в силу состояния здоровья гражданина и его нахождения в стационаре, во втором случае. Также дистанционное освидетельствование проводится и в иных, установленных Правилами, случаях, которые на сегодняшний день носят скорее исключительный характер.[20, п.23]

Тем не менее, в период мер направленных против распространения коронавирусной инфекции (COVID 19) был принят временный порядок и условия признания лица инвалидов, которые носят упрощенный характер. Согласно данному порядку при многих диагнозах, которые входят в приложения Правил, МСЭ осуществляется дистанционно, по аналогии - это сравнимо с упрощенным (письменным) производством в судах общей юрисдикции или арбитражных судах. Кроме того, у кого уже была установлена инвалидность и наступил срок переосвидетельствования, то инвалидность автоматически продляется на следующие полгода. Данная временная мера нашла положительные оценки в Министерстве труда и социальной защите населения, в связи с чем 06.04.2021г. было заявлено, что МСЭ будет уходить в все более дистанционный формат.[91]

Кратко стоит остановиться на сроках проведения МСЭ и проводимых административных процедур. Согласно административному регламенту МСЭ проводится в месячный срок с даты подачи заявления гражданина заявления о

проведении МСЭ.[21, п.12] Сам состав и порядок проведения соответствующих процедур представлен в таблице 2.

Таблица 2

Состав и последовательность административных процедур при МСЭ

Последовательность	Административная процедура
1	Прием и регистрация заявления о проведении МСЭ.
2	Формирование и направление межведомственных запросов в соответствующие органы (организации), для получения сведений, необходимых для проведения МСЭ.
3	Направление заявителю приглашения для прохождения МСЭ.
4	Проведение МСЭ
5	Оформление и выдача заявителю итоговых документов являющихся результатом МСЭ

Само же проведение МСЭ заключается в обследовании гражданина, изучении его медицинских документов и анализе его данных касательно социальных, бытовых, трудовых, психологических и других важных, влияющих на ограничение жизнедеятельности, возможностей.

По окончании МСЭ гражданину выдается справка о инвалидности либо, в случае отказа в признании лица инвалидом, справка о результатах МСЭ. Также по заявлению гражданина ему предоставляют копии документов из дела МСЭ, а именно: 1) акт МСЭ; 2) протокол проведения МСЭ; 3) индивидуальная программа реабилитации и абилитации.

В случае несогласия гражданина в отказе признания его инвалидом либо несогласия с установленной группой инвалидности, граждан вправе обжаловать решение в вышестоящем бюро МСЭ либо в судебном порядке в месячный срок.

Касательно классификаций и критериев отнесения к определенной группе инвалидности, то они определяются в отдельном приказе Минтруда России.[24]

При установлении инвалидности и определении у лица группы инвалидности, в качестве ключевых, обязательно используются две классификации, определяющие - основные виды устойчивых расстройств функций организма и основные виды ограничения жизнедеятельности человека.

В первой классификации Минтруд России определил шесть основных видов стойких расстройств функций организма, с которыми можно ознакомиться в таблице 3.[24, разд.II]

Таблица 3

Основные виды стойких расстройств (нарушений) функций организма

№	Виды стойких расстройств функции организма	Дополнительная расшифровка
1	Нарушения психических функций	Нарушения сознания, ориентации, интеллекта, личностных особенностей, волевых и побудительных функций, внимания, памяти, психомоторных функций, эмоций, восприятия, мышления, познавательных функций высокого уровня, умственных функций речи, последовательных сложных движений.
2	Нарушения сенсорных функций	Нарушения зрения; слуха; обоняния; осязания; тактильной, болевой, температурной, вибрационной и других видов чувствительности; вестибулярной функции; боль.
3	Нарушения обусловленные физическим внешним уродством	Деформация лица, головы, туловища, конечностей, приводящие к внешнему уродству; аномальные отверстия пищеварительного, мочевыделительного, дыхательного трактов; нарушение размеров тела.
4	Нарушения нейромышечных, скелетных и связанных с движением функций	Нарушения: движения головы, туловища, конечностей, в том числе костей, суставов, мышц; статики, координации движений.
5	Нарушения языковых и речевых функций, письменной, вербальной и невербальной речи, нарушение голосообразования	
6	Нарушения функций сердечно-сосудистой системы, дыхательной системы, пищеварительной, эндокринной систем и метаболизма, системы крови и иммунной системы, мочевыделительной функции, функций кожи и связанных с ней систем	

При этом степень выраженности стойкого расстройства функций организма определяется в процентном соотношении в рамках диапазона от 10 до 100, где 10 является наиболее незначительный показатель, а 100, напротив, является показателем наивысшей степени нарушения функций организма. Так выделяется четыре диапазона, каждый из которых образует отдельную степень нарушения функции организма:

1) Диапазон от 10 до 30 процентов – I степень (стойкие незначительные нарушения функций организма);

2) Диапазон от 40 до 60 процентов – II степень (стойкие умеренные нарушения функций организма);

3) Диапазон от 70 до 80 процентов – III степень (стойкие выраженные нарушения функций организма);

4) Диапазон от 90 до 100 процентов – IV степень (стойкие значительные выраженные нарушения функций организма).

В случае, если у человека имеется несколько видов стойких расстройств функций организма, то оценивается каждый из них. В дальнейшем устанавливается наиболее выраженное расстройство организма и определяется, имеется ли влияние на него других имеющихся нарушений функций организма. Если такое влияние установлено, то самое тяжелое нарушение функции организма может быть оценено за пределами 100 процентов, но не более чем на 10 процентов.

Во второй классификации, используемой для установления инвалидности и определения ее группы, определены семь основных категорий областей жизнедеятельности, человека, которые указаны в таблице 4.[24, разд. III]

Таблица 4

Основные категории жизнедеятельности человека

Виды ограничения жизнедеятельности	Дополнительная расшифровка
Способность к самообслуживанию	Способность человека самостоятельно осуществлять основные физиологические потребности выполнять повседневную бытовую активность, в том числе использовать навыки личной гигиены.
Способность к самостоятельному передвижению	Способность самостоятельно перемещаться в пространстве, сохранять равновесие тела при передвижении, в покое и при перемене положения тела, пользоваться общественным транспортом.
Способность к ориентации	Способность к адекватному восприятию личности и окружающей обстановки, оценки ситуации, к определению времени и места нахождения.
Способность к общению	Способность к установлению контактов между людьми путем восприятия, переработки, хранения, воспроизведения и передачи информации.
Способность контролировать свое поведение	Способность к осознанию себя и адекватному поведению с учетом социально-правовых и морально-этических норм.
Способность к обучению	Способность к целенаправленному процессу организации деятельности по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию мотивации получения образования в течение всей жизни.
Способность к трудовой деятельности	Способность осуществлять трудовую деятельность в соответствии с требованиями к содержанию, объему, качеству и условиям выполнения работы.

Ко всем указанным в таблице 4 категориям жизнедеятельности, уполномоченным органам были выработаны, как и в случае с первой

классификацией, степени выражающие уровень ограничения той или иной категории.

К каждой категории жизнедеятельности степени применяются с особенностями таких категорий. Однако, чтобы не перечислять все степени к каждой категории, концептуально степени можно обобщить и охарактеризовать следующим образом:

1 степень – человек может вести жизнедеятельность самостоятельно, без дополнительной посторонней помощи, но, при необходимости, при помощи специальных технических средств.

2 степень – человек может вести жизнедеятельность самостоятельно в части, при необходимости с использованием специальных технических средств, имеется необходимость в регулярной сторонней помощи.

3 степень – человек не может самостоятельно, полностью или частично, вести жизнедеятельность, имеется необходимость оказания постоянного постороннего ухода.

Таким образом, для установления инвалидности сначала устанавливаются наличие у человека расстройств (нарушений) функций организма и определяют степень данных расстройств, в процентном выражении - от 10 до 100 процентов. После чего бюро МСЭ должно оценить насколько сильно имеющиеся у человека нарушения функций организма приводят к ограничению жизнедеятельности, при этом, данная оценка должна быть дана по каждой категории жизнедеятельности, которые закреплены в приказе Минтруда России.[24, раз.IV]

На основании проведенной вышеперечисленной оценки, дальнейшим шагом является определение достаточности выявленных критериев у человека для установления инвалидности:

- У человека достигшего восемнадцатилетнего возраста и старше может быть установлена инвалидность в случае выявления у него II и более высокой степени нарушения функции организма (40-60%), при этом данное нарушение должно приводить либо к 2 или 3 степени ограничения одной категории

жизнедеятельности либо 1 степени, но уже двух и более категорий жизнедеятельности.

- У лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, которым присваивается группа ребенок-инвалид, инвалидность так же устанавливается при наличии II и более выраженной степени расстройства организма, но уже приводящей к любой степени любой категории жизнедеятельности.

После установления инвалидность устанавливается ее группа. Критерии для установления конкретной группы инвалидности представлены в таблице 5.[24, разд.V]

Таблица 5

Критерии групп инвалидности

Группа инвалидности	Критерии
I группа	Нарушение здоровья человека с IV степенью выраженности стойких нарушений функций организма человека (в диапазоне от 90 до 100 процентов), обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами.
II группа	Нарушение здоровья человека с III степенью выраженности стойких нарушений функций организма (в диапазоне от 70 до 80 процентов), обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектов.
III группа	Нарушение здоровья человека со II степенью выраженности стойких нарушениях функций организма (в диапазоне от 40 до 60 процентов), обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектов.
Ребенок-инвалид	Наличие у ребенка II, III либо IV степени выраженности стойких нарушений функций организма (в диапазоне от 40 до 100 процентов), обусловленных заболеваниями, последствиями травм или дефектов.

На основании изложенного, рассмотрев понятие инвалид, порядок и условия признания лица инвалидом можно сделать следующие выводы:

1. Установлено, что понятие инвалид является сложным понятием, которое образуется из состава элементов. В полной мере данное обстоятельство понимают не все граждане, многие приходят к выводу, что инвалидность равна болезни, что в корне неверно. В целях устранения неверного формирования правосознания граждан следует отобразить элементный состав понятия инвалид не только в постановлении Правительства РФ, но и в статье 1 Закона 181-ФЗ равно как необходимо указать в данной статье, что наличие одного

условия (элемента состава понятия инвалид) не является достаточным для признания лица инвалидом.

2. Была установлена также и сложность относительно порядка установления инвалидности, определения соответствующих критериев инвалидности и групп инвалидности ввиду чрезмерного бланкетного изложения норм права в законодательстве РФ регулирующего данные правоотношения, а также по причинам наличия большого количества отсылочного материала.

2.1. Бланкетный характер изложения норм права следует сразу же с 1 статьи Закона 181-ФЗ – в статье имеется положение определяющее, что лицам, признанным инвалидами в зависимости от степени расстройства их здоровья присваивается соответствующая группа инвалидности. При этом в Законе 181-ФЗ не содержится разъяснений касательно количества групп инвалидности и степени нарушения здоровья свойственной каждой конкретной группе, однако в отдельных статьях Закона 181-ФЗ встречаются ссылки на те или иные группы инвалидности. Чтобы избежать, со стороны лиц, не обладающих специальными юридическими познаниями, недопонимания положений Закона 181-ФЗ и придания данному закону еще более комплексного вида, по мнению автора необходимо изменить абз 3 статьи 1 Закона 181-ФЗ и изложить в следующей редакции:

«В зависимости от степени расстройства функций организма лицам, признанным инвалидами, устанавливается I, II или III группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид».»

После данной регламентации также следует отобразить тяжесть нарушения здоровья свойственного конкретной группе инвалидности. В данных целях можно предложить следующую концепцию изложения тяжести групп инвалидности:

I группа – Лица, с наиболее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

II группа – Лица, с нарушением здоровья и расстройством функции организма средней тяжести.

III группа – Лица, с менее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

2.2. Установлено, что порядок МСЭ, определение инвалидности и группы инвалидности, классификации и критерии, используемые при проведении МСЭ, а также порядок установления причин инвалидности являются сложными процессами и они не регламентированы в рамках единого документа. Положения по данным аспектам распределены по разным нормативным актам. Данное обстоятельство приводит к сложности понимания, гражданами не имеющих специальных юридических познаний, порядка административных процедур МСЭ, своих прав и обязанностей, сроков проведения МСЭ, что, по мнению автора, является препятствием для граждан.

Если исходить из статистических данных РФ, то в России 8 процентов (более 11,5 млн.) населения страны признаны инвалидами, а если брать статистику ВОЗ, то в мире численность инвалидов от общего населения земли составляет около 15 процентов (более 1 млрд.). Таким образом, исходя из того, что инвалиды являются достаточно широкой категорией граждан, то общественные отношения в сфере проведения МСЭ можно отнести к одним из наиболее важных. Согласно теории государства и права наиболее важные правоотношения должны регулироваться законом.[75]

Таким образом, имеется предложение, в целях устранения чрезмерного бланкетного характера изложения норм и улучшения понимания гражданами своих прав и порядка проведения МСЭ, принять единый процессуальный закон регулирующий порядок проведения МСЭ, процедуры осуществляемые в рамках признания лица инвалидом и сроки их проведения, а также закрепляющий субъектов, их права и обязанности, классификации и критерии необходимые для установления инвалидности. Данная мера, также будет способствовать упрощению работы правоприменителей и приданию большей комплексности (целостности регулирования) в данных правоотношениях.

1.2. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ИНВАЛИДОВ

Из определения понятия инвалид, данное в статье 1 Закона 181-ФЗ, следует, что оно тесно связано с понятием «социальная защита», то есть необходимость в социальной защите является одним из условий для признания лица инвалидом.

Определение понятия социальной защиты инвалидов закреплено законодателем в статье 2 Закона 181-ФЗ. Согласно данному определению под социальной защитой инвалидов подразумевается: *«система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.»*[2, ст.2]

Таким образом, понятие социальная защита инвалидом является достаточно широким, включающим в себя большой спектр разного рода помощи инвалидам, который закреплен на законодательном уровне - это, например, оказание надлежащей медицинской помощи, формирование доступной инфраструктуры, помощь в трудоустройстве и получении образовательных услуг, обучение и повышение компетенции сотрудников государственных учреждений, а также сотрудников учреждений социально-реабилитационного профиля в целях оказания компетентной помощи и, должным образом, услуг инвалидам.

В 2012г. Россия ратифицировала Конвенции ООН 2006г. о правах инвалидов, что сильно поспособствовало и оказало большое влияние на российское законодательства в сфере социальной защиты инвалидов ратификация и это было отмечено в социальном бюллетене 2015г. Аналитическим центром, а также в бюллетене Счетной палаты РФ.[39, 40]

Следствием принятия Закона ратифицирующего Конвенцию ООН 2006.г. стало принятие Россией на себя обязательств по обеспечению прав инвалидов в

самых разных сферах их жизнедеятельности, в связи с чем в 2014 году был принят Закон [7], которым вносились множественные изменения законодательства РФ в различных отраслях права направленные на выполнение Россией своих обязательств по Конвенции. Данные обстоятельства и стали одной из причин, которые привели к формированию в России обозначенного широкого спектра социальной защиты инвалидов, а также способствовало принять положения о недопущении дискриминации по признаку инвалидности и таким образом произошло расширение прав и гарантий инвалидов, например, трудовых, жилищных и направленных на доступность любого транспорта (воздушный, паромный, автомобильный).

В целом, количество нормативных актов, которые, так или иначе, регулируют права инвалидов, достигает более ста. Так, например, авторский коллектив под общей редакцией уполномоченного по правам человека Т.Н. Москальковой в различных отраслях выделяет соответствующие институты права затрагивающие права инвалидов, такие как: порядок и условия признания лица инвалидом; оказание надлежащей медицинской помощи; реабилитация и абилитация инвалидов; доступность объектов социальной и транспортной инфраструктуры, информации; социальное обеспечение инвалидов; обеспечение занятости инвалидов; образование; государственные гарантии реализации и защиты прав инвалидов; а также выделяется обеспечение инвалидов жильем.[50]

В Законе 181-ФЗ социальная защита делится на две основные категории (деление на отдельные главы закона):

- 1) Реабилитация и абилитация инвалидов;
- 2) Обеспечение жизнедеятельности инвалидов.

Более широкой является вторая категория, однако ее можно отнести к произвольной – общие государственные меры по обеспечению того или иного института общественных отношений в целях достижения равных условий для всех категорий граждан.

Но первоочередной можно назвать категорию реабилитации и абилитации инвалидов, так как она направлена на прямое непосредственное воздействие на инвалидов, с учетом их индивидуального состояния здоровья. Данные меры преследуют цель устранения инвалидности или наибольшего устранения ограничения жизнедеятельности, в связи с чем некоторые меры социальной защиты, предусмотренные категорией обеспечения жизнедеятельности могут быть необходимы гражданину-инвалиду в меньшей степени или вовсе необходимость в некоторых мерах пропадет. Поэтому более подробно стоит остановиться и рассмотреть, заявленную рамках государственной программы «Доступная среда», достигаемую комплексность реабилитации и абилитации инвалидов по состоянию на 2021г. - начало V этапа (заключительного) программы.

Закон 181-ФЗ закрепляет, что под реабилитацией понимается система и процесс, которые направлены на полное либо частичное восстановление способностей инвалида для ведения жизнедеятельности, как, например, включая, но не ограничиваясь, трудовой или социальной. Абилитацией же, согласно нормам Закона 181-ФЗ, являются так же система и процесс, но уже по формированию отсутствующих у инвалида способностей для ведения жизнедеятельности.[2, ст.9] Как понимает автор, абилитация является более сложным процессом чем реабилитация, так как она направлена на формирование не существующих возможностей у человека, тогда как реабилитация направлена на восстановление утраченной функции (способности).

В качестве одной из основных задач государственная программа «Доступная среда» преследует создание условий, формирование и развитие наиболее комплексной системы реабилитации и абилитации инвалидов.

Тем не менее, как еще отмечал Аналитический центр в конце 2015г., комплексности реабилитации и абилитации мешает отсутствие закрепленного в законодательстве РФ единого перечня терминов реабилитационных и абилитационных мероприятий, неполноты перечня направлений реабилитации

и абилитации инвалидов и отсутствия должной их расшифровки, не полное соответствие понятия реабилитации международным соглашениям РФ.

Стоит сделать оговорку, что закрепление на конституционном уровне положений, что решения международных органов принятых по международным договорам РФ, в случае их противоречию Конституции РФ, не подлежат исполнению - не в коем разе не повлекло отказа России от исполнения своих обязательств, принятых по международным договорам.

Таким образом, актуальность замечаний Аналитического центра в части несоответствия понятий реабилитации и абилитации международным договорам РФ имеет место и на сегодняшний день, как в прочем сохраняют свою актуальность и иные проблемные вопросы, которые отмечались Аналитическим центром, так как, и по состоянию на сегодняшний день, они не получили должного обсуждения со стороны Правительства РФ и законодательного органа РФ.

Несоответствия понятий реабилитации и абилитации инвалидов международным нормам заключаются в следующем:

- В Законе 181-ФЗ говорится либо о восстановлении способностей человека, в случае реабилитации, либо о формировании способностей человека, в случае абилитации, тогда как из Конвенции ООН 2006г. следует, что страны-участники преследуют цель достичь и сохранить необходимые условия и способности инвалида.[35, ст.26] Таким образом, международное право, в отличии от российского закона подразумевает более объемный процесс реабилитации и абилитации, что образует условия развития большей эффективности в сфере реабилитации и абилитации инвалидов.

- направления и виды реабилитации и абилитации не содержат в себе такое направление как социальное обслуживание, тогда как в Конвенция ООН 2006г. о правах инвалидов закрепляет в себе положение, что социальное обслуживание является одной из сфер правоотношений, где в особенности должны укрепляться и расширяться реабилитационные и абилитационные услуги. Кроме того, значительное количество людей с инвалидностью проходят

реабилитационные и абилитационные мероприятия в организациях социального обслуживания, а социальное обслуживание инвалидов закрепляется и в отдельных законах РФ[4]. В связи с чем необходимо включить в перечень направлений и видов реабилитации и абилитации социальное обслуживание, что приведет Закон 181-ФЗ к большему соответствию международным договорам.

Помимо не полного соответствия с международными нормами имеет место отсутствие раскрытия содержания некоторых направлений реабилитации и абилитации (в тех случаях, когда расшифровка дается, она носит бланкетный характер), а также отсутствие закреплённого нормативным актом единого перечня терминов процедур реабилитации и абилитации. Данные обстоятельства могут образовывать использование не единообразных терминов в различных нормативных актах, в связи с чем будет осложняться правоприменительная практика. Таким образом, будет являться целесообразным дать толкование каждому направлению реабилитации и абилитации, и желательно сделать это не при помощи бланкетного, а посредством прямого или отсылочного изложения в самом Законе 181-ФЗ.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

Необходимо привести понятия реабилитации и абилитации в полное соответствие с нормами международного права. При этом концепция изменений данных понятий должна заключаться как в восстановлении или формировании тех или иных способностей, так и их последующее сохранение.

В целях повышения соответствия международным нормам Закона 181-ФЗ необходимо включить в перечень направлений и видов реабилитации и абилитации социальное обслуживание.

По мнению автора, является целесообразным дать толкование каждому направлению реабилитации и абилитации, посредством прямого или отсылочного изложения в самом Законе 181-ФЗ.

Реализация перечисленных изменений может способствовать формированию наиболее комплексной реабилитации и абилитации инвалидов.

1.3. ПЕРИОДИЗАЦИЯ ЭТАПОВ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ИНВАЛИДОВ В РОССИИ

В целях наиболее комплексного понимания и рассмотрения темы было принято решение по рассмотрению становления и развития государственно-правовой политики в России социальной защиты (защиты прав) инвалидов в различные исторические периоды.

По мнению автора, взгляд на тему исследования с историко-правового подхода позволит выстроить гипотезы, которыми будет можно объяснить, что же стало неким «толчком» для формирования новой государственной отрасли - социальной поддержки граждан, в число которых входят и инвалиды. Также в данном случае, можно будет определить - какие обстоятельства служили катализаторами развития данного института, а какие обстоятельства наоборот осложняли его реализацию.

В рамках данного исследования для достижения обозначенной задачи была составлена следующая периодизация этапов развития государственной политики социальной защиты инвалидов:

Отмечается, что начало системы благотворительности на Руси имела место примерно в середине-конце XVII века, однако, в тот период она носила добровольный частный характер, а также церковный. Отсутствие воплощения призрения со стороны государства, как отмечается, было связано в то время с отсутствием необходимой материально-финансовой базы для ведения, в том числе, еще и социально-общественной политики (проблема экономики).[84]

Тем не менее, в связи с большим количеством профессиональных нищих царь Федор III (Федор Алексеевич), в 1682г. издал указ о формировании деятельности направленной на развитие законодательного регулирования различных вопросов, по сути уже, государственного призрения.

Целевые установки, содержащиеся в указе, были ориентированы на зарубежный опыт, однако, с учетом и отечественного опыта. Согласно указу нищие должны были быть поделены на две категории - способные к труду и не

способные к труду ввиду болезни. Соответственно к этим двум категориям применялись разные меры со стороны государства - если к первым применялись репрессивные меры, то для не способных к труду предписывалось строительство специальных богаделен с последующим размещением, лечением, а в случае необходимости пожизненного размещения и ухода.

В целом указ носил достаточно модернизационный характер - он был направлен на формирование нового полноценного института в стране. Стоит отметить, что в качестве основной цели указ имел борьбу с нищенством и в первую очередь профессиональным, для последующей социальной помощи людям, которая в ней действительно нуждаются, на что требовались огромные усилия и средства.

Несмотря на то, что смерть царя Федора III приостановила реализацию указа 1682г., данный указ знаменуют как официальным началом (зарождением) государственного призрения, которое свое действительное и должное воплощение получило в период правления Петром I.[44]

Является известным, что Петр I в период своего правления производил масштабные реформы. В конце XVII и начале XVIII века страна носила догоняющий характер и под влиянием знаний и опыта, приобретенных на Западе, в целях ответа современным вызовам времени, Петр I инициировал модернизационные процессы, затрагивающие все сферы жизнедеятельности населения, которые в своем большинстве увенчались успехом.

Однако, у успеха преобразования экономических и общественных отношений имелась и другая сторона медали. Начала образовываться некая социально-классовая сегрегация и объединение наиболее незащищенных слоев населения и людей, которые не смогла адаптироваться к современным реалиям. В связи с чем опять стал вопрос создания государственной системы призрения нищих. В качестве основной первоочередной цели опять была избрана борьба с профессиональным нищенством для последующего предоставления помощи тем, кому она действительно необходима - одним из первых был издан в 1691г. указ «о борьбе с притворным нищенством». Вкратце суть указа 1691г.

заклучалась в разгоне выявленных профессиональных нищих, а при их повторно уличении, Петр I дал указания применять жесткие меры, такие как: *«бить кнутом и ссылатъ в ссылку в дальние Сибирские горы»*. [44]

Свою политику по запрету нищенства Петр I продолжил развивать в указе 1718г. Если ранее упомянуты указ 1691г. был направлен непосредственно против профессиональных нищих, то указ 1718г. был направлен на запреты и предписания в адрес населения, помогающего нищим, например, запрещалось давать милостыню в общественных местах и предписывалось направлять такие благотворительные средства в богадельни для содержания их жителей, которые относятся к нищим и больным.

Несмотря на борьбу с профессиональным нищенством, не стоит умолять заслуги Петра I по социальной поддержке тех, кто в ней действительно нуждался. К этим заслугам можно отнести образование к 1718г. более 90 богаделен, где размещалось около 4500 слабых, увеченных, нищих, которые получали лечение, содержание от казны и милостыню. Сюда же можно отнести формирование нормативной базы и источников финансирования, воспитательно-профилактическую работу, привлечение к деятельности социальной помощи монастырей. Касательно монастырей, то впоследствии, определенной части монастырей была присвоена специализация по оказанию помощи больным, инвалидам и лицам, прибывавшим в престарелом возрасте. Также имело место и строительство больниц для инвалидов. Помимо прочего Петр I преследовал благотворительность в адрес военных, которые утратили трудоспособность - их направляли в богадельни и монастыри для ухода и обеспечения, а те кто все же мог трудиться предоставляли работу.

Как отмечают Н.А. Гаврилина и А.В. Третьяков, в период правления Петра I государство преследовало цель развития призрения и благотворительности - при Петре I фактически были заложены основы этих институтов. [44] В качестве главных проблем, которые мешали должной реализации институтов призрения и благотворительности обозначают финансовый аспект (бюджет) и проведение догоняющей модернизация быстро

меняющей различные сферы жизнедеятельности населения. Также к проблемам относились в какой-то момент утрата политикой призрения статуса одной из первоочередных задач по причине экономической сферы, внешнеполитических проблем и вызовов. Однако, несмотря на проблемы, поиск решений в данном направлении не прекращался, а сами итоги работы по развитию призрения и благотворительности дали простор для приемников Петра I.

Приемниками Петра I тема призрения и социальной помощи также не обделялась вниманием. Например, при всех успехах развития политики государственного призрения при Петре I не было образовано каких-либо специальных государственных структур занимающихся данной компетенцией - данная проблема была устранена при правлении Екатерины II примерно в 1775г. в виде создания специальных учреждений-приказов для осуществления контроля по всей стране. Однако – это уже была надстройка к базису. Поэтому следует перенестись к периоду, где проводились политика направленная на помощь инвалидам, по крайней мере, де-юре, приближенному к нашему времени - периоду проведения социальных реформ изначально в РСФСР, а потом СССР.

Изначально Советом Народных Комиссаров РСФСР в начале марта 1918г. издается постановление «Об утверждении Народного Совета Социального Обеспечения и Учетно-Ссудного Комитета Социального Обеспечения». Само постановление нельзя назвать объемным, оно содержало в себе три небольших абзаца, однако, как отмечают некоторые авторы, благодаря ему были образованы государственные органы социального обеспечения, в ведомстве которых создавались дома для инвалидов, престарелых, а также детские дома.[83]

В силу Декрета СНК РСФСР 1921г. «О социальном обеспечении инвалидов» произошла неразрывная привязка понятия инвалид к понятию трудоспособность, то есть инвалидность и ее степень присваивались лицу в зависимости от того насколько была утрачена этим лицом трудоспособность и

насколько она сохранилась. Данная привязка двух понятий инвалид и трудоспособность будет неразрывной вплоть до распада СССР.

Так статья 1 данного Декрета разделяла лиц, которые имели право на социальное обеспечение:

1) все работающие по найму лица, утратившие трудоспособность по причине увечья, старческой дряхлости, полученного профессионального заболевания и иных причин, но опять же ключевые слова здесь работающие.

2) Военнослужащие будь то старой Царской или Красной армии, которые лишились трудоспособности во время военных действий или прохождения военной службы - также имеется существенная привязка к понятию трудоспособность.

К данным категориям граждан приписывались три примечания и третье примечание являлась основанием, лишаящим данных лиц права на социальное обеспечение. Так, если между прекращением трудовой деятельности или увольнением с военной службы и подачей заявления о назначении пенсии прошло более двух лет, то право на социальное обеспечение у таких лиц утрачивалось.

Статья 2 Декрета 1921г. устанавливал шесть категорий инвалидности, которые, как говорилось ранее, зависели от степени утраты трудоспособности, при этом значение инвалид использовалось только в группах I-III, а в группах IV-VI в качестве субъектов указывались лица. Итак, статья 2 разделяла инвалидов на группы по следующим признакам:

I) Инвалиды не способные к труду для получения заработка и нуждающиеся в посторонней помощи для осуществления обычных жизненных потребностей.

II) Инвалиды не способные к труду для получения заработка, но которым не требуется постоянный уход.

III группа - Инвалиды, которые вынуждены отказаться от своей профессии, неспособные к какой-либо иной профессиональной работе, а способные только к легкой, временной и случайной работе.

IV) Лица, вынужденные перейти к другой профессии более низкой квалификации.

V) Лица, вынужденные отказаться от своей текущей профессии, но которые могут осуществлять свою трудовую деятельность в другой профессии с сохранением имеющейся квалификации, при этом у них есть нужда в помощи Народного Комиссариата Социального Обеспечения для такого перехода.

VI) Лица, которые не теряют свою профессию и квалификацию, но осуществляют трудовую деятельность с пониженной производительностью труда.[28]

Сам Декрет не являлся большим нормативным актом, всего в нем было не сильно больших 15 статей. Помимо четкого закрепления субъектов, которые понимались под инвалидами и деления их на соответствующие группы в зависимости от степени трудоспособности, Декрет определял, кому какие меры оказываются со стороны государства. Например, инвалиды I группы могли рассчитывать на помещение в учреждениях Социального Обеспечения, причем I группа находилась в приоритете по отношению к другим, или назначении пенсии. Статьей 6 Декрета 1921г. регламентировано размещение инвалидов II и III групп в специальных инвалидных мастерских и трудовых колониях, а также их включение в различные инвалидные производственные или кооперативные объединения. Инвалидам IV-VI групп оказывалась мера в виде предоставления работы в специальном порядке или включение в различные инвалидные объединения как инвалидов II-III групп.

Исходя из анализа Декрета 1921г. о социальных мерах по отношению к инвалидам имеется предположение, что одной из главных задач, преследуемых при его издании – это отражение, в том числе и в этой сфере жизнедеятельности государства, нового государственного и общественного строя, а именно социализма, чем можно объяснить привязку понятия инвалидности к понятиям трудоспособность и нетрудоспособность.

На смену положений 1921г. пришел новый Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от «11» октября 1926г. с очень длинным названием, поэтому произведем его

наименование следующим образом: Декрет 1926г. «О государственном обеспечении». Данный Декрет отменял четыре нормативных акта по государственному обеспечению разных категорий граждан и объединял их в себе, то есть вместо четырех нормативных актов сделали один. Если говорить о правах инвалидов, то значительных изменений не произошло - групп инвалидности осталось также шесть и их признаки также остались прежними. Достаточно серьезным новшеством можно назвать статью 16 Декрета 1926г. в которой вводились и определялись формы трудового устройства и помощи инвалидов – это обучение и переобучение в специальных технических школах, создание трудовых объединений инвалидов, а также специальных общественных организаций оказывающий помощь инвалидам, подбор бесплатных патентов на занятие личным промыслом или торговлей.

В дальнейшем, каких-либо значительных изменений положения о социальном обеспечении инвалидов не возникали вплоть до 1934г. Если отталкиваться от постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1934г., то в 1934г. произошло преобразование шести групп инвалидности в три – были исключены IV, V и VI группы инвалидности.[30]

Ко второму значительному изменению можно отнести принятие закона СССР 1956г. «О государственных пенсиях». Закон содержал в себе III раздела из 10 статей направленных на утверждения условий и размера получаемой пенсии по инвалидности рабочим и служащим.

В некоторых источниках отмечается, что несмотря на принятие специальных норм, их было не достаточно. В законодательстве не находило отражения, то обстоятельство, что инвалиды не должны быть ограничены в своих правах и должны ими пользоваться на равнее с другими гражданами.[84]

По сути инвалидам оказывалась пассивная помощь, однако, ничего не делалось в области создания инфраструктуры, обучения и лечения, что частично можно объяснить эпохой, то есть из-за построения и развития нового государственного и общественного строя, тяжелого послевоенного периода, внешнеполитических проблем в число которых входила «Холодная война» с

США проблема социальной защиты инвалидов далеко не относилась к числу первоочередных.

Попыткой решения фактических проблем и защищенности инвалидов считают Закон СССР изданный в конце 1990г. «Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР». В целом Закон был достаточно объемным и включал в себя 7 глав и 41 статью. В нем давалось определение понятию инвалид без привязки к понятию трудоспособности. Давались гарантии социальной защищенности инвалидов, в том числе по созданию необходимых условий для индивидуального развития, творческих и трудовых способностей. Целая глава Закона отводилась на создание необходимых условий для беспрепятственного доступа инвалидов к социальной инфраструктуре. Наконец закрепились критерии оказания медицинской помощи, а также положения о реабилитации инвалидов. Не были обделены вниманием и условия получения образования инвалидами и организации их труда. Тем не менее, несмотря на издание прогрессивного Закона, своей реализации он не увидел. Как объясняют некоторые источники, Закон носил декларированный характер. В то же время, имеется предположение, что данный Закон не был воплощен не из-за того, что якобы был декларируемым, а по причине наличия предпосылок и последующего распада СССР.

Из проведенного анализа законодательства СССР, можно прийти к выводу, что в СССР преследовалась цель формирования де-юре социальной защищенности граждан. Однако, как выражается в некоторых точках зрения, де-факто должной реализации законодательства не было и имело место, в какой-то степени, игнорирование проблем.

Существуют точки зрения, что до наступления периода «перестройки» в СССР права граждан по большей части имели показательный характер. Что можно проследить на примере борьбы с правозащитными организациями с последующим их закрытием - так, была прекращена деятельность Московской Хельсинской Группы в 1982г. до 1989г. В качестве другого примера можно привести «Сталинскую конституцию» 1936г., которую называли чуть ли не

самой демократической конституцией в мире. Конституция впервые закрепляла в себе демократические социальные и политические права граждан - от права на труд, отдых, образование - до избирательного права. Однако, на тему реализуемости положений Конституции 1936г. профессор, доктор исторических наук, доцент, преподаватель И.П. Климов в своих рассуждениях, приводя различные точки зрения на данный счет, отмечал, как придерживаются большинство авторов, что действительная сторона Конституции 1936г. отличалась от изложенной де-юре, а: *«...сами провозглашенные многие демократические принципы оказались декларативными, так как были перечеркнуты политикой массового террора того времени»*. [45, с.147]

После распада СССР, уже в России, в 1995г. принимается Закон 181-ФЗ. Некоторые авторы считают этот момент в государственной политике нашей страны по социальному обеспечению инвалидов поворотным. [50] Действительно данный факт можно обозначить важным, и несмотря, что сам закон много раз подлежал изменениям, однако он уже на день принятия содержал в себе фундамент. В законе давались определения понятиям инвалид, социальная защита, медико-социальная экспертиза, реабилитация инвалидов. Также закреплялись гарантии по обеспечению жизнедеятельности инвалидов, например, гарантия оказания квалифицированной медицинской помощи, гарантия беспрепятственного доступа инвалидов к информации или беспрепятственный доступ инвалидов к объектам социальной инфраструктуры - закон содержал в себе не менее 17 статей закрепляющих гарантии инвалидов из 36 статей в общей сложности.

На момент принятия Закона 1995г. в России было множество внешнеполитических и внутренних проблем, при этом внутренние проблемы не отходили на второй план, так как были существенны и ставились задачи по проведению модернизации многих аспектов страны. Поэтому свою реализацию Закон получил спустя приличный период времени. Как отмечалось ранее во введении исследования, имеется точка зрения, что значительным является период 2010-2015 годов. В данный период проходило множество исследований,

доработок, а также фактическая реализация законов в области социального обеспечения набирала обороты. Имеется предположение, что прогресс реализации законов в области социального обеспечения в данный период обусловлен, в том числе тем, что он является постмодернизационным, отсутствовали крупные внешнеполитические проблемы, по заверениям Правительства РФ уже была восстанавливающаяся экономика после дефолта 2008г., а также Россия ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов.

Исходя из приведенной периодизации правовой политики в России по отношению к инвалидам, можно прийти к следующим выводам:

Государственный институт по правовому регулированию социальной защиты инвалидов совсем не имеет новаторского статуса. С точки зрения правового закрепления прав инвалидов по социальной помощи со стороны государства, то оно берет начало и развитие, которое привело к долгосрочному базису – основе, еще в конце XVII века и в начале XVIII века.

Если говорить о том, что же подталкивало развитие данного государственного направления, то и на примере периода правления Петра I, и на примере СССР можно увидеть, что изначальной причиной являлось проведение общей модернизации страны. В случае СССР это построение нового государственного и общественного строя - социализма, а в случае с Петром I - это открытие окна в Европу, устранение догоняющего признака во многих сферах жизнедеятельности страны. Имеется предположение, что факты декларирования, реализации и развития института социальной защиты граждан являлись следствием проводимой модернизации.

Что касается проблем развития правового регулирования помощи инвалидам, то в основном отмечают: экономическая проблема, внешнеполитические проблемы и вызовы, ослабление диалога государства и личности, наличие отстающего характера в иных, являющихся стратегическими, направлениях деятельности страны - что в конечном итоге приводит к исключению развития данного института из числа приоритетных задач.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

2.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

К наиболее актуальным и обсуждаемым в юридической среде проблемным вопросам, в сфере защиты прав инвалидов в России, можно отнести следующие аспекты:

2.1.1. Реализации в регионах РФ отдельных положений государственной программы «Доступная среда»

Вопрос реализации государственной программы «Доступная среда» с момента начала ее реализации и по состоянию на сегодняшний день является одним из наиболее обсуждаемых в юридической сфере, в гражданском обществе, в государственных учреждениях. Поэтому не сказать о данном направлении в защите прав инвалидов в РФ не является возможным.

Уже не раз отмечалось, что в России меры по обустройству доступной среды, осуществляются либо формально с целью показательного результата либо реализуется не повсеместно – сохраняется очень большой процент не доступности зданий и сооружений для инвалидов, не в полной мере реализована безбарьерность инфраструктуры.[46] Критике подвергаются такие аспекты как качество и количество пандусов, наличие и оснащенность подъемных лифтов, фактическая работа механизмов вызова для оказания сторонней помощи, специальные зрительные обозначения, слабая оборудованность транспорта и мест культурного отдыха.[53]

Помимо указанных проблем хотелось бы обратить внимание исполнителей обустройства доступной среды не только на первостепенные меры, но и на дополнительные, тем не менее, которые оказывают прямое влияние на свободу передвижения инвалидов и доступность инфраструктуры.

К дополнительной, но весьма важной мере по обустройству доступной среды можно отнести обустройство зданий системами по отведению воды с крыш с помощью применений современной ливневой системы водоотведения. Наиболее актуальным данный вопрос является для больших городов. Например, в г.Омск, где автор часто бывает, в центральной части города водоотведение с крыш зданий обустроено таким образом, что вода с водосточных труб зданий сливается прямо на тротуар, что в конце осени, начале весны приводит к обледенению тротуаров. В связи с чем не только маломобильная категория граждан фактически не может перемещаться по городу (его центру) без усилий, но и люди без отклонений здоровья вынуждены передвигаться с затруднениями и высокой осторожностью (эмпирический метод исследования).

Внедрение современной ливневой системы водоотведения может весьма положительно повлиять на доступность городской инфраструктуры, что повлечет улучшение реализации более свободного перемещения инвалидов в различное время года.

В качестве одной из целей Доступной среды также является совершенствование комплексности реабилитации и абилитации инвалидов. Однако, результаты достижения данной цели оставляют желать лучшего и одной из причин этого является ослабление диалога государства и институтов гражданского общества.

Обозначенное явление - ослабление диалога государства и институтов гражданского общества можно установить при обращении внимания на социальный бюллетень 2015г. о реабилитации инвалидов Аналитического центра.[39] Аналитический центр подробно разобрал систему реабилитации инвалидов с использованием статистических данных и по итогу дал ряд рекомендаций по приведению реабилитации инвалидов к более комплексному состоянию, например, выносилось предложение по принятию и закреплению на законодательном уровне единых терминов реабилитационных мероприятий в целях устранения различного толкования реабилитационных процедур и

способствования единообразию судебной практики, а также выносилось предложение по расшифровке системы реабилитации.

Однако, разработанные предложения Аналитического центра до сегодняшнего дня не получили должного обсуждения со стороны законодателя, Правительства РФ или Минтруда России. По мнению автора, данное явление можно обозначить как ослабление диалога между государством и обществом, так как принятие во внимание обозначенных предложений и их применение со стороны указанных государственных органов могло оказать значительное влияние на совершенствование системы комплексной реабилитации инвалидов, чего, к сожалению, не последовало. В связи с чем, можно вынести предложение по наделению Минтруда России полномочиями по обязательному рассмотрению предложений компетентных органов касательно улучшения программы «Доступная среда» и иных государственных программ, направленных на защиту прав инвалидов, как в целом, так и в частности отдельных подпрограмм, с последующим обязательным составлением подробного отзыва на представленные предложения и возможным внесением корректировок в программу.

2.1.2. Обеспечение трудовых прав инвалидов

Законодатель в статьях 20 – 24 Закона 181-ФЗ предоставил гарантии инвалидам касательно их трудоустройства. Обеспечение трудоустройства инвалидов осуществляется посредством квотирования рабочих мест при наличии у организации определенного штата сотрудников - от 2 до 4 процентов при численности штата свыше 100 человек и не более 3 процентов при численности штата от 35 до 100 человек.

На работодателей возлагаются обязанности по формированию специальных рабочих мест для инвалидов, а также необходимых условий, например, в виде сокращенной рабочей недели (сокращенного рабочего времени), предоставления дополнительных дней отпуска и обустройства

рабочей зоны инвалида согласно его индивидуальной программы реабилитации (если он от нее не отказался).

По поводу проблем трудоустройства инвалидов и их решения имеются разные точки зрения:

- Первая точка зрения заключается в нарекании работодателей касательно не инклюзивной культуры (отсутствует открытость для всех категорий граждан) [88] и в частности формирования квотированных рабочих мест по остаточному принципу, без должного обустройства квотированных рабочих мест и их несоответствие потребностям инвалидов – заявленные квотированные рабочие места для инвалидов носят формальный характер, например, для успешной сдачи отчета в соответствующие органы осуществляющие контроль за трудоустройством инвалидов.[86] В связи с чем выдвигаются предложения по ужесточению и придаче большей императивности нормам, направленных на трудоустройство инвалидов в отношении работодателей. Также приверженцы данной позиции выступают за значительное увеличение штрафных санкций в случае, если работодателем будут допущены нарушения по трудоустройству инвалидов.[80]

- Вторая точка зрения строится на том, что на работодателе лежат огромные затраты и издержки по формированию и обустройству рабочих мест для инвалидов и их трудоустройства. При этом, как указала И. Фаст в своем комментарии юридическому portalу Право.ру, на сегодняшний день должной системы льгот, дотаций или субсидий для работодателя, по созданию рабочих мест для инвалидов и последующего их трудоустройства, не предусмотрено. Также высказывается мнение, что для решения проблем трудоустройства инвалидов необходимы комплексные меры, которые в том числе должны в себя включать и совершенствование системы трудоустройства инвалидов, и формирование инклюзивной формы общественного сознания посредством побуждения, а не наказания в виде штрафов.[86]

Автор придерживается второй позиции. Представляется, что нормы по обустройству и формированию рабочих мест для инвалидов носят

обременительный характер, а должных мер по льготированию или помощи со стороны государства законодателем не представлено. А сама система штрафов, без должной системы побуждения не приведет к решению проблем трудоустройства инвалидов.

Таким образом, можно прийти к выводу, что система трудоустройства инвалидов должна поддаться значительному комплексному реформированию. Должны быть выработаны должные механизмы побуждения работодателей по трудоустройству инвалидов, например, в виде предоставления субсидий или льгот, что уже будет способствовать формированию инклюзивного сознания у работодателя.

Так же, имеется предположение, что процесс по устранению обременительного характера трудоустройства инвалидов для работодателей и формирование инклюзивного сознания, может быть реализован при помощи комплексной модернизации, в частности модернизации сферы трудоустройства, предпринимательства и бизнеса, где будут поставленные целевые установки в виде снижения налоговой и иной финансовой нагрузки, перехода от системы наказания к взаимодополняющим друг друга системам побуждения и наказания, освобождения предприятий от излишних проверок и отчетности.

2.1.3. Обеспечение жилищных прав инвалидов

Одной из мер социальной защиты инвалидов закрепленной Законом 181-ФЗ является обеспечение инвалидов жильем. Данная мера обусловлена широким обсуждением в юридической среде, а также спорами в правоприменительной практике по различным основаниям.

В 2020г. Счетная палата РФ разработала бюллетень, где проводился комплексный анализ результата аудита обеспечения инвалидов жильем и выделялись разного рода причины неудовлетворительной реализации жилищных прав инвалидов.

В качестве одной из основных причин неудовлетворительного обеспечения инвалидов жильем Счетная палата РФ указала нехватку финансирования. Также была обозначена проблема как недостаточность жилья, которое отвечало бы необходимым требованиям для лиц с инвалидностью в частности, так и в целом - отсутствие проектов по системному строительству социального жилья (социальных комплексов) при большой коммерческой застройке.[40]

На основании изложенных проблем, с целью их решения можно предложить гипотезу, что данные проблемы могут быть решены при запуске глобальной модернизации в стране при определении в качестве одной из целей как - застройка домов, в том числе с учетом потребностей инвалидов, для предоставления жилых помещений лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Помимо обозначенных причин, проблемы реализации жилищных прав инвалидов возникают ввиду коллизий и пробелов в законодательстве. Примеры таких коллизий и пробелов, на примере Тюменской области, приведены и рассмотрены в параграфе 2.2. главы 2 ВКР.

2.1.4. Наличие признаков бюрократизма

В качестве одной из проблем для России, пусть и постепенно устраняемой со стороны государства, является наличие признаков такого отрицательного явления как бюрократизма.

Понятие бюрократизм первоначально ассоциируется с чем-то негативным - мешающим гражданам реализовывать свои права, затрудняющим получение государственных услуг. Так, например, Н.Я. Эйдельман рассматривал понятие бюрократизм, именно в рамках специфики российского государства, как некоего организма-паразита, образовавшегося по причинам социально-классовых противостояний и имеющейся отчужденности граждан от господствующей политической системы (политическое отчуждение).[72]

Если придерживаться характеристики данной Н.Я. Эйдельманом бюрократизму в пределах его исторического существования на территории России, то бюрократизм – это пренебрежение к существу дела для соблюдения формальностей, что осложняет тот или иной процесс предоставления, оказания услуги и получения необходимого результата. При этом, помимо определения данное Н.Я. Эйдельманом, автор считает, что под бюрократизмом также следует понимать - отсутствие должной координации деятельности органов государственной власти, организаций и учреждений, а также неурегулированность должным образом общественных отношений, что ведет к образованию пробелов и коллизий в законодательстве РФ, в связи с чем образуются значительные затруднения или невозможность реализации гражданами своих прав.

Необходимо отметить, что вопрос непосредственно бюрократии, которая сама по себе может являться необходимой мерой в правильном развитии государства, образовании соответствующей иерархии, а также в предоставлении государственных услуг, рассматривал М. Вебер. М. Вебер выдвигал идею, что бюрократия, при правильном его формировании, а именно при его строении с учетом мнения граждан, потребностей общества и государства, может являться эффективным типом организации в сфере управления. М. Вебер понимание бюрократии характеризовал следующими признаками:

- 1) Эффективность административных процедур;
- 2) Иерархическая система контроля;
- 3) Безличностные отношения;
- 4) Отделение административных функций.[72]

Так, если придерживаться признаков выделенных М. Вебером бюрократию можно определить следующим образом – это иерархическая система контроля отдельных административных функций направленная на эффективность выполнения административных процедур посредством безличностного отношения в целях наиболее быстрого, правильного,

беспрепятственного оказания гражданам государственных услуг (положительный бюрократизм).

Таким образом, установлено, что понятия бюрократизм и бюрократия при своей на первый взгляд схожести на самом деле два разных явления. Бюрократизм – это негативное явление, которое влечет пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей, что осложняет тот или иной процесс предоставления, оказания услуги и получения необходимого результата, а бюрократия – это положительный признак государства и представляется эффективной мерой по оказанию гражданам государственных услуг в частности и рациональной организацией государственной власти в целом.

По состоянию на сегодняшний день в России такое отрицательное явление как бюрократизм постепенно устраняется. Например, в конце 2009г. был открыт электронный портал «Госуслуги», в связи с чем граждане могут получить необходимое описание и информирование об интересующей государственной услуги, а также записать на удобную дату и время посещения уполномоченного органа для получения этой услуги. Также в рамках всей страны, примерно с 2014г., учреждались и открывались МФЦ, в связи с чем гражданам для получения большого спектра государственных услуг необходимо посетить лишь одну инстанцию – отделение МФЦ.

В целом все больше выстраивается политика дистанционного оказания государственных услуг без необходимости посещать разного рода инстанции для сбора каких-либо документов ввиду внедрения, повсеместной в государственных структурах, цифровизации, что позволяет осуществлять быстрый межведомственный обмен документами и сведениями между разными инстанциями. Так, на проведении онлайн-марафона «Новое знание» 22.05.2021г. Председатель Правительства РФ М.В. Мишустин обозначил, что правительством преследуется образование в России идеального государственного сервиса по предоставлению соответствующих государственных услуг гражданам. Главной задачей в данной стезе является

устранение бюрократизма в стране в виде не нужного документооборота, хождения гражданами по разным инстанциям и сбора огромного количество документов, которые на самом деле не влияют существенным образом на предоставление государственной услуги.[92]

Данная политика - ухода в более дистанционный формат оказания государственных услуг, нашла свой отклик и в сфере защиты прав инвалидов. Первый заместитель министра труда А.В. Вовченко 06.04.2021г. дал комментарий, что перед Минтрудом России стоит задача до конца 2021г. весь документооборот в части МСЭ перевести в электронный формат.[91]

Однако, несмотря на значительные и последовательные шаги государства направленные на устранение бюрократизма и перехода к бюрократии, и по состоянию на сегодняшний день можно выявить его признаки в сфере защиты прав инвалидов, как при нормативном виде правового регулирования общественных отношений, например, по причине наличия пробелов в законодательстве РФ, так и при автономном виде правового регулирования общественных отношений, например, в области страхования.

К проявлениям бюрократизма автор считает можно отнести следующие явления:

1) В нормативных актах, в частности в Правилах о проведении МСЭ отсутствует положения о последствиях неявки инвалида на переосвидетельствование по истечению установленного срока. Кроме того, не предусматривается порядок признания причин неявки гражданина-инвалида на переосвидетельствование уважительными, и какие обстоятельства – критерии должны учитываться при определении причин неявки уважительными. Кроме того не имеется установленного порядка обжалования решения касательно уважительности или неуважительности пропуска переосвидетельствования.

Вопрос признания пропуска переосвидетельствования уважительным является важным, так как от него зависят значимые юридические последствия. А именно речь идет о том, произведется ли выплата инвалиду получающему пенсию (страховую, социальную, государственную) за прошлый период - с

начала пропущенной даты переосвидетельствования до момента повторного прохождения МСЭ и подтверждения инвалидности.

Так, если неявка гражданина-инвалида на переосвидетельствование признана уважительной, то с момента повторного прохождения МСЭ за прошлый период - с начала пропущенной даты переосвидетельствования до подтверждения инвалидности инвалиду будет произведена соответствующая выплата, а если причина пропуска признана неуважительной, то гражданину-инвалиду в выплате будет отказано.[8, ст.24; 9, ст.23]

Например, гражданин-инвалид не явился на переосвидетельствование, назначенное на 01.02.2021г. Повторную МСЭ, с последующем подтверждением инвалидности, гражданин прошел 01.04.2021г. В пенсионный фонд поступило обращение о выплате пенсии 05.04.2021г., при этом причины пропуска назначенного переосвидетельствования были признаны уважительными. Инвалиду будет производится выплата с 01.05.2021г., а также с этой даты произведется выплата и за пропущенный период с 01.02.2021г. по 01.04.2021г. А если бы причины пропуска не признали уважительными, то в выплате за период с 01.02.2021г. по 01.04.2021г. было бы отказано.

Установленные данные обстоятельства показывают широкое усмотрение правоприменителя касательно признания причин неявки уважительными или неуважительными, что добавляет веса сделанному выводу в параграфе 1.2. главы 1 ВКР о необходимости принятия единого процессуального закона о проведении МСЭ - с четким распределением процессуальных ролей (участников МСЭ), с закреплением их прав и обязанностей, определением административных процедур МСЭ, с закреплением норм касательно обжалования тех или иных решений, с установлением сроков, ответственности и последствий того или иного процессуального действия.

2) В действующих нормативных актах отсутствует возможность проведения независимой МСЭ. Статьей 8.1 Закона 181-ФЗ предусмотрена независимая оценка условий проведения МСЭ и ключевым словом здесь является – условий. Согласно данной норме независимая оценка направлена не

на процессуальные моменты МСЭ и оценки правильности и обоснованности решений бюро МСЭ, а на оценку доступности предоставления услуги по проведению МСЭ, то есть - оценивается доступность предоставления услуги по проведению МСЭ для инвалидов, комфортность условий при ее проведении, вежливость и доброжелательность сотрудников бюро МСЭ, а также открытость и доступность информации об учреждении МСЭ для инвалидов.

Таким образом, независимая оценка МСЭ не может никак повлиять на главные функции учреждений МСЭ, а именно на процессуальные аспекты проведения МСЭ и принятия - вынесения решений по итогам освидетельствования гражданина, в связи с чем отсутствует надлежащий механизм общественного контроля, который бы повышал правильность и обоснованность решений выносимых учреждениями МСЭ.

Понимание обозначенного обстоятельства нашлось со стороны политической партии ЛДПР – 24.03.2021г. партией был внесен на рассмотрение законопроект, которым предлагается внедрить независимую МСЭ (законопроект № 1135199-7).[56] Рассмотрение законопроекта запланировано на весенней сессии, которая будет проводиться в июле 2021г. В настоящий момент – до 02.06.2021г. происходит получение отзывов, предложений и замечаний.

Исходя из поступивших отзывов следует спорность внедрения независимой МСЭ, так - за одобрение законопроекта выступило Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики, однако против поддержки законопроекта выступила Дума Астраханской области.

Как считает автор, принятие законопроекта может положительно повлиять на правовой статус инвалидов и защиту их прав при прохождении МСЭ. Однако, одной из целей государственной программы «Доступная среда» является снижение к 2025г. судебных исков в части споров складывающихся по поводу результатов МСЭ, – а принятие законопроекта о внедрении независимой МСЭ может напротив повлечь увеличение таких судебных разбирательств.

Таким образом, не является возможным прийти к однозначному мнению по поводу независимой МСЭ. Тем не менее, законопроект заслуживает внимания и обсуждения на весенней сессии законодателя, но при этом стоит учесть обозначенные обстоятельства.

3) В судебной практике сложились споры касательно выплаты страховых сумм по договорам страхования в связи с наступлением у застрахованного лица страхового случая в виде наступления инвалидности.[63-65]

Суть споров была основана на пункте 11 Правил, а именно на дате установления у лица инвалидности. Так, датой установления инвалидности является дата поступления в бюро направления или заявления на проведение МСЭ. Страховщики нашли способ использовать данную норму в свою пользу, в связи с чем возникла неоднозначная - не единообразная судебная практика.

Из судебных дел, следует, что страховщики отказывают в выплате страховой суммы по риску инвалидность по основанию, что застрахованным лицам инвалидность была установлена уже после срока, в течение которого лицо, могло обратиться за страховым возмещением по причинам наступления инвалидности, несмотря на то, что диагноз о нарушении здоровья в связи с которым была установлена инвалидность был поставлен в пределах обозначенного срока.

Например, споры в судах возникают относительно страховой выплаты по инвалидности по основаниям статьи 4 Закона 28.03.1998 № 52-ФЗ направленного на обязательное страхование государственных служащих. Согласно данной норме застрахованное лица вправе получить страховую выплату по инвалидности, если инвалидность возникла в течение года с момента увольнения со службы.[10]

Изученную судебную практику, можно поделить на две позиции, которые следуют из представленных для примера судебных актов:

- Нижегородский областной суд в своем апелляционном определении от 29.10.2019г. указал, что законодателем установлена прямая связь права на получения страховой суммы с четко установленной датой наступления

страхового случая, а датой наступления страхового случая является как раз дата признания лица инвалидом, то есть день поступления направления (заявления) на проведение МСЭ. На основании данного суждения суд принял сторону страховщика и отказ в удовлетворении требований истца о выплате страховой суммы.[63]

- Диаметральными противоположными являются выводы Московского городского суда, изложенные в апелляционном определении от 04.10.2019г. Суд напротив удовлетворил требования истца по выплате страхового возмещения по инвалидности, так как диагноз, по которому была установлена инвалидность, был поставлен в пределах одного года с момента увольнения со службы истца, в связи с чем истец имеет право на выплату страховой суммы по инвалидности.[64]

По мнению автора, связывание права на получение страховой выплаты по инвалидности с датой установления инвалидности, то есть с днем поступления направления (заявления) МСЭ является неверным решением со стороны законодателя или органов судебной власти. Автор придерживается позиции изложенной в апелляционном определении Московского городского суда. Инвалид должен иметь право получить страховую выплату даже в случае, когда срок договора страхования или срок, в течение которого лицо, могло обратиться за страховым возмещением, истек, если инвалидность была установлена в силу травмы и (или) установленного диагноза возникших в пределах обозначенных сроков (до их истечения или окончания).

Для решения изложенной проблемы защиты прав инвалидов в судебной практике можно внести на рассмотрение законодателем предложение о внедрении нового пункта в справку, подтверждающую у лица инвалидность и в акт МСЭ, а именно внедрить пункт: «дата возникновения причин инвалидности».

При этом, данный пункт должен обозначать дату установления травмы (дефекта) и (или) диагноза, по причине которого у лица была установлена инвалидность. Данная мера является незатруднительной и может оказать

положительное воздействие на улучшение реализацию прав инвалидов в области страхования, а также на единообразие судебной практики или на снижение нагрузки на судебную систему.

4) Страховыми компаниям, устанавливается нецелесообразно большой перечень документов, которые необходимо предоставить застрахованному лицу для получения страховой выплаты по инвалидности.

Так, например, «СОГАЗ ЖИЗНЬ», требует чрезмерный, не обоснованный, широкий (большой) перечень документов (Рисунок 1), что создает трудновыполнимые и обременительные условия для граждан-инвалидов.[57]

Основной перечень документов	Дополнительные документы (инвалидность получена на пассажирском транспорте)
<ul style="list-style-type: none"> » Заявление на страховую выплату; » Приложение к заявлению с описанием произошедшего события (оригинал); » Согласие на обработку персональных данных (оригинал); » Копия документа, удостоверяющего личность Застрахованного лица; » Копия страхового полиса или страхового сертификата (при его наличии); » Нотариально удостоверенная копия справки об инвалидности; » Удостоверенная копия акта и протокола медико-социальной экспертизы и/или направления на медико-социальную экспертизу (заверенная печатью выдавшего учреждения); » Копия индивидуальной программы реабилитации инвалида (заверенная печатью выдавшего учреждения); » Документы из медицинского учреждения, подтверждающие факт заболевания и содержащие анамнез заболевания (выписные эпикризы из истории болезни, выписки из медицинской карты амбулаторного больного) (оригиналы); » Копии листов нетрудоспособности (копия листка нетрудоспособности заверяется работодателем Застрахованного лица). 	<ul style="list-style-type: none"> » Акт о несчастном случае на транспорте по установленной форме; » Билет на перевозку воздушным, морским или железнодорожным транспортом; » Документы из органов и учреждений МВД России, МЧС России, прокуратуры, от перевозчика (лица, уполномоченного перевозчиком), осуществлявшего воздушную, морскую или железнодорожную перевозку, или иных компетентных органов власти / организаций / учреждений / лиц (протоколы, постановления, справки, определения, акты, материалы и результаты расследований и др.), когда событие или его обстоятельства зафиксированы или должны быть ими зафиксированы.

Рис.1 необходимый перечень документов для получения страховой выплаты по инвалидности в страховой компании «СОГАЗ ЖИЗНЬ»

Из документов, подтверждающих инвалидность для получения страховой выплаты должна являться только справка о инвалидности, так как она содержит все необходимые сведения, такие как группа, причина, срок инвалидности, а также дополнительные заключения.[26]

Но если по предоставлению только справки о инвалидности еще можно поспорить, то при подтверждении инвалидности, как минимум стоит ограничиться, к дополнению к справке, актом и протоколом МСЭ, так как в совокупности эти три документа дают более чем достаточную информацию о причинах инвалидности человека, а также о документах и иных основаниях установления инвалидности.

Так, например, акт МСЭ содержит в себе подробную персональную информацию о гражданине, оценку основных видов нарушения функций организмов и оценку степени ограничения основных видов жизнедеятельности, а также иную медицинскую информацию о гражданине, включая медицинские документы, которые подтверждают его инвалидность.[25]

Кроме того, страховая компания требует предоставления копии индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида. Однако, от данной индивидуальной программы, как установлено законодательством РФ, гражданин-инвалид может отказаться и данного документа у него может не быть. Соответственно данный документ не должен включаться в перечень документации, которая запрашивается для выплаты страхового возмещения.

Совсем же не ясно по поводу оригиналов медицинских документов подтверждающих заболевание, тогда как заболевание уже подтверждено справкой о инвалидности и актом МСЭ.

Таким образом, исходя из перечисленных примеров, можно прийти к выводу, что бюрократизм еще дает о себе знать, в связи с чем необходимо продолжать развитие тенденции по устранению сложностей в получении гражданам набора услуг.

2.1.5. Стагнация глобальной модернизации

Как было установлено при проведении периодизации государственной политики по отношению к инвалидам в параграфе 1.1. главы 1 ВКР, то одним из значимых элементов давших толчок и последующее развитие институту защиты прав инвалидов являлась модернизация.

Модерн - современный, современность. У понятия модернизации имеется множество толкований, однако наиболее общепризнанным и известным является толкование И.В. Побережникова.

И.В. Побережников определяет понятие модернизация следующим образом: *«Это макропроцесс перехода от традиционного общества к современному обществу, от аграрного - к индустриальному»*. [49]

Так же модернизацию можно охарактеризовать как процесс преобразования общества - общественной системы, и его устройства, с целью приведения государства в состояние при котором оно сможет противостоять и отвечать современным вызовам времени и мира для последующего существования и развития во всех значимых областях.

С точки зрения модернизационной теории, то некоторые авторы считают, что многие сферы жизнедеятельности России, к сожалению, постепенно приходят к догоняющему уровню развития, то есть наступает не соответствие требованиям и веяниям времени. [52] И например, как видно из вышеприведенных проблемных аспектов защиты прав инвалидов - этот догоняющий признак имеет место в сфере социальной защиты граждан, в частности в формировании условий для инвалидов, в реализации и защите их прав, например, по причине проблемы технологического отставания.

Так, статья 80.1 Закона от 10.01.2003 № 18-ФЗ допускает, что не каждый вокзал может быть оборудован специальным подъемником для посадки инвалидов в вагон пассажирского поезда и посадка в таком случае осуществляется сотрудниками станции (объекта инфраструктуры). [14] Однако, гипотеза данной нормы предусматривает посадку инвалидов с помощью

сотрудников станции (вокзала) только в вагоны с низкой платформой, но в силу эмпирического опыта, данные ситуации, – посадка инвалидов в вагон поезда за силами работников станции без специальных подъемников, осуществляется и в вагоны с высокой платформы. И здесь, речь про необорудованность объектов инфраструктуры по железнодорожным перевозкам идет не только про малые станции, но и вокзалы крупных городов, например, г.Омска. Автор лично наблюдал, как инвалида-колясочника сотрудники станции с трудом поднимали в вагон с высокой платформой ввиду отсутствия специального подъемника, при этом поезд являлся фирменным - с более высокой комфортабельностью и соответственно билеты на который, обладали более высокой ценой.

Что касается модернизации в России, то, по мнению некоторых авторов, модернизация России находится скорее в состоянии стагнации более 10 последних лет. Последний раз масштабный план по модернизации в стране был представлен на тот момент действующим Президентом РФ Д.А. Медведевым в 2009г. План Д.А. Медведева содержал в себе 10 основных целевых установок, в которые, например, входило неуклонное повышение качества жизни населения и технологический прорыв в виде внедрения новейших медицинских, энергетических и информационных технологий.[72]

Тем не менее, нельзя не отметить, что все же модернизационные явления в России возникают, но точечно, в рамках национальных проектов, при чем зачастую обусловленных внешне стратегической политикой. В качестве примера можно привести г.Сочи и его районов - как показал опрос жителей городов (эмпирический метод исследования), масштабное формирование доступной и удобной инфраструктуры было реализовано в данном городе при подготовке проведения Олимпийских и Паралимпийских игр в 2014г. Данное явление, как считают многие авторы, имеют положительный аспект, так как, пусть и точечно, Россией производятся преобразования сфер жизнедеятельности общества в пределах той или иной территории с целью осовременивания и повышения эффективности.[93] Однако, в данном случае образуется особенность в виде разрыва в развитии между регионами, например,

г.Москва, г.Санкт-Петербург, г.Тюмень г.Сочи, г.Грозный, г.Казань в большинстве сфер отвечают задаваемым требованиям времени, чего нельзя сказать в своем большинстве о других городах России.

В настоящее время актуальность проведения масштабной (глобальной) модернизации обуславливается не только технологическим отставанием и его разрывом между регионами, а также упадком развития сфер жизнедеятельности общества в целом, но и следующими причинами:

1) Внешнеполитические проблемы – достаточно агрессивная политика мирового сообщества в отношении России, которая ведет все к большей деловой отдаленности России от других развитых стран, что является немыслимым, так как на сегодняшний день экономика многих стран, включая России, сильно зависит от мировой - образовалась мировая экономика. Для преодоления сегодняшних экономических проблем России, как неоднократно заявляли Президент РФ В.В. Путин и Председатель Правительства РФ М.В. Мишустин - необходимо преобразование экономической системы, что подразумевает меры по стимулированию развития частного, малого и среднего, предпринимательства и бизнеса в России, а также интеграцию международных отношений.

2) Внутренние проблемы – сильное ухудшение экономического положения России начиная со второй половины 2014г. по настоящее время, что ведет к значительному снижению доли малого и среднего предпринимательства, связи с чем сильно уменьшается численность среднего класса, происходит поглощение крупными предприятиями множества малых, что неизбежно ведет к монополизации различных сфер организации жизнедеятельности общества и образованию обособленных групп населения, происходит рост цен при сохранении заработной платы граждан, все больше растет раскол общества на бедных и богатых.

ВОЗ в всемирном докладе о инвалидах [38] резюмировал, что большой вклад в развитие защиты прав инвалидов может внести частный сектор, например, в виде благотворительных программ и меценатства, а равно как и

обеспечения формирования доступной среды и инклюзивности наравне с государством.

Однако, благотворительность и меценатство, равно как и добровольная деятельность по обеспечению доступной инфраструктуры и, например, создания необходимых условий для трудоустройства инвалидов со стороны частного сектора невозможны в достаточном объеме ввиду вышеперечисленных причин, которые представляют актуальность проведения масштабной модернизации в России (внутренняя и внешняя причина).

2.1.6. Итоговые выводы по параграфу 2.1. главы 2 диссертационного исследования

По итогу рассмотрения, приведенных проблемных аспектов защиты прав инвалидов следует, что проблемы в данной области имеются в различных направлениях и достаточно часто эти проблемы напрямую связаны с реализацией прав инвалидов. Таким образом, можно резюмировать следующее:

1. На протяжении долго времени, ориентировочно с 2009г. с открытия портала «Госуслуги» и последующего открытия МФЦ, в России принимались весьма последовательные и эффективные меры по созданию условий по наибольшей доступности, быстроты и правильности оказания государственных услуг и формирования делового общества. Тем не менее, в определенных случаях можно до сих пор наблюдать признаки бюрократизма, например по причинам некоторых пробелов и не точностей в законодательстве, а также в связи с отсутствием должного правового регулирования в области страхования, в связи с чем инвалиды сталкиваются с проблемами по получения страховой выплаты по инвалидности, как по обязательному страхованию (при госслужбе), так и по добровольному, в связи с чем необходимо продолжать развитие тенденции по устранению сложностей в получение гражданам набора услуг.

Для решения проблем по получению инвалидами страховых выплат по инвалидности также можно внедрить отдельные штрафные санкции в

отношении страховщиков, в случае неправомерного отказа в страховой выплате по инвалидности в области обязательного социального страхования.

Кроме того, можно предложить закрепить норму, устанавливающую конкретный исчерпывающий перечень документов для подтверждения инвалидности, который например будет состоять из справки о инвалидности и акта МСЭ, что повлечет пресечение требований недобросовестных страховых компаний по предоставлению необоснованно широкого, чрезмерного перечня документов для получения страховой выплаты по инвалидности.

2. Выявлено, что страховщики отказывают в выплате страховой суммы по риску инвалидность по основанию, что застрахованным лицам инвалидность была установлена уже после срока, в течение которого лицо, могло обратиться за страховым возмещением по причинам наступления инвалидности, несмотря на то, что диагноз о нарушении здоровья в связи с которым была установлена инвалидность был поставлен в пределах обозначенного срока, что ведет к судебным спорам и не единообразной судебной практике.

Для решения изложенной проблемы защиты прав инвалидов в судебной практике можно внести на рассмотрение законодателем предложение о внедрении нового пункта в справку, подтверждающую у лица инвалидность и в акт МСЭ, а именно внедрить пункт: «дата возникновения причин инвалидности».

При этом, данный пункт должен обозначать дату установления травмы (дефекта) и (или) диагноза, по причине которого у лица была установлена инвалидность. Данная мера является незатруднительной и может оказать положительное воздействие на улучшение реализацию прав инвалидов в области страхования, а также на единообразие судебной практики или на снижение нагрузки на судебную систему.

3. Как следует из рассмотренных актуальных проблемных аспектов, то проблемы в защите прав инвалидов встречаются в разных сферах правоотношений, например, таких как обеспечение трудоустройства,

обеспечения жильем, реализация отдельных положений государственной программы «Доступная среда».

По мнению автора, комплексного решения по разрешению проблем защиты прав инвалидов можно достигнуть путем разработки, принятия и должной реализации (воплощения) масштабной модернизации в России для приведения преимущественно всех аспектов страны к современным требованиям.

Сама модернизационная программа при этом должна включать в себя, как минимум следующие целевые установки:

- Неуклонное повышение качества жизни населения страны и переориентирование развития экономики на потребности людей;
- Разработка системной программы по строительству социального жилья и развития разного рода благотворительных фондов для этих целей;
- Стимулирование и создание необходимых условий для роста и развития частного малого-среднего предпринимательства, также бизнеса в целом посредством снижения налогового бремени, фискальной нагрузки, уменьшения чрезмерных штрафных санкций, которые могут привести к банкротству предприятий, например, штрафы в однократном, двукратном, трехкратном размере от неисполненных обязательств по государственному контракту без определения предельного размера штрафа, в связи с чем размер штрафа может достигать десятков миллионов рублей (ч.7 ст.7.32 КоАП РФ);
- Развитие информационных систем и организации информирования и консультирования граждан касательно их прав;
- Создание условий, стимулирование, побуждения и поощрение меценатства по обустройству инфраструктуры и доступности жизненной среды.
- Преобразование законодателем трудовой отрасли права, в частности введения должной системы льготирования и помощи предприятиям осуществляющих трудоустройство инвалидов.

2.2. КОЛЛИЗИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ИНВАЛИДОВ НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Социальная защита и гарантии инвалидов напрямую связаны с улучшением той или иной категории их жизнедеятельности и одной из таких является гарантия обеспечения жилым помещением, которое будет отвечать необходимым соответствующим требованиям доступности, оборудованности и удобства. Данная гарантия закреплена законодателем в статье 17 Закона 181-ФЗ, согласно которой жилым помещением обеспечиваются: *«Инвалиды, семьи имеющие детей инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий»*. Для реализации данного права инвалидам или семьям с детьми-инвалидами необходимо встать на учет, в качестве лиц, которые имеют необходимость в предоставлении им жилого помещения, а сам порядок предоставления жилья данной категории граждан и их постановка на соответствующий учет, как следует из той же статьи 17 Закона 181-ФЗ, устанавливается: *«законодательством РФ и законодательством субъектов РФ»*. [2, ст.17]

В сфере обозначенных правоотношений по обеспечению инвалидов жилыми помещениями возникали и возникают споры в юридической среде и в последствие в правоприменительной практике [67; 70, п.12; 71] по причине имеющихся пробелов и коллизий в законодательстве, в частности коллизий между федеральным законодательством и региональным. В качестве таковых можно отметить споры в правоприменительной практике, образовавшиеся после вступления в действие ЖК РФ с 01.01.2005г. Разногласия и обсуждения возникали относительно того, на ком лежат финансовые обязательства, направленные на обеспечение инвалидов жильем, а также необходимости признания инвалидов малоимущими для предоставления жилья из муниципального жилищного фонда.

Как следовало из правил, установленных новым законом по урегулированию жилищных прав граждан, жилье предоставляется из государственного и муниципального жилищных фондов, а граждане были

поделены на тех, кто встал на учет для улучшения жилищных условий до 01.01.2005г., и после этой даты.[51, с.50]

Вместе с тем ЖК РФ определял, что к вопросам местного значения, предоставления жилья из муниципального жилищного фонда, относится только обеспечение жилищных прав малоимущих граждан. Данные положения на сегодняшний день не совсем стыкуются с установленными нормами Закона 181-ФЗ, изложенных в статье 17, что привело к неверному формированию нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих в качестве обязательного условия, в том числе и для инвалидов, признание гражданина малоимущим. Поэтому Верховный Суд РФ в своем решении от 13.03.2014г. № АКПИ 13-1200 разъяснил, что статья 17 Закона 181-ФЗ не содержит в себе какой-либо императивной нормы, которая бы указывала на необходимость инвалида устанавливать свой материально-финансовый статус, тем самым, инвалиду нет необходимости являться малоимущим для получения жилья из муниципального жилищного фонда.[67]

В силу отсутствия в бюджетном законодательстве порядка финансирования полномочий, направленных на обеспечение инвалидов жильем, вставших на учет после 01.01.2005г. также возникали споры, которые разрешались в судах, между РФ и муниципальными образованиями по поводу финансирования обеспечения инвалидов жильем. В качестве примера можно привести определение по делу № 309-ЭС15-9501 (администрация г.Екатеринбурга против РФ). Верховным Судом РФ были даны разъяснения, что обеспечение жильем инвалидов, вставших на учет после 01.01.2005г., подлежит финансированию за счет субъектов РФ. При рассмотрении подобных споров суды ссылаются на нормы, закрепленные в Федеральном законе от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - статьи 14 и 50, ЖК РФ – статьи 13, 14 и 19 и Законе 181-ФЗ – абзац 2 преамбулы и статья 17. В соответствии с данными положениями образуется деление расходного обязательства - улучшение жилищных условий лиц, вставших на учет до 01.01.2005г., обеспечивается за

счет средств федерального бюджета, а жилищное положение лиц, вставших на учет после данной даты, обеспечивается за счет финансирования субъектов РФ. Очень подробно относительно тематики правовых коллизий в бюджетной сфере на примере обеспечения жилищных прав инвалидов рассматривается в статье практикующего юриста, ныне советника Верховного Суда РФ П.В. Старостиной.[51]

Таким образом, коллизии и пробелы были разрешены при помощи разъяснений высших судов и согласно действующему законодательству и его толкованию судами, вставшие на учет после 01.01.2005г. граждане-инвалиды обеспечиваются жильем за счет сил субъектов РФ и для реализации их права на улучшение жилищных условий отсутствует необходимость устанавливать их материальное положение - признать инвалидов малоимущими.

Тем не менее, несмотря на неоднократные разъяснения судов, касательного обеспечения инвалидов жильем, нередко встречаются и по состоянию на сегодняшний день признаки противоречия регионального законодательства федеральным нормам.

На примере Закона ТО № 137 можно увидеть признаки сужения и ограничения круга лиц, которые имеют право на предоставление им жилого помещения в силу федерального законодательства.[15, ст.ст.6-7]

Так, статья 6 Закона ТО № 137 устанавливает, что граждане могут быть признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий лишь при наличии совокупности обстоятельств, то есть при наличии своего рода состава. Так, по общему правилу, в Тюменской области состав образуют следующие обстоятельства:

- 1) Гражданин должен прожить на территории Тюменской области не менее установленного предельного срока (предельный срок проживания до возникновения права на признание нуждающимся в предоставлении жилья составляет 5 лет).

- 2) Гражданин должен быть признан малоимущем либо относиться к какой-либо категории граждан указанным в статье 7 Закона ТО № 137.

3) Гражданин подпадает под одну из категорий лиц, установленных статьей 51 ЖК РФ, которые имеют необходимость в предоставлении им жилого помещения.[15, ст.6]

Наибольший интерес вызывает второе обстоятельство, которое устанавливает необходимость признания гражданина малоимущим или установление принадлежности гражданина к категории граждан, определенной законодателем Тюменской области. Статья 7 Закона ТО № 137 регламентирует, что только инвалиды I и II группы, вставшие на учет как нуждающиеся в улучшении жилищных условий после 01.01.2005г., могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях. Между тем, статьей 17 Закона 181-ФЗ установлено, что на обеспечение жильем имеют право инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов. Статья 17 Закона 181-ФЗ не определяет группы инвалидности, при которых инвалиды имеют право на улучшение жилищных условий, а при каких группах инвалидности у инвалидов - это право отсутствует (к исключению относятся лишь положения затрагивающие компенсацию взносов на капитальный ремонт).

Несмотря на то, что пунктом 4 статьи 13 ЖК РФ предусмотрено право субъектов РФ определять иные категории граждан в целях предоставления им жилых помещений, это должно делаться без противоречий федеральному законодательству, а также не должны исключаться из категорий, обладающих правом на обеспечение жильем граждане, имеющие право на улучшение жилищных условий в силу федеральных норм.[1, ст.76].

Статьи 6 и 7 Закона ТО № 137 не содержат в качестве субъектов инвалидов III группы, также в них ничего не говорится о семьях, имеющих детей-инвалидов.

Практическую значимость обсуждения данных положений можно обусловить примером из судебной практики. Верховный Суд РФ вынес определение № 21-КГ17-19 от 10.10.2017г. в котором указал, что гражданка Иванова (фамилия изменена) имеет право на предоставление ей жилья во внеочередном порядке. При вынесении определения Верховный Суд РФ

исходил из того, что Иванова обладала необходимой совокупностью оснований (составом), а именно гражданка Иванова проживала необходимый срок на территории соответствующего субъекта РФ, была признана инвалидом III группы с детства, без указания сроков прохождения переосвидетельствования, а также страдала заболеванием, входящим в перечень тяжелых форм хронических заболеваний, в силу чего обладала внеочередным правом на предоставление жилья (подп. 4 ч.1 ст. 51 ЖК РФ).[69, п.11]

На основании изложенного можно прийти к выводу, что если исходить из буквального толкования статей 6 и 7 Закона ТО № 137, то гражданка Иванова, которая проживала бы на территории Тюменской области более 5 лет, имела тяжелое хроническое заболевание, при котором невозможно проживание граждан в одном жилье, имеющая инвалидность III группы, не смогла бы получить жилье из-за суженного законодателем Тюменской области круга субъектов, имеющих право на получения жилья. Однако, в силу статьи 17 Закона 181-ФЗ и статей 51 и 57 ЖК РФ гражданка Иванова имеет право на предоставление ей жилья, причем - внеочередное.

Таким образом, статьи 6 и 7 Закона ТО № 137 требуют обсуждения со стороны законодателя Тюменской области с учетом мнения представителей общественной палаты Тюменской области, а также представителей Тюменской региональной организации всероссийского общества инвалидов (ВОИ) ввиду закрепления законом субъекта РФ неполного круга лиц, обладающих правом на получения жилья и наличие признаков несоответствия федеральному законодательству, что приводит к образованию препятствий в реализации жилищных прав инвалидов. Кроме того, данное усмотрение субъекта РФ не стыкуется с единой государственной политикой РФ в области социальной защиты инвалидов.

В качестве решения по устранению проблемных вопросов касательно круга субъектов-инвалидов, которые могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, можно предложить на федеральном уровне установить запрет, который не будет допускать ограничение со стороны субъектов РФ

групп инвалидности, при которых инвалиды могут быть поставлены на учет для обеспечения жильем. Либо можно внести предложение по изложению пункта «г» статьи 7 Закона ТО № 137 в следующей редакции:

«г) инвалиды, семьи имеющие детей, у которых установлена группа инвалидности ребенок-инвалид, не вставшие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 01.01.2005 года;»

Ввиду постановления Конституционного Суда РФ от 01.02.2021г. № 3-П также необходимо обратить внимание и на положения, закрепленные в части 6 статьи 15 Закона ТО № 137. Данная норма регламентирует, что семья, в составе которой имеется гражданин, страдающий соответствующим тяжелым хроническим заболеванием, при предоставлении ему жилья, в силу оснований, изложенных в подпункте 4 части 1 статьи 51 ЖК РФ, сохраняет право состоять на учете только в том случае, если у нее имеются иные основания для постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Таким образом, можно констатировать, что правом на получение жилья, по смыслу норм Закона ТО № 137, обладает только установленная категория граждан, страдающая тяжелыми хроническими заболеваниями, и при предоставлении им жилья не учитываются обстоятельства касательно необходимости оказания постоянной посторонней помощи таким гражданам от членов их семьи (опекунов), проживающих вместе с ними.

В обозначенном постановлении Конституционного Суда РФ дается толкование нормам жилищного законодательства. Инвалиды, страдающие тяжелым хроническим заболеванием, при котором невозможно проживать в одном помещении, обладают внеочередным правом на предоставление им жилья на основании подпункта 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ. В данном случае, если инвалид также признан недееспособным, вследствие чего он нуждается в постоянном постороннем уходе, и над ним установлена опека, то при выделении ему жилья данные обстоятельства должны также учитываться в обязательном порядке. Итоговый вывод Конституционного Суда РФ при толковании подпункта 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ заключался в том, что при

выделении жилья инвалиду, страдающему хроническим заболеванием и который нуждается в постоянном постороннем уходе в силу своего состояния здоровья, необходимо учитывать площадь, которая будет являться достаточной для оказания такому лицу необходимого ухода и должного содействия в удовлетворении его потребностей, когда требуется постоянное нахождение с ним в предоставляемом ему жилье опекуна или проживание с ним супруга или близкого родственника по смыслу семейного законодательства. В том случае, если предоставление жилья соответствующего таким условиям является невозможным, то реализация права на получения жилья во внеочередном порядке может осуществляться посредством предоставления жилья как самому гражданину-инвалиду, страдающему тяжелым хроническим заболеванием, так и принятому на учет, в качестве нуждающегося, опекуну - близкому родственнику по смыслу семейного законодательства и осуществляющему за подопечным постоянный уход.[66;84]

Таким образом, действующая редакция части 6 статьи 15 Закона ТО № 137 изложена без учета недавних разъяснений Конституционного Суда РФ. Данная норма напротив в противовес разъяснениям суда исключает учет заслуживающих внимания обстоятельств, таких как недееспособность лиц, страдающих соответствующими хроническими заболеваниями, их нужду в оказании постоянного постороннего ухода, а также возможность учета необходимой дополнительной площади или предоставления отдельного жилья, находящегося поблизости, опекуну-члену семьи гражданина-инвалида, проживающего вместе с ним.

Для решения обозначенных несоответствий можно предложить исключить часть 6 статьи 15 Закона ТО № 137 и ввести отдельную статью со следующей концепцией:

- При предоставлении гражданину-инвалиду жилья по основаниям, установленным пунктом 4 статьи 51, пунктом 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ и статьей 17 Закона 181-ФЗ, должны учитываться недееспособность гражданина-инвалида и его необходимость в постоянном уходе со стороны опекуна –

близкого родственника, который проживает совместно с гражданином-инвалидом и был ранее поставлен на учет вместе с ним, в силу чего может быть выделена необходимая для постоянного ухода дополнительная площадь при предоставлении жилого помещения.

- При невозможности предоставить жилье с дополнительной необходимой для осуществления постоянной посторонней помощи за гражданином-инвалидом, то его опекуну - члену семьи, по смыслу семейного законодательства, который был ранее поставлен на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении вместе с гражданином-инвалидом и постоянно с ним проживает, также может быть выделено отдельное жилое помещение, находящееся рядом с жилым помещением, выделенным недееспособному гражданину-инвалиду, нуждающемуся в постороннем и постоянном уходе (суммарная площадь помещений не должна превышать двойного размера, то есть не более 36 кв.м.).

Дальнейшее обсуждение со стороны законодателя Тюменской области представленных предложений по устранению выявленных в настоящей статье коллизий, в особенности с учетом мнения и возможных предложений представителей общественной палаты Тюменской области и представителей Тюменской региональной организации ВОИ, может положительно повлиять на улучшение правового статуса инвалидов в сфере реализации их жилищных прав на территории Тюменской области, а также решить такую социальную проблему, как - переселение на значительное расстояние от членов семьи гражданина-инвалида, страдающего тяжелым хроническим заболеванием.

2.3. МЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

Если говорить о проблемах реализации и защите прав граждан-инвалидов, то также стоит рассмотреть существующие точки зрения и гипотезы, в обобщенном выражении в отношении населения РФ, о несамостоятельности и плохо развитого правосознания у граждан РФ.

Правосознание присуще каждому дееспособному гражданину. Как уже давно установлено правилами Теории государства и права правосознание - это совокупность правовых идей, представлений знаний, концепций, парадигм, а также чувств, эмоций, установок и оценок по отношению к действующему и желаемому праву. Из определения видно его деление на две части, которые являются - правовой идеологией и правовой психологией:

Правовая идеология - это идеи, теории, понятия, концепции, парадигмы, с помощью которых выражается отношение людей к праву.

Правовая психология - это эмоциональная составляющая, включающая в себя совокупность чувств, эмоций, мотивов, интересов и иллюзий по поводу права посредством которых также выражается отношение людей к праву.[75]

Таким образом, деление понятия правосознание на правовую идеологию и правовую психологию не позволяют его классифицировать на плохое или хорошее, так как оно является выражением отношения человека к праву. При критике правосознания необходимо оценивать насколько полно (широко) сформировано отношение человека к праву. В свою очередь, при критике неполноты правосознания граждан частично объяснить причины данного явления пытаются сложным законодательством РФ или несамостоятельностью граждан.

С точки зрения сложного законодательства РФ, то газета Коммерсантъ «05» апреля 2021г. опубликовала статью, что российские законы иногда слишком сложны даже для их авторов, что приводит к плохому пониманию законов со стороны граждан, а также к проблемам в правоприменительной

практике, например, из-за неоднозначного толкования или как ранее говорилось о законодательстве в области социальной защиты инвалидов по причинам чрезмерного бланкетного изложения норм права, в силу чего при разрешении того или иного дела приходится пользоваться неприличным количеством нормативных актов.[81]

Взгляды же относительно несамостоятельности населения РФ являются весьма распространенными, и не в последнюю очередь у представителей органов публичной и государственной власти, сотрудников государственных, а также образовательных учреждений.

Малую самостоятельность и низкую ответственность россиян за свою судьбу О.Ю. Винниченко выделяет как одну из особенностей российского правосознания.[72] Так же, например, данная точка зрения озвучивалась и давалась для обсуждения со стороны представителя Тюменского государственного университета во время семинара, в рамках которого рассматривались и обсуждались вопросы о проблеме коррупции в РФ и ее причинах.[73] Точка зрения заключалась в одобрении коррупции самими гражданами, так как, например, граждане не готовы принимать на себя ответственность в виде лишения водительских прав, в связи с чем готовы дать взятку представителю ГИБДД - граждане видят некое решение своих проблем посредством коррупции.

В данном случае, если придерживаться данной гипотезы, частично объясняющей, наличие коррупции в РФ и особенности российского правосознания, то стоит задуматься, что причинно-следственной связью здесь является ранее рассмотренный бюрократизм, который порождает пренебрежение к существу дела и осложняет тот или иной процесс предоставления, оказания услуги и получения необходимого результата, а также строгость наказания со стороны государства за незначительные проступки или ошибки. С точки зрения коррупционности, нельзя не отметить, что перечисленные обстоятельства понимает и сам законодатель. В связи с чем в антикоррупционном законодательстве преследует цель по исключению из

законодательства широких пределов усмотрения или возможностей по применению необоснованных исключений из общих правил у правоприменителя. Также преследуется задача по исключению норм содержащих трудновыполнимые, неопределенные, обременительные требования к гражданам и организациям.

К точке зрения несамостоятельности существенного количества граждан придерживаются и известные представители институтов гражданского общества. К таким представителям, например, можно отнести достаточно известного ранее политического деятеля, ныне экономиста и предпринимателя Д.В. Потапенко. Так, в одном из его выступлений на YouTube-канале Д.В. Потапенко [93-96], озвучивалась мысль, что граждане не полны решимости действовать самостоятельно - люди ждут пока кто-то придет и все сделает за них, то есть делегируют свои управленческие права и обязанности, а также ответственность за развитие своей страны. К причинам данной проблемы, в частности можно отнести плохую информированность граждан о своих правах, о том что они являются именно гражданами и что они также не только в праве, но и должны участвовать в жизни государства и общества, что их окружение, условия проживания, их будущее и будущее их страны, в большой степени, зависит от их активности. Однако, необходимо отметить, что данная проблема постепенно разрешается благодаря независимым СМИ, таким как, например, Эхо Москвы или YouTube-канал Редакция, который ведет журналист А.В. Пивоваров.[93; 94]

Однако, у автора имеется желание взять на себя смелость не согласится с утверждениями о несамостоятельности граждан, по крайней мере с большими их частями. В качестве общих примеров, когда граждане активно выступали в защиту своих прав можно привести события 2020г., к которым относятся:

- 1) Протесты граждан Ненецкого автономного округа по поводу его присоединения к Архангельской области, что увенчалось успехом и регионы решили не объединять.[87]

2) Протесты граждан по защите горы Куштау. Местный комбинат по производству соды хотел перерабатывать известняк, из которого состоит Куштау в соду. Несмотря на силовые методы направленные на запрет протестов, граждане отстаивали свое требование и не допустили нанесения вреда горе Куштау.[78]

Если приводить примеры из области защиты прав инвалидов, то уполномоченный по правам человека в РФ Т.Н. Москалькова неоднократно указывала о поступлении многочисленных заявлений и жалоб о допущении органами публичной власти, организациями, их должностными лицами и работниками нарушений прав и свобод инвалидов. В частности отмечаются обращения граждан, которые затрагивают оказание содействия в справедливой и объективной оценке состояния их здоровья органами МСЭ, а также обращения по обеспечению жилищных прав. Нередко для защиты своих прав граждане (инвалиды) обращаются в суд. Так можно привести в пример возникшие однородные судебные дела в 2020г. дошедшие до Верховного Суда РФ, который направил дела на повторное рассмотрение в суды вынесшие решения - суть дел состояла в отказе государственных учреждений в предоставлении единовременной выплаты ко Дню Победы в Великой Отечественной войне, категориям граждан, которые имели право на данную меру социальной защиты.[60-62]

Таким образом, можно прийти к выводу, что проблемы несамостоятельности и плохого развития правосознания у граждан РФ преувеличены и постепенно разрешаются - граждане активно обращаются в уполномоченные органы и суды для защиты своих прав и применяют необходимые меры для их отстаивания. При этом уменьшению несамостоятельности и формированию более полного правосознания способствуют независимые СМИ - нельзя однозначно сказать добилось бы население Ненецкого автономного округа или население Башкирии своих интересов по недопущению объединения с региона с другим субъектом или недопущения причинения вреда горе Куштау без широкой огласки в СМИ.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

- На первый взгляд несамостоятельность и плохо развитое правосознание могут показаться взаимосвязанными - одно вытекает из другого. В какой-то степени данный вывод действительно будет являться оправданным, однако выводить его в абсолют все же не стоит, так как правосознание, в том или ином виде, присуще каждому дееспособному человеку, а несамостоятельность нет. В силу изложенного, можно предположить, что все же несамостоятельность может вести к плохому развитию правосознания, а не наоборот.

- Проблемы несамостоятельности и плохого развитого у граждан РФ правосознания преувеличены и даже - напротив, в силу наличия на сегодняшний день тенденции по широкому информированию населения и проявляющейся активности граждан, данные проблемы идут в сторону уменьшения, в связи с чем тенденции информирования общества следуют продолжать и способствовать развитию информационных источников.

- Уменьшению перечисленных проблем способствует независимые СМИ и их дальнейшая независимая деятельность. Однако на сегодняшний момент данный аспект частично стоит под вопросом в силу принятых законов о «просветительской деятельности»[12] и «иноагентах»,[13] в связи с чем возникает риск обратной тенденции в дальнейшей перспективе по увеличению несамостоятельности и формирования недостаточно полного правосознания у граждан.

- Имеет место проблема сложного законодательства РФ, которое иногда не только не понятно гражданам, но и создает споры и разногласия между представителями государственной и публичной власти, например, в силу различного толкованию. Сложность законодательства в частности заключается в чрезмерном бланкетном изложении норм права, иногда в отсутствии закрепления единой терминологии в определенных правоотношениях. В связи с чем необходимо проводить масштабную систематизацию и переработку в виде дополнений, изменений, отмены и принятия нормативных правовых актов, которые будут являться целостными и понятными для понимания граждан.

2.4. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПО РАЗРЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

В целях придания исследованию наиболее завершенного вида автор считает необходимым рассмотреть определенный опыт по разрешению проблемных вопросов в защите прав инвалидов некоторых иностранных государств, подписавших и ратифицировавших Конвенцию ООН 2006г.

2.4.1. Республика Болгария

В 2018г. законодателем Республики Болгарии (далее - Болгария) был принят новый закон, направленный на защиту прав инвалидов и обеспечение их жизнедеятельности, который вступил в силу с начала 2019г. Данный закон, в частности имеет в качестве одной из основных целей - разрешение проблематики трудоустройства и организации трудовой деятельности инвалидов.

В целом принятые меры Болгарией, касательно обеспечения трудоустройства инвалидов, похожи на решения, принимаемые в России, но также имеются некоторые отличия.

Общая система трудоустройства в Болгарии практически идентична российской, – применяются законодательные квоты на обустройство рабочих мест инвалидов, для работодателей с определенным штатом сотрудников. Именно в количестве штатных сотрудников работодателя и кроется существенное отличие от российских норм.

Так, количество квотных рабочих мест по штатному расписанию для инвалидов устанавливается следующим образом:

- При численности штата сотрудников от 50 до 99 человек, работодателем должно быть оборудовано не менее 1 рабочего места для инвалидов.

- В случае, если численность штата сотрудников свыше 99 человек, то работодатель обязан создать рабочие места для инвалидов в количестве не менее 2 процентов от средней численности принятых сотрудников.[102]

О созданных вакантных рабочих местах с определением необходимой квалификации, работодатель направляет сведения в соответствующий компетентный орган, на который возложена обязанность по обеспечению трудоустройства инвалидов.

При этом работодатели должны принять на работу лиц с инвалидностью в течении 3 месяцев с момента сообщения о созданных рабочих местах для инвалидов. В случае невыполнения данного обязательства, на работодателя возлагается иная обязанность, а именно уплата ежемесячных компенсационных взносов в пользу государства в размере 30 процентов от минимальной заработной платы по каждому вакантному рабочему месту для инвалидов. В каком-то смысле данная мера является неким факультативным или даже скорее альтернативным обязательством работодателей перед государством – что, очень важно, не будет изначально являться правонарушением. Следует отметить, что только при не уплате, обозначенных взносов, будут применяться меры административной ответственности в виде штрафа в размере – от 1000 до 2000 левов (от 46 000 до 92 000 руб.) для работодателей - физических лиц и от 2000 до 5000 левов (от 92 000 до 230 000 руб.) для работодателей – организаций и индивидуальных предпринимателей.[103]

Является интересным, как следует из некоторых источников, что в Болгарии инвалидам может быть предоставлена субсидия по выделению денежных средств, целевое назначение которой – развитие инвалидом собственного бизнеса.[77]

На взгляд автора, система трудоустройства инвалидов Болгарии очень схожа с российской. Однако, в настоящий момент, с точки зрения теории, законодательство Болгарии в части обеспечения трудовой деятельности инвалидов является более совершенным и доработанным.

Если вспомнить проблемы трудоустройства инвалидов, изложенные в параграфе 2.1. главы 2 ВКР, который был посвящен актуальным проблемным аспектам реализации и защиты прав инвалидов, - то они могут быть решены путем имплементации болгарского опыта и правовых норм в России.

Таким образом, можно сформировать следующее предложение, состоящее из трех элементов:

1. Внедрение в законодательство о социальной защите инвалидов в РФ, в частности в нормы по регулированию трудоустройства инвалидов (ст.ст. 20-24 Закона 181-ФЗ) альтернативное обязательство работодателей, которое может быть исполнено вместо создания на предприятия необходимых условий трудоустройства и квотных рабочих мест для инвалидов, - в виде ежемесячной компенсационной выплаты в размере до 30 процентов от минимальной заработной платы по каждому квотному – вакантному рабочему месту для инвалидов.

2. Законодательное закрепление, что административная ответственность за не создание квотных рабочих мест для инвалидов наступает лишь только в том случае, если работодателем не выполнено ни одно из предложенных обязательств.

3. Создание эффективной и понятной системы льгот для работодателей, принимающих на постоянное место работы инвалидов, - что будет способствовать и стимулировать работодателей к найму инвалидов вместо принятия решения по выбору ежемесячных компенсационных выплат.

Данная новация в российском законодательстве по регулированию обеспечения трудовой жизнедеятельности инвалидов может повлечь следующие позитивные явления:

- Работодатель самостоятельно и с наибольшей рациональностью определяет какое обременение в виде затрат ему нести – обустройство предприятия для последующего трудоустройства инвалидов либо ежемесячные компенсационные выплаты за каждое вакантное место, количество которых зависит от определенного штата сотрудников работодателя.

- Узаконит формальное существование квотных рабочих мест для инвалидов. То есть, исполнительным органам не придется бороться с таким явлением как отображение квотных рабочих мест для инвалидов лишь в каком-нибудь отчетном документе. Статистическое оформление квотных рабочих мест для инвалидов будет являться средством для осуществления определения суммы ежемесячной компенсационной выплаты, которую должен будет уплатить работодатель.

- Отсутствие оборудованных квотных рабочих мест для инвалидов на предприятиях с определенным штатом сотрудников больше не будет являться правонарушением в случае исполнения альтернативного обязательства – что повлечет улучшение отношения работодателей к законодательству РФ и формированию более позитивному правосознанию у работодателей.

- Формирование за счет ежемесячных компенсационных выплат специального государственного фонда, средства которого будут направляться на реализацию того или иного направления в сфере защиты прав инвалидов, например на строительство социального жилья, более обширное формирование доступной среды для инвалидов или на выплату отдельных пособий инвалидам.

2.4.2. Япония

В 2014г. Японией была ратифицирована Конвенция ООН 2006г. С момента принятия на себя обязательств заложенных Конвенцией ООН 2006г., в частности обязательств по созданию доступности инфраструктуры и социально общественных мероприятий, Япония начала активно внедрять сложные технологии в городскую и социально общественную среды для их доступности для инвалидов.

Первоочередное повсеместное внедрения сложных технологий и специальных приспособлений обусловлено тем, что в Конвенции ООН 2006г. в качестве основного положения Япония видит запрет дискриминации по признаку инвалидности. При этом под дискриминацией инвалидов в первую

очередь Япония понимает – отказ в предоставлении специальных устройств в любой сфере, будь то банальное отсутствие пандуса при входе в магазин или же обеспечение образовательными учреждениями обустройства доступной образовательной среды, например, путем привлечения переводчика языка жестов для глухих или слабовидящих.[100] Авторы статей, которым удалось лично побывать в Японию, отмечают, что там, например, применяются кардинальные меры по замене старого общественного транспорта более совершенным с автоматическими выдвижными пандусами и подъемниками. Так же данные меры направлены и на автотранспортное такси – они снабжаются необходимыми техническими средствами для наибольшей комфортабельности, посадки и высадки пассажиров, например, в виде автоматического открытия дверей.[89]

В целом техническое обеспечение японцами всех сфер жизнедеятельности можно объяснить тем, что Япония является одной из высоко технологических стран, а также, например, что Япония занимает лидирующие позиции в роботостроении и разработке сложных технологий.

Как считает автор, японская модель обеспечения доступной среды для инвалидов, в данный период времени, будет являться трудновыполнимой для России. Это связано с тем, что Россия и Япония фундаментально отличаются друг от друга, например, в социо-культурном плане или своими концепциями права по регулированию правоотношений. Так же обусловить данную позицию можно тем, что при сопоставимом количестве населения России и Японии - у Японии намного меньше территория и соответственно концентрация населения на территории гораздо больше, что ведет к большему проявлению активности людей и облегчению государственного надзора за исполнением законодательства.

Кроме того, в отличие от Японии - у России, на сегодняшний момент, нет своего масштабного производства сложных технологий необходимых для обеспечения жизнедеятельности гражданского общества и быта населения. Очень много закупается из-за рубежа и с учетом санкций и международной

изоляции для России преследование наибольшего обустройства городской и социально общественной среды техническими средствами будет являться чрезмерно затратной мерой.

2.4.3. Соединенные Штаты Америки

Как отмечали некоторые авторы - Соединенные Штаты Америки (далее - США) являются страной, которая, еще задолго до принятия Конвенции 2006г., принимала прогрессивные законодательные меры в области социальной защиты инвалидов и из опыта США можно многое подчеркнуть.[100]

Данные заявления, могут найти свое подтверждение в силу следующего:

1) Законом 1973г., содержащим в себе положения о реабилитации, уже тогда регламентировались широкие миры по обустройству сфер жизнедеятельности общества специальными приспособлениями, такими как пандусы, лифты, подъемники, необходимое обустройство общественного транспорта в целях его доступности для инвалидов.

2) Законом 1990г. об американцах с ограниченными возможностями (далее - ADA (аббревиатура с английского) США поставила запрет дискриминации по признаку инвалидности во всех сферах жизнедеятельности общества, а также была закреплена цель по равной и свободной реализации инвалидами своих прав наравне со всеми гражданами - что в мире обретет тенденцию только с момента принятия Конвенции ООН 2006г. а именно спустя 16 лет.

Основным законом в области защиты прав инвалидов, сопоставимый с российским Законом 181-ФЗ, можно назвать закон ADA.

Данный закон содержит понятие лицо с ограниченными возможностями и определяет его следующим образом – лицо с физическими и умственными (ментальными) нарушениями, которые ведут к ограничению одной или нескольких жизненных функций организма человека, что подтверждено медицинским документом или иной справкой компетентного органа о таком

нарушение. Так же под данное понятие подпадает лицо, которые воспринимается другими, как имеющие нарушение нарушения здоровья, ведущие к ограничению функций организма (общеизвестный факт).[98]

Основная часть закона ADA содержит в себе 5 разделов (глав):

1) Трудоустройство – закон закрепляет в себе положения, что работодатели, штат сотрудников которых составляет 15 человек и более должны делать свои предприятия доступными для инвалидов и должны способствовать их привлечению к посильному труду. Работодатели должны обеспечивать разумные и необходимые приспособления для лиц с ограниченными возможностями, которые приходят на собеседование или подают заявку на трудоустройство. При проведении собеседования на работодателя распространяется запрет задавать вопросы об особенностях инвалидности лица, претендующего на работу до тех пор - пока не будет предложена работа. После предложения о трудоустройстве и его принятии инвалидом, работодатель уже может собирать необходимую информацию о лице с инвалидностью, которая требуется для принятия мер по формированию необходимой рабочей среды с учетом конкретных нарушений здоровья лица с ограниченными возможностями, принятого на работу.

Кроме того, в США ведутся работы по внедрению системы отслеживания и ведения статистики не только показателей трудоустройства инвалидов за год, но и показателей сохранения занятости среди лиц с ограниченными возможностями в целях формирования наиболее достоверной и полной статистической базы о трудоустройстве лиц с инвалидностью и установления причин увольнения инвалидов. Это было обусловлено тем, что в 2020г. при проведении аудита по занятости лиц с ограниченными возможностями было обнаружено, что в период с 2011 по 2017г. 39 процентов трудоустроенных лиц с ограниченными возможностями проработали менее одного года, а 60 процентов менее двух лет.[99]

2) Деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления – содержит похожий на российский перечень требований и

архитектурные стандарты по оборудованности и обустройству зданий и помещений государственных структур, например, судов, органов занятости, дорожной инспекции, избирательные участки, в целях беспрепятственного доступа инвалидов к государственным услугам и осуществлению своих различных прав.

3) **Общественные помещения** – так же как в предыдущем разделе регламентирует обустройство и оборудованность направленных на создание доступной среды для инвалидов, но уже общественных помещений. При этом под общественными помещениями в законе ADA понимается следующее – это частные лица, являющиеся владельцами, арендаторами или арендодателями помещений либо управляющими таких общепосещаемых объектов, например, как рестораны, кинотеатры, фитнес-клубы, транспортное депо, зоопарки розничные магазины, центры по уходу и отдыху.

4) **Телекоммуникации** – регулирует предоставление информации путем установления специальных требований, например, регламентируется обязательное наличие скрытых субтитров на государственных брошюрах, уведомлениях, информационных листах о государственных услугах.

5) **Прочие положения** – закрепляется в себе дополнительную информацию в виде влияния закона на страховые компании, перечень состояний здоровья, которые не являются инвалидностью и, например, условия оказания юридических услуг в виде зарплат адвокатов. Также закрепляется перечень иных законов затрагивающих права инвалидов, например, закон об образовании лиц с ограниченными возможностями или закон о доступности голосования для пожилых людей и инвалидов.[98; 99]

По мнению автора, теоретически законодательство США в сфере защиты прав инвалидов, как в целом законодательство других стран, подписавших и ратифицировавших Конвенцию ООН 2006г., достаточно схоже с законодательством РФ и, что положительно, в США нет каких-либо инновационных мер о которых бы РФ было не известно.

Сама реализация государственно-правовых мер по защите прав инвалидов в США, по мнению автора, имеет достаточно прогрессивный характер, что можно попробовать объяснить следующими фактами:

- В отличие, от Японии территория США сопоставима с территорией РФ, однако численность населения США превышает численность населения России более чем в два раза (328 млн. против 144 млн.), в связи с чем образуется большая концентрация населения на квадратный километр, что ведет к большей активности общества, образуется более широкий частный сектор малого и среднего предпринимательства, что приводит к большему сбору налогов и образованию больших финансовых средств для осуществления той или иной государственной программы.

- Технологическое развитие США является одним из лучших в мире – имеет место крупная собственная разработка и производство сложных технологий необходимых для развития народного хозяйства.

- США имеет одну из лучших в мире интеграций международных отношений, способствующих развитию экономики, что обеспечивает доступность того или иного продукта, в частности технических средств реабилитации инвалидов.

По мнению автора, России необходимо, так же как в США и других развитых странах, стремиться к большей интеграции международных отношений. Необходимо уметь договариваться об общем взаимовыгодном развитии любых деловых отношений, что на сегодняшний день и делается Россией, например, в области космонавтики. Это будет позитивно влиять на более быстрое экономическое развитие РФ. Такой путь – диалога, повлечет доступность мировых технических средств, большой обмен опытом и знаниями - и впоследствии такое решение перерастет в становление собственного технологического развития.

2.4.4. Королевство Швеция

Королевство Швеция (далее - Швеция) считает, что главное обязательство, которое она должна выполнить в силу ратификации Конвенции ООН 2006г. – это обеспечить равные условия жизни и всестороннее участие лиц с инвалидностью в обществе.

В целом, меры принимаемые Швецией не имеют существенных отличий от ранее рассмотренных стран – например, так же применяются меры по обустройству доступной среды в виде оборудования общественного транспорта, остановок и станций. Так же, в Швеции одной из главных задач является недопущение дискриминации по признаку инвалидности.[101]

В Швеции, имеется государственная услуга, предоставляемая страной для своих граждан, которая заслуживает особого внимание.

Как заявлено законодательством Швеции, если инвалиду необходимо обустроить или изменить свое жилище в соответствии с его конкретными потребностями, то лицо с ограниченными возможностями имеет право подать обращение в компетентный орган на получение выплаты на обустройство своего жилья необходимыми средствами, в том числе пандусами, дополнительными парапетами или перилами.[101]

По мнению автора, данная мера, могла бы получить свою успешную реализацию и в России, но в виде ее закрепления на портале «Госуслуги», при этом услуга может предоставляться как в виде целевой выплаты, так и в виде компенсации затрат гражданина-инвалида на оборудование своего жилища.

2.4.5. Итоговые выводы по параграфу 2.4. главы 2 диссертационного исследования

По итогу рассмотрения зарубежного опыта, по разрешению проблемных вопросов в защите прав инвалидов можно сделать следующие выводы:

1. В целом из проведенного анализа видно, что рассмотренные страны, которыми была подписана и в последующем ратифицирована Конвенция ООН 2006г., в качестве основных целей, как и Россия, преследуют две основополагающие целевые установки, помогающие людям с инвалидностью:

- Наибольшая доступность и оборудованность общественно социальной среды и инфраструктуры: передвижение без препятствий, доступность общественного транспорта, возможность свободного легкодоступного доступа к общественным объектам, оборудование жилых помещений специальными техническими приспособлениями.

- Недопущение проявления дискриминации по признаку инвалидности во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, будь то при трудоустройстве или при пользовании транспортными услугами (автомобильные, водные, воздушные, железнодорожные).

2. При рассмотрении зарубежного опыта по решению проблем реализации различных прав инвалидов установлено, что большинство принимаемых мер и тенденций мировым сообществом имеют позитивно-положительный характер.

При этом многие меры по решению проблематики защиты прав инвалидов похожи на принимаемые меры Россией. Но есть аспекты, которые Россия может подчеркнуть для себя из действующего зарубежного правового регулирования.

Однако, стоит помнить что право носит социо-контекстуальный характер и если определенные стандарты работают за рубежом, то это не гарантирует работу в России. Данное явление можно объяснить современными положениями теорий цивилизаций. В частности А. Тойнби и Н.Я. Данилевский в своих работах приводили обоснования, что Россия, является самостоятельным цивилизационным образованием в силу имеющихся своих конкретных особенностей.[72] Если, например, вопрос - является ли Россия отдельной цивилизацией, представляется дискуссионным, то свои особенности у России точно имеются. К таким особенностям может относиться, огромная территория,

разбросанность населения по территории РФ, разные климатические условия – от субтропиков до вечной мерзлоты, многонациональность населения РФ, сложный для изучения иностранному контингенту русский язык, который конституционно закреплен как государственный. В свою очередь самостоятельные особенности есть и у других государств. Особенности государств влияют на ментальность - форму общественного и (или) индивидуального сознания присущего населению конкретного государства. И тем самым, при правотворческой деятельности должны учитываться не только общественные отношения, которые требуется урегулировать, но также и человеческий фактор на определенной территории, численность населения, ментальность населения, исторические факторы развития, правовые обычаи определенных территорий, потребности населения, представления и обыденно-общественное правосознание граждан.

Таким образом, при возможном внедрении зарубежного опыта в России, следует проводить анализ иностранных мер по регулированию общественных отношений на их совместимость с особенностями РФ.

Автором были сделаны предложения по заимствованию иностранных решений других стран в проблемных аспектах защиты прав инвалидов, которые могут иметь успешный характер в РФ:

- С учетом положительного опыта в Республике Болгарии обосновано внедрение в законодательство о социальной защиты инвалидов в РФ.

- С учетом положительного опыта в Королевстве Швеция обосновано закрепление в законодательстве РФ и в последующем на портале «Госуслуги» такой меры как предоставления гражданам-инвалидам права на подачу обращения в компетентный орган на получение целевой выплаты или компенсации затрат на обустройство своего жилья необходимыми средствами, в том числе пандусами, дополнительными парапетами или перилами в случае, если у лица с инвалидностью имелась необходимость обустройства или изменения своего жилища в соответствии со своими конкретными потребностями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев в работе общие и частные положения правового регулирования в области защиты прав инвалидов, достигнув цели и выполнив поставленные задачи, для подведения итогов проведенного исследования можно резюмировать следующие ниже представленные основные выводы и предложения.

В процессе исследования было определено, что понятие «инвалид» является сложным понятием, которое образуется из состава элементов. В полной мере данное обстоятельство понимают не все граждане, многие приходят к выводу, что инвалидность равна болезни, что в корне неверно. В целях устранения неверного формирования правосознания граждан следует отобразить элементный состав понятия инвалид не только в постановлении Правительства РФ, но и в статье 1 Закона 181-ФЗ равно как необходимо указать в данной статье, что наличие одного условия (элемента состава понятия инвалид) не является достаточным для признания лица инвалидом.

При рассмотрении порядка и условий признания лица инвалидом было установлено, что в Законе 181-ФЗ не содержится разъяснений касательно количества групп инвалидности и степени нарушения здоровья свойственной каждой конкретной группе - данные положения содержатся в отдельном постановлении Правительства РФ. Для предотвращения, со стороны лиц, не обладающих специальными юридическими познаниями, недопонимания положений Закона 181-ФЗ и придания данному закону еще более комплексного вида было сделано предложение изменить абзац 3 статьи 1 Закона 181-ФЗ и изложить его в следующей редакции:

«В зависимости от степени расстройства функций организма лицам, признанным инвалидами, устанавливается I, II или III группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид».»

После данной регламентации следует отобразить тяжесть нарушения здоровья свойственного конкретной группе инвалидности. В данных целях

предложена следующая концепция изложения тяжести групп инвалидности в Законе 181-ФЗ:

I группа – Лица, с наиболее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

II группа – Лица, с нарушением здоровья и расстройством функции организма средней тяжести.

III группа – Лица, с менее тяжким нарушением здоровья и расстройством функции организма.

В ходе исследования была выявлена сложность относительно определения порядка проведения МСЭ, установления инвалидности, определения соответствующих критериев инвалидности и групп инвалидности ввиду чрезмерного бланкетного изложения норм права в законодательстве РФ регулирующего данные правоотношения, а также по причинам наличия большого количества отсылочного материала. Исходя из приведенных статистических данных РФ и ВОЗ касательно количества лиц имеющих инвалидность, автором представлена гипотеза, что общественные отношения в сфере проведения МСЭ можно отнести к одним из наиболее важных. Автор в данном случае придерживается к правилам теории государства и права согласно которым наиболее важные правоотношения должны регулироваться законом.

Таким образом, было предложено, в целях устранения чрезмерного бланкетного характера изложения норм и улучшения понимания граждан своих прав и порядка проведения МСЭ, принять единый процессуальный закон регулирующий порядок проведения МСЭ, процедуры, осуществляемые в рамках признания лица инвалидом и сроки их проведения, а также закрепляющий субъектов, их права и обязанности, классификации и критерии необходимые для установления инвалидности. Данная мера, может способствовать упрощению работы правоприменителей и приданию большей комплексности (целостности регулирования) в данных правоотношениях.

На основе изученной научной литературы, разного рода статей и законодательной базы СССР была составлена авторская периодизация этапов развития государственной политики в сфере защиты прав инвалидов. С помощью данной периодизации было установлено, что изначальной причиной образования и развития института защиты прав инвалидов являлось проведение глобальной модернизации страны. Например, как было рассмотрено, в случае с Петром I - это открытие окна в Европу, устранение догоняющего признака во многих сферах жизнедеятельности страны, а в случае СССР это построение нового государственного и общественного строя – социализма. Что касается проблем развития правового регулирования помощи инвалидам, то в основном - это экономическая проблема, внешнеполитические проблемы и вызовы, ослабление диалога государства и личности, наличие отстающего характера в иных, являющихся стратегическими, направлениях деятельности страны - что в конечном итоге приводит к исключению развития данного института из числа приоритетных задач.

При рассмотрении общей характеристики проблем защиты прав инвалидов была дана оценка, что во многих сферах жизнедеятельности страны, в частности в сфере защиты прав инвалидов постепенно наступает догоняющий уровень развития в силу технологического отставания от зарубежных стран, а также технологическим разрывом между регионами РФ.

Автором была выдвинута гипотеза определяющая актуальность разработки, принятия и проведения масштабной модернизации в РФ по причинам наличия внешнеполитических проблем, таких как существенное ухудшение деловых отношений с другими развитыми странами при сформировавшейся на сегодняшний день мировой экономики, а также в силу внутренних проблем - значительное снижение доли малого и среднего предпринимательства, монополизация различных сфер организации жизнедеятельности общества, рост цен при сохранении заработной платы граждан, рост раскола общества на бедных и богатых.

Таким образом, при проведении общей характеристики проблем защиты прав инвалидов установлено, что проблемы в защите прав инвалидов встречаются в разных сферах правоотношений, например, таких как обеспечение трудоустройства, обеспечения жильем, реализация отдельных положений государственной программы «Доступная среда». По мнению автора, комплексного решения по разрешению проблем защиты прав инвалидов можно достигнуть путем разработки, принятия и осуществления - исполнения масштабной модернизации в России для приведения преимущественно всех аспектов страны к современным требованиям.

Сама модернизационная программа при этом должна включать в себя как минимум следующие целевые установки:

- Неуклонное повышение качества жизни населения страны и переориентирование развития экономики на потребности людей;
- Разработка системной программы по строительству социального жилья и развития разного рода благотворительных фондов для этих целей;
- Стимулирование и создание необходимых условий для роста и развития частного малого-среднего предпринимательства, а также бизнеса в целом посредством снижения налогового бремени и фискальной нагрузки, уменьшения чрезмерных штрафных санкций, которые могут привести к банкротству предприятий, например, штрафы в однократном, двукратном, трехкратном размере от неисполненных обязательств по государственным контрактам без определения предельного размера штрафа, в связи с чем размер штрафа может достигать десятков миллионов рублей (ч.7 ст.7.32 КоАП РФ);
- Развитие информационных систем и организации информирования и консультирования граждан касательно их прав;
- Создание условий, стимулирование, побуждения и поощрение меценатства по обустройству инфраструктуры и доступности жизненной среды.
- Преобразование законодателем трудовой отрасли права, в частности введения должной системы льготирования и помощи предприятиям осуществляющих трудоустройство инвалидов.

При изучении специальных правовых норм были выявлены коллизии между федеральными нормами и региональным законодательством, регулирующих жилищные права инвалидов в Тюменской области. В связи с чем были выдвинуты следующие предложения по разрешению выявленных коллизий:

- Изложить пункт «г» статьи 7 закона Тюменской области № 137 от 07.10.1999г., который направлен на регулирование порядка учета граждан, признанных нуждающимися, в предоставлении им жилого помещения (далее – Закон ТО № 137) [15] в следующей редакции:

«г) инвалиды, семьи имеющие детей, у которых установлена группа инвалидности ребенок-инвалид, не вставшие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 01.01.2005 года;»

- Ввести отдельную статью со следующей концепцией:

При предоставлении гражданину-инвалиду жилья по основаниям, установленным пунктом 4 статьи 51, пунктом 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ и статьей 17 Закона 181-ФЗ, должны учитываться недееспособность гражданина-инвалида и его необходимость в постоянном уходе со стороны опекуна – близкого родственника, который проживает совместно с гражданином-инвалидом и был ранее поставлен на учет вместе с ним, в силу чего может быть выделена необходимая для постоянного ухода дополнительная площадь при предоставлении жилого помещения.

При невозможности предоставить жилье с дополнительной необходимой для осуществления постоянной посторонней помощи за гражданином-инвалидом, то его опекуну - члену семьи, по смыслу семейного законодательства, который был ранее поставлен на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении вместе с гражданином-инвалидом и постоянно с ним проживает, также может быть выделено отдельное жилое помещение, находящееся рядом с жилым помещением, выделенным недееспособному гражданину-инвалиду, нуждающемуся в постороннем и

постоянном уходе (суммарная площадь помещений не должна превышать двойного размера, то есть не более 36 кв.м.).

На основе изученного массива нормативных актов и социальных бюллетеней были обнаружены признаки ослабления диалога между государством и обществом. Данная проблема находит свое выражение в проведении государственной программы «Доступная среда» одной из целевых установок, которой является совершенствование комплексной системы реабилитации и абилитации инвалидов. Аналитический центр в конце 2015г. отмечал, что комплексности реабилитации и абилитации мешает отсутствие закрепленного в законодательстве РФ единого перечня терминов реабилитационных и абилитационных мероприятий, неполноты перечня направлений реабилитации и абилитации инвалидов и отсутствия должного их толкования, не полное соответствие понятия реабилитации международным соглашениям РФ. Однако сделанные предложения Аналитического центра по совершенствованию комплексной реабилитации и по состоянию на сегодняшний день не получили должного внимания и обсуждения со стороны законодателя РФ и исполнительных органов власти РФ.

Таким образом, актуальными остались следующие выделенные Аналитическим центром проблемы:

- В Законе 181-ФЗ говорится либо о восстановлении способностей человека, в случае реабилитации, либо о формировании способностей человека, в случае абилитации, тогда как из Конвенции ООН 2006г. следует, что страны-участники преследуют цель достичь и сохранить необходимые условия и способности инвалида. Таким образом, международное право, в отличие от российского закона подразумевает более объемный процесс реабилитации и абилитации, что образует условия развития большей эффективности в сфере реабилитации и абилитации инвалидов.

- направления и виды реабилитации и абилитации не содержат в себе такое направление как социальное обслуживание, тогда как в Конвенция ООН 2006г. о правах инвалидов закрепляет в себе положение, что социальное

обслуживание является одной из сфер правоотношений, где в особенности должны укрепляться и расширяться реабилитационные и абилитационные услуги. Кроме того, значительное количество людей с инвалидностью проходят реабилитационные и абилитационные мероприятия в организациях социального обслуживания, а социальное обслуживание инвалидов закрепляется и в отдельных законах РФ. В связи с чем существует необходимость включения в перечень направлений и видов реабилитации и абилитации социальное обслуживание, что приведет Закон 181-ФЗ к большему соответствию международным договорам.

- Помимо неполного соответствия с международными нормами имеет место отсутствие раскрытия содержания некоторых направлений реабилитации и абилитации (в тех случаях, когда расшифровка дается, она носит бланкетный характер), а также отсутствие закрепленного нормативным актом единого перечня терминов процедур реабилитации и абилитации. Данные обстоятельства могут образовывать использование не единообразных терминов в различных нормативных актах, в связи с чем будет осложняться правоприменительная практика. На основании изложенного, существует необходимость дать толкование каждому направлению реабилитации и абилитации, и желательно сделать это не при помощи бланкетного, а посредством прямого или отсылочного изложения в самом Законе 181-ФЗ.

Таким образом, является целесообразным, в целях более должного реагирования на предложения по совершенствованию социальной защиты инвалидов, создать отдельную процессуальную процедуру по обязательному рассмотрению Минтрудом России предложений компетентных органов касательно улучшения государственных программ, направленных на защиту прав инвалидов с последующим обязательным составлением подробного отзыва на представленные предложения и возможным внесением корректировок в государственные программы по защите прав инвалидов.

В силу изученного законодательства, судебной и административной практики в сфере защиты прав инвалидов были выявлены признаки

бюрократизма как при нормативном, так и при автономном виде правового регулирования общественных отношений. Помимо рассмотренного существующего определения, также было сформировано авторское понимание бюрократизма, как - отсутствие должной координации деятельности органов государственной власти, организаций и учреждений, а также неурегулированность должным образом общественных отношений, что ведет к образованию пробелов и коллизий в законодательстве РФ, в связи с чем образуются значительные затруднения или невозможность реализации гражданами своих прав. При проведении исследования было определено, что проблема бюрократизма понимается и со стороны различных государственных структур и ими неоднократно применялись необходимые меры для преодоления данной проблемы, например, открытие государственного портала «Госуслуги» в конце 2009г. или формирование и открытие МФЦ начиная примерно с 2014г. Тем не менее, несмотря преследуемую тенденцию устранения бюрократизма в РФ его признаки дают о себе знать - к их числу автором относятся:

- В нормативных актах отсутствует положения о последствиях неявки инвалида на переосвидетельствование по истечению установленного срока и не предусматривается порядок признания причин неявки гражданина-инвалида на переосвидетельствование уважительными, и какие обстоятельства – критерии должны учитываться при определении причин неявки уважительными. Данные обстоятельства являются существенными, так как от них зависит назначения пенсионных выплат за период начиная от даты пропуска переосвидетельствования до его повторного прохождения. Данный пробел подтверждает ранее обозначенную целесообразность принятия единого процессуального закона посвященного порядку и установлению у лица инвалидности.

- В действующих нормативных актах отсутствует возможность проведения независимой МСЭ. На сегодняшний день при независимой оценке условий проведения МСЭ оценивается доступность предоставления услуги по

проведению МСЭ для инвалидов, комфортность условий при ее проведении, вежливость и доброжелательность сотрудников бюро МСЭ, а также открытость и доступность информации об учреждении МСЭ. Однако, процесс принятия решений органов МСЭ, их законность и обоснованность независимая оценка МСЭ не оценивает, что прямо установлено статьей 8.1. Закона 181-ФЗ.

- В судебной практике сложились споры касательно выплаты страховых сумм по договорам страхования в связи с наступлением у застрахованного лица страхового случая в виде наступления инвалидности. Из судебных дел, следует, что страховщики отказывают в выплате страховой суммы по риску инвалидность по основанию, что застрахованным лицам инвалидность была установлена уже после срока, в течение которого лицо, могло обратиться за страховым возмещением по причинам наступления инвалидности, несмотря на то, что диагноз о нарушении здоровья в связи с которым была установлена инвалидность был поставлен в пределах обозначенного срока. Одни суды занимают позицию страховщиков, другие застрахованных лиц - указывая на то, что причины инвалидности наступили в период действия договора страхования или в срок, который установлен законодательством для признания случая страховым – отсутствует единообразие судебной практики.

- Выявлено, что недобросовестными страховыми компаниями, устанавливается нецелесообразно большой перечень документов, которые необходимо предоставить застрахованному лицу для получения страховой выплаты по инвалидности.

Для разрешения обозначенных признаков бюрократизма автором были выдвинуты следующие предложения:

- Принятие единого процессуального закона, посвященного порядку и установлению у лица инвалидности;

- Поддержание законопроекта № 1135199-7, внесенного на рассмотрение, партией ЛДПР, которым предлагается внедрить независимую медико-социальную экспертизу. Рассмотрение законопроекта запланировано на весенней сессии, которая будет проводиться в июне 2021г. Также были даны

комментарии по обоснованию позиции против принятия данного законопроекта. Например, принятие законопроекта может положительно повлиять на правовой статус инвалидов и защиту их прав при прохождении МСЭ, однако, одной из целей государственной программы «Доступная среда» является снижение к 2025г. судебных исков в части споров складывающихся по поводу результатов МСЭ, – а принятие законопроекта о внедрении независимой МСЭ может напротив повлечь увеличение таких судебных разбирательств.

- Введение нового пункта в справку, подтверждающую у лица инвалидность и в акт МСЭ, а именно внедрить пункт: «дата возникновения причин инвалидности». При этом, данный пункт должен обозначать дату установления травмы (дефекта) и (или) диагноза, по причине которого у лица была установлена инвалидность. Данная мера является незатруднительной и может оказать положительное воздействие на улучшение реализацию прав инвалидов в области страхования, а также на единообразие судебной практики и снижение нагрузки на судебную систему.

- Закрепление нормы, устанавливающей конкретный исчерпывающий перечень документов для подтверждения инвалидности, который например будет состоять из справки о инвалидности и акта МСЭ, и введение административной ответственности по отношению к страховщикам, за установление иного, чрезмерного объемного и обременительного комплекса документов. Данные меры могут повлечь пресечение предъявления требований недобросовестных страховых компаний по предоставлению необоснованно широкого, чрезмерного перечня документов для получения страховой выплаты по инвалидности.

Основываясь на научных статьях, курсах лекций, открытых независимых информационных источниках в исследовании была приведена авторская оценка мнений и позиций, существующих в юридической и политической среде, которые заключаются в отнесении к одной из общих проблем или особенностей в РФ - несамостоятельность и плохо развитое правосознание у граждан РФ.

Автором на основании фактических событий и обстоятельств предложена гипотеза, которая направлена на несогласие с обозначенными позициями. Автор пришел к мнению, что проблемы несамостоятельности и недостаточного развития правосознания у граждан РФ преувеличены и постепенно разрешаются - граждане активно обращаются в уполномоченные органы и суды для защиты своих прав и применяют необходимые меры для их отстаивания, что в том числе является следствием развития независимых СМИ и иных источников информирования граждан об их правах, обязанностях и гарантиях. При этом автор выделяет следующие особенности:

- Проблемы несамостоятельности и плохого развитого у граждан РФ правосознания преувеличены и даже - напротив, в силу наличия на сегодняшний день тенденции по широкому информированию населения и проявляющейся активности граждан, данные проблемы идут в сторону уменьшения. В связи с чем тенденции информирования общества следуют продолжать и способствовать развитию информационных источников.

- Уменьшению перечисленных проблем способствует независимые СМИ и их дальнейшая независимая деятельность. Однако на сегодняшний момент данный аспект частично стоит под вопросом в силу принятых законов о «просветительской деятельности» и «иноагентах», в связи с чем возникает риск обратной тенденции в дальнейшей перспективе по увеличению несамостоятельности и формирования недостаточно полного правосознания у граждан.

- Имеет место проблема сложного законодательства РФ, которое иногда не только непонятно гражданам, но и создает споры и разногласия между представителями государственной и публичной власти, например, в силу различного толкованию. Сложность законодательства в частности заключается в чрезмерном бланкетном изложении норм права, иногда в отсутствии закрепления единой терминологии в определенных правоотношениях. В связи с чем необходимо проводить масштабную систематизацию и переработку в виде

дополнений, изменений, отмены и принятия нормативных правовых актов, которые будут являться целостными и понятными для понимания граждан

На основе изученных доступных зарубежных источников был произведен анализ и сопоставление зарубежного опыта по разрешению проблемных аспектов защиты прав инвалидов с законодательством и применяемыми мерами по защите прав инвалидов в РФ. В качестве примеров были выбраны страны, которые, так же как и Россия, подписали и ратифицировали Конвенцию 2006г., а именно: Республика Болгария, Япония, Соединенные Штаты Америки, Королевство Швеция.

Из проведенного анализа и последующего сравнительного правоведения следует, что рассмотренные страны, преследуют две основополагающие целевые установки, помогающие людям с инвалидностью:

- Наибольшая доступность и оборудованность общественно социальной среды и инфраструктуры: передвижение без препятствий, доступность общественного транспорта, возможность свободного легкодоступного доступа к общественным объектам, оборудование жилых помещений специальными техническими приспособлениями.

- Недопущение проявления дискриминации по признаку инвалидности во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, будь то при трудоустройстве или при пользовании транспортными услугами (автомобильные, водные, воздушные, железнодорожные).

При рассмотрении зарубежного опыта по решению проблем реализации различных прав инвалидов установлено, что большинство принимаемых мер и тенденций мировым сообществом имеют позитивно-положительный характер. При этом многие меры по решению проблематики защиты прав инвалидов похожи на принимаемые меры Россией. Но есть аспекты, которые Россия может подчеркнуть для себя из действующего зарубежного правового регулирования.

Однако, при заимствовании зарубежного опыта, стоит помнить, что право носит социо-контекстуальный характер и если определенные стандарты

работают за рубежом, то это не гарантирует работу в России. Данное явление можно объяснить современными положениями теорий цивилизаций. В частности А. Тойнби и Н.Я. Данилевский в своих работах приводили обоснования, что Россия, является самостоятельным цивилизационным образованием в силу имеющихся своих конкретных особенностей. Если, например, вопрос - является ли Россия отдельной цивилизацией, представляется дискуссионным, то свои особенности у России точно имеются. К таким особенностям может относиться, огромная территория, разбросанность населения по территории РФ, разные климатические условия – от субтропиков до вечной мерзлоты, многонациональность населения РФ, сложный для изучения иностранному контингенту русский язык, который конституционно закреплен как государственный. В свою очередь самостоятельные особенности есть и у других государств. Особенности государств влияют на ментальность - форму общественного и (или) индивидуального сознания присущего населению конкретного государства. И тем самым, при правотворческой деятельности должны учитываться не только общественные отношения, которые требуется урегулировать, но также и человеческий фактор на определенной территории - численность населения, ментальность населения, исторические факторы развития, правовые обычаи определенных территорий, потребности населения, представления и обыденно-общественное правосознание граждан.

Таким образом, при возможном внедрении зарубежного опыта в России, следует проводить анализ иностранных мер по регулированию общественных отношений на их совместимость с особенностями РФ.

На основе произведенного анализа законодательства и применяемых мер в выбранных зарубежных странах автором с учетом российского законодательства и особенностей РФ были сделаны предложения по заимствованию иностранных решений других государств в проблемных аспектах защиты прав инвалидов, которые могут иметь успешный характер в РФ:

1. В целях создания более совершенного законодательства в области обеспечения трудоустройства инвалидов можно попробовать внедрить доработанную правовую меру, применяемую в Болгарии, состоящую из трех элементов:

1) Внедрение в законодательство о социальной защите инвалидов в РФ, в частности в нормы по регулированию трудоустройства инвалидов (ст.ст. 20-24 Закона 181-ФЗ) альтернативное обязательство работодателей, которое может быть исполнено вместо создания на предприятия необходимых условий трудоустройства и квотных рабочих мест для инвалидов, - в виде ежемесячной компенсационной выплаты в размере до 30 процентов от минимальной заработной платы по каждому квотному – вакантному рабочему месту для инвалидов.

2) Законодательное закрепление, что административная ответственность за не создание квотных рабочих мест для инвалидов наступает лишь только в том случае, если работодателем не выполнено ни одно из предложенных обязательств.

3) Создание эффективной и понятной системы льгот для работодателей, принимающих на постоянное место работы инвалидов, - что будет способствовать и стимулировать работодателей к найму инвалидов вместо принятия решения по выбору ежемесячных компенсационных выплат.

Данное новшество в российском законодательстве по регулированию обеспечения трудовой жизнедеятельности инвалидов может повлечь следующие позитивные явления:

- Работодатель самостоятельно и с наибольшей рациональностью определяет какое обременение в виде затрат ему нести – обустройство предприятия для последующего трудоустройства инвалидов либо ежемесячные компенсационные выплаты за каждое вакантное место, количество которых зависит от определенного штата сотрудников работодателя.

- Узаконит формальное существование квотных рабочих мест для инвалидов. То есть, исполнительным органам не придется бороться с таким

явлением как отображение квотных рабочих мест для инвалидов лишь в каком-нибудь отчетном документе. Статистическое оформление квотных рабочих мест для инвалидов будет являться средством для осуществления определения суммы ежемесячной компенсационной выплаты, которую должен будет уплатить работодатель.

- Отсутствие оборудованных квотных рабочих мест для инвалидов на предприятиях с определенным штатом сотрудников больше не будет являться правонарушением в случае исполнения альтернативного обязательства – что повлечет улучшение отношения работодателей к законодательству РФ и формированию более позитивному правосознанию у работодателей.

- Формирование за счет ежемесячных компенсационных выплат специального государственного фонда, средства которого будут направляться на реализацию того или иного направления в сфере защиты прав инвалидов, например на строительство социального жилья, более обширное формирование доступной среды для инвалидов или на выплату отдельных пособий инвалидам.

2. Как заявлено законодательством Швеции, если инвалиду необходимо обустроить или изменить свое жилище в соответствии с его конкретными потребностями, то лицо с ограниченными возможностями имеет право подать обращение в компетентный орган на получение выплаты на обустройство своего жилья необходимыми средствами, в том числе пандусами, дополнительными парапетами или перилами. По мнению автора, данная мера, могла бы получить свою успешную реализацию и в России, путем ее закрепления в законодательстве РФ и в последующем на портале «Госуслуги», при этом услуга может предоставляться как в виде целевой выплаты, так и в виде компенсации затрат гражданина-инвалида на оборудование своего жилища.

Таким образом, в процессе диссертационного исследования был выявлен ряд проблемных вопросов в области защиты прав инвалидов, в связи с чем автором неоднократно выдвигались гипотезы направленные на объяснение проблем и выносились предложения по совершенствованию действующего

законодательства РФ, а также давались рекомендации по применению некоторого зарубежного опыта в России и решению проблем правоприменительной практики в сфере защиты прав инвалидов.

При этом некоторые аспекты исследования, например, авторская периодизация этапов развития государственной политики защиты прав инвалидов, могут быть в дальнейшем использованы в научной деятельности.

Рассмотрение предложений сделанных в рамках исследования также могут положительно повлиять на снижение споров в правоприменительной практике относительно признания лица инвалидом, выплаты страховых выплат по инвалидности, что так же повлечет образование меньшей нагрузки на суды и большее единообразие судебной практики.

Кроме того автор считает, что вынесенные предложения по имплементации зарубежных норм может разрешить образовавшиеся споры в юридической сфере, касательно совершенствования действующей в РФ системы обеспечения трудоустройства инвалидов.

Возможное дальнейшее обсуждение результатов диссертационного исследования в юридической - правотворческой сфере, в особенности с учетом мнения и возможных предложений представителей институтов гражданского общества, деятельность которых направлена на реализацию прав инвалидов, например, ВОИ - может положительно повлиять на улучшение правового статуса инвалидов и разрешить выявленные проблемы защиты прав инвалидов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)// [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

2. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ по сост. на 19.12.2020// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 04.06.2021).

3. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ по сост. на 29.12.2020// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

4. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ по сост. на 13.07.2020// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 01.03.2021).

5. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ по сост. на 01.01.2021// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 01.03.2021).

6. О ратификации Конвенции о правах инвалидов: Федеральный закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов: Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ по

сост. на 29.12.2015г.// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

8. О страховых пенсиях: Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ по сост. на 30.04.2021//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 25.05.2021).

9. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ по сост. на 22.12.2020//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 25.05.2021).

10. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации: Федеральный закон от 28.03.1998 № 52-ФЗ по сост. на 27.12.2019//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 26.05.2021).

11. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ: по сост. на 30.04.2021// [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.04.2021 № 85-ФЗ//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 03.06.2021).

13 О внесении изменения в статью 330.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2020 № 525-ФЗ[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 03.06.2021).

14. Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ по сост. на: 23.11.2020//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 03.06.2021).

15. О порядке учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых им по договорам социального найма, и предоставления жилых помещений в Тюменской области: закон Тюменской области от 07.10.1999 № 137 (ред. от 30.11.2020): по сост. на 30.11.2020//[Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

16. О квотировании рабочих мест в Тюменской области: закон Тюменской Области от 31.03. 2000г. № 168 по сост. на 17.12.2019//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 22.04.2021).

17. О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов: Указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1157 по состоянию на 01.07.2014//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

18. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1201 по состоянию на 27.03.2020 (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов»)// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

19. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»: Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 363 по сост. на 23.12.2020// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 11.05.2021).

20. О порядке и условиях признания лица инвалидом: Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 по сост. на 26.11.2020// [Электронный

ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 17.04.2021).

21. Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы: приказ Минтруда России от 29.01.2014 № 59н//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

22. О Временном порядке признания лица инвалидом: постановление Правительства РФ от 16.10.2020 № 1697 по сост. на 11.02.2021//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

23. Об утверждении Порядка установления причин инвалидности: приказ Минтруда России от 28.11.2019 № 742н на 17.11.2020//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 21.05.2021).

24. О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы: приказ Минтруда России от 27.08.2019 № 585н по сост. на 19.01.2021//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 21.05.2021).

25. Об утверждении формы акта медико-социальной экспертизы гражданина и Порядка его составления: приказ Минтруда России от 13.04.2015 № 228н по сост. на 06.04.2017//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 22.05.2021).

26. О формах справки, подтверждающей факт установления инвалидности, и выписки из акта освидетельствования гражданина, признанного инвалидом, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и порядке их составления: приказ Минздравсоцразвития России от 24.11.2010 № 1031н по сост. на

17.11.2020//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 22.05.2021).

27. Об учреждении Народного Совета Социального Обеспечения и Учетно-Ссудного Комитета Социального Обеспечения: Постановление СНК РСФСР от 06.03.1918г.// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

28. О социальном обеспечении инвалидов: Декрет СНК РСФСР от 08.12.1921г.// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

29. 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 контр-революцией: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11.10.1926г.// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

30. 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 01.04.1934г.// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

31. О государственных пенсиях: Закон СССР от 14.07.1956г. по сост. на 14.07.1956г.// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

32. Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий: Постановление Совмина СССР от 04.08.1956г. № 1044//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

33. Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР: Закон СССР от 11.12.1990 № 1826-1//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

Международные договоры и документы

34. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г.: по сост. на 13.05.2004 г.// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2020).

35. Конвенция о правах инвалидов (Заключена в городе Нью-Йорк 13.12.2006)// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 04.06.2021).

36. Декларация о правах инвалидов (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

37. «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов» (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993)// [Электронный ресурс] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 02.03.2021).

38. Всемирный доклад об инвалидности//Всемирная организация здравоохранения//[Электронный ресурс] - www.who.int [сайт]. - URL: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/ru/.

Документы государственного и общественного назначения

39. О реабилитации инвалидов: социальный бюллетень Аналитического центра при Правительстве РФ № 4 – декабрь 2015г.// [Электронный ресурс] - ac.gov.ru [сайт]. - URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/7480.pdf>.

40. Обеспечение инвалидов жильем: бюллетень Счетной палаты РФ № 7 (272) 2020//[Электронный ресурс] - ach.gov.ru [сайт]. - URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-7-272-2020-g>.

41. О мерах, принятых для осуществления обязательств по Конвенции ООН о правах инвалидов, и о прогрессе, достигнутом в соблюдении прав инвалидов в течение двух лет после ее вступления в силу для Российской Федерации: доклад РФ – Москва. 2014//[Электронный ресурс] - mintrud.gov.ru [сайт]. - URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/handicapped/74>.

Научная и учебная литература

42. Бородина Е.А. Проблемы реализации и соблюдения прав инвалидов на жилье// Е.А. Бородина // Проблемы и перспективы современной науки материалы международной (заочной) научно-практической конференции., изд.: научно-издательский центр «мир науки», - 2019г. //[Электронный ресурс] – elibrary.ru [сайт]. –URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37330584>.

43. Галаганов В.П., Антонова Н.В., Шарова А.П. Право социального обеспечения. Практикум : учебное пособие // Москва : КноРус, 2018. — 283 с. - (СПО)//[Электронный ресурс] – Доступ из научной электронной библиотеки «eLIBRARY.RU».

44. Гаврилина Н.А., Третьяков А.В. Развитие системы государственного и общественного призрения при Петре I и его преемниках//Н.А.Гаврилина, А.В. Третьяков// Журнал. - Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета – 2019г.//[Электронный ресурс] - cyberleninka.ru [сайт]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-gosudarstvennogo-i-obschestvennogo-prizreniya-pri-petre-i-i-ego-preemnikah>.

45. Климов И.П. К вопросу о правовом рейтинге Конституции СССР 1936г. (полемические размышления)// И.П. Климов – Евразийский юридический журнал. № 2(93) – 2016г.-с.144-147//[Электронный ресурс] – Доступ из научной электронной библиотеки «eLIBRARY.RU».

46. Кузова В.А. Проблемы создания доступной среды для маломобильных групп населения в Приморском крае//В.А. Кузова - Департамент труда и социального развития Приморского края, Владивосток. Россия//[Электронный ресурс] - cyberleninka.ru [сайт]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-sozdaniya-dostupnoy-sredy-dlya-malomobilnyh-grupp-naseleniya-v-primorskom-krae>

47. Курышов А.М. Энциклопедия модернизационной теории/ А.М. Курышов. - ВАК. – 2007г.[Электронный ресурс]. - cyberleninka.ru – [сайт]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/entsiklopediya-modernizatsionnoy-teorii>.

48. Лукьянова М.Л. Противоречие правового регулирования обеспечения инвалидов жильем (на примере Владимирской области)// Отечественная юриспруденция Научный журнал на тему: Право, - 2017г.//[Электронный ресурс] – cyberleninka.ru [сайт].– URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/protivorechie-pravovogo-regulirovaniya-obespecheniya-invalidov-zhiliem-na-primere-vladimirskoy-oblasti/viewer>.

49. Побережников И.В. Теория модернизации: основные этапы эволюции/И.В. Побережников/[Электронный ресурс]. - elar.urfu.ru – [сайт]. – URL: <https://elar.urfu.ru/handle/10995/2769>.

50. Права инвалидов: брошюра/под общей редакцией Т.Н. Москальковой// Сабаева С.В., Боброва Т.М., Исаева А.Н., Сивакова И.В., Скопинова М.В.// Москва: Проспект, 2018. – 232с//Книжное издание.

51. Старостина П.В. Правовые коллизии и их последствия для бюджетной деятельности государства: на примере обеспечения жилищных прав инвалидов// П.В. Старостина – Вектор юридической науки – Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) № 7(59)/2019 – 2019г.//[Электронный ресурс] – cyberleninka.ru [сайт]. – URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-kollizii-i-ih-posledstviya-dlya-byudzhethnoy-deyatelnosti-gosudarstva-na-primere-obespecheniya-zhilischnyh-prav-invalidov>.

52. Травин Д.Я. Никакого «особого пути» у России нет. Экономист Дмитрий Травин – о судьбе нашей страны/ Д.Я. Травин – 19.11.2018г./ [Электронный ресурс]. -www.znak.com – [сайт]. – URL: https://www.znak.com/2018-11-19/nikakogo_osobogo_puti_u_rossii_net_ekonomist_dmitriy_travin_o_sudbe_nashey_strany.

53. Харева О.С. Проблемы реализации доступной среды для инвалидов и маломобильных групп населения в Архангельской области//О.С. Харева - Высшая школа социально-гуманитарных наук и международных коммуникаций Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Россия, г. Архангельск//[Электронный ресурс] – Доступ из научной электронной библиотеки «eLIBRARY.RU».

54. Чекмарев Э.В. Современная Российская модернизация: этапы, субъекты, ресурсы/ Э.В. Чекмарев. – ВАК. – 2009г.//[Электронный ресурс]. - cyberleninka.ru – [сайт]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennaya-rossiyskaya-modernizatsiya-etapy-subekty-resursy>.

Сайты, порталы

55. Федеральный реестр инвалидов: [сайт]. - URL: <https://sfri.ru/>.

56. Система обеспечения законодательной деятельности – законопроект № 1135199-7 - О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации – внесен в Государственную думу 24.03.2021г.: [сайт]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1135199-7>.

57. Страховая компания «САОГАЗ ЖИЗНЬ»: [сайт]. – URL: <https://sogaz-life.ru/about/insurance-case/>.

Материалы судебной практики

58. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

59. Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 3 (2019) (подготовлен Верховным Судом РФ)// [Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

60. О признании незаконным отказа в осуществлении единовременной выплаты ко Дню Победы в ВОВ, обязанности произвести выплату: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.08.2020 № 88-КГ20-8//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

61. О признании незаконным отказа в осуществлении единовременной выплаты ко Дню Победы в ВОВ, обязанности произвести выплату: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.08.2020 N 88-КГ20-7//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

62. О признании незаконным решения уполномоченного органа об отказе в осуществлении единовременной выплаты ко Дню Победы в Великой Отечественной войне, обязанности назначить и произвести единовременную выплату: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2020 N 53-КГ20-3-К8//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

63. О признании случая страховым, назначении страховой выплаты, признании незаконным решения об отказе в признании страхового случая:

Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 29.10.2019 по делу N 33-12911/2019//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

64. О взыскании страхового возмещения: Апелляционное определение Московского городского суда от 04.10.2019 по делу N 33-44161/2019//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

65. О взыскании страховой выплаты: Апелляционное определение Новгородского областного суда от 18.07.2018 по делу N 33-1648/2018//[Электронный ресурс] - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 30.03.2021).

66. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2021 N 3-П: «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации и части третьей статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Г.»// [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

67. Решение Верховного Суда РФ от 13.03.2014 N АКПИ13-1200: «О признании недействующим абзаца второго пункта 2 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27.07.1996 N 901 в части указания об установлении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации уровня обеспеченности жильем на каждого члена семьи» [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

68. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019) [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

69. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.07.2018)// [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

70. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016) // [Электронный ресурс] – доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 13.05.2020).

71. Тюменский областной суд - Обобщение судебной практики 2016 года по спорам, в связи с предоставлением вне очереди жилого помещения по договору социального найма гражданам с тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых совместное проживание в одной квартире невозможно//Тюменский областной суд - опубликовано 31.01.2018 12:53 (МСК), изменено 31.01.2018 12:55 (МСК)// [Электронный ресурс] – [oblsud.tum.sudrf.ru.\[сайт\].URL:http://oblsud.tum.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=6410](http://oblsud.tum.sudrf.ru).

Курсы лекций и иной учебный материал

72. Винниченко О.Ю. Самобытность российской государственности и правозащитная деятельность: Курс лекций. – 2020г.//О.Ю. Винниченко//Тюменский государственный университет. - Институт государства и права - Кафедра теории государства и права и международного права.

73. Воронина Ю.И. Механизмы защиты от коррупции в России и за рубежом: Курс лекций - 2020г.//Ю.И. Воронина// Тюменский государственный университет. - Институт государства и права - Кафедра теории государства и права и международного права.

74. Климов И.П. Права и свободы граждан в российских конституциях и их реализация: Курс лекций. – 2020-2021гг.// И.П. Климов// Тюменский

государственный университет. - Институт государства и права - Кафедра теории государства и права и международного права.

75. Кузакбирдиев С.С. Теория государства и права: Курс лекций. – 2019г.//Тюменский государственный университет. - Институт государства и права - Кафедра теории государства и права и международного права.

76. Кузакбирдиев С.С. Философия права: Курс лекций. – 2019г.//Тюменский государственный университет. - Институт государства и права - Кафедра теории государства и права и международного права.

Статьи и иные источники

77. Безграничные возможности - корреспонденты «РГ.ру» рассказывают, как поддерживают инвалидов в разных странах//РГ.ру -15.04.2019г.// [Электронный ресурс] - rg.ru [сайт]. - URL: <https://rg.ru/2019/04/15/rg-rasskazyvaet-kak-podderzhivaiut-invalidov-v-raznyh-stranah.html>

78. Борьба за Куштау: как возник самый громкий экопротест России//ЭХО Москвы – 07.10.2020г.// [Электронный ресурс] - echo.msk.ru [сайт]. - URL: https://echo.msk.ru/blog/sota_vision/2721525-echo/

79. В России увеличилось количество детей с инвалидностью: Статья журнала «Кубанские новости» - 2019г.// [Электронный ресурс] - kubnews.ru [сайт]. – URL: <https://kubnews.ru/obshchestvo/2019/07/22/v-rossii-velichilos-kolichestvo-detey-s-invalidnostyu-/>.

80. Демьянова А.В. Как статус инвалида влияет на трудоустройство// А.В. Демьянова – 10.12.2019г.//[Электронный ресурс] - hse.ru [сайт]. - URL: <https://www.hse.ru/rlms/news/keywords/320574886/>.

81. Если понят, то не так -Российские законы слишком сложны даже для их авторов//Коммерсантъ. – 05.04.2021г.//[Электронный ресурс] - www.pnp.ru [сайт]. - URL: https://www.kommersant.ru/doc/4760378?from=main_6.

82. Инвалидность и здоровье// Всемирная организация здравоохранения. – 01.12.2020г.// [Электронный ресурс] – www.who.int [сайт]. – URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.

83. История борьбы с нищенством: отечественный и зарубежный опыт: Статья информационного портала РИА Новости – 2007г.//[Электронный ресурс] – ria.ru [сайт]. – URL: <https://ria.ru/20071124/89388885.html>.

84. Из Российской и Советской истории формирования системы социальной защиты инвалидов//[Электронный ресурс] – perspektiva-inva.ru [сайт]. – URL: <https://perspektiva-inva.ru/hist-soc-mov/2274-vw-2274>.

85. КС разъяснил порядок обеспечения жильем недееспособных граждан// Адвокатская газета. Орган Федеральной палаты адвокатов// [Электронный ресурс] – www.advgazeta.ru [сайт]. –URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/ks-razyasnil-poryadok-obespecheniya-zhilem-nedeesposobnykh-grazhdan>.

86. Минтруд предлагает сделать трудоустройство инвалидов обязанностью//Юридический портал – «Право.ру». – 09.10.2020// [Электронный ресурс] - pravo.ru [сайт]. - URL: <https://pravo.ru/news/226492/>.

87. Необъединяемый автономный округ - как Архангельская область не стала супер-регионом//Коммерсантъ.ру - 31.05.2020г.//[Электронный ресурс] - www.kommersant.ru [сайт]. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4364004>.

88. Одна из проблем трудоустройства инвалидов – отсутствие инклюзивной культуры//Новости ТюмГУ. – 18.12.2017//[Электронный ресурс] - news.utmn.ru [сайт]. - URL: <https://news.utmn.ru/news/trudoustroystvo/473354/>.

89. Софина Д. «Инвалидность – проблема не человека, а среды»: как в Японии формируются условия для людей с ограниченными возможностями//Д. Софина// Новости Университета ИТМО -07.09.2018г.// [Электронный ресурс] - news.itmo.ru [сайт]. - URL: https://news.itmo.ru/ru/university_1ive/social_activity/news/7825/.

90. Тихонова Ю. Независимую медико-социальную экспертизу хотят закрепить в законе// Ю. Тихонова - 24.03.2021 - Парламентская газета//[Электронный ресурс] - www.pnp.ru [сайт]. - URL:

<https://www.pnp.ru/politics/nezavisimuyu-mediko-socialnuyu-ekspertizu-khotyat-zakrepit-v-zakone.html>

91. Шушкина А. Процедуру оформления инвалидности планируют перевести в «цифру» уже в 2021 году// А. Шушкина - 06.04.2021- Парламентская газета//[Электронный ресурс] - www.pnp.ru [сайт]. - URL: <https://www.pnp.ru/social/proceduru-oformleniya-invalidnosti-planiruyut-perevesti-v-cifru-uzhe-v-2021-godu.html>.

92. Юшков М. Мишустин рассказал о борьбе с хождением по инстанциям и сбором бумаг//М. Юшков – РБК.- 22.05.2021г.//[Электронный ресурс] - www.rbc.ru [сайт]. - URL: <https://www.rbc.ru/society/22/05/2021/60a8dab89a7947db374e41ce>.

Видеоисточники

93. YouTube-канал Дмитрий Потапенко: [сайт]. – URL: https://www.youtube.com/channel/UC54SB05_usXGEoybX1ZVETQ/videos

94. Потапенко Д.В. Россия начинается с тебя//Д.В. Потапенко - YouTube-канал Дмитрий Потапенко// [Электронный ресурс] - www.youtube.com [сайт]. - URL: <https://www.youtube.com/watch?v=FIQ1AE7-ce0&list=WL&index=38>.

95. Потапенко Д.В. Розовых пони не существует. Жизнь - это нудятина//Д.В. Потапенко - YouTube-канал Дмитрий Потапенко// [Электронный ресурс] - www.youtube.com [сайт]. - URL: https://www.youtube.com/watch?v=M7fZI19_f5A&list=WL&index=36.

96. Потапенко Д.В. Зло не должно пройти дальше тебя// Д.В. Потапенко - YouTube-канал Дмитрий Потапенко// [Электронный ресурс] - www.youtube.com [сайт]. - URL: <https://www.youtube.com/watch?v=kYtUKJrqkqQ&list=WL&index=36>

97. YouTube-канал Редакция: [сайт]. – URL: <https://www.youtube.com/c/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F/featured>

Иностранные источники

98. A Guide to Disability Rights Laws//U.S. Department of Justice.-Civil Rights Division.-Disability Rights Section.- февраль 2020г.//[Электронный ресурс] - www.ada.gov [сайт]. - URL: <https://www.ada.gov/cguide.htm>.

99. What is the Americans with Disabilities Act (ADA)?// [Электронный ресурс] - adata.org [сайт]. - URL: <https://adata.org/learn-about-ada>.

100. Shirasawa Mayumi – The Long Road to Disability Rights in Japan//Shirasawa Mayumi – 02.10.2014г.//[Электронный ресурс] - www.nippon.com [сайт]. - URL: <https://www.nippon.com/en/currents/d00133/>.

101. Full participation in society is the top goal in Sweden’s disability policy//[Электронный ресурс] sweden.se [сайт].URL: <https://sweden.se/life/equality/disability-policy>.

102. Nelly Parvanova Bulgaria: Law Requires the Hiring of People with Disabilities// Nelly Parvanova – 22.03.2019г.//[Электронный ресурс] - www.shrm.org [сайт]. - URL: <https://www.shrm.org/resourcesandtools/legal-and-compliance/employment-law/pages/global-bulgaria-people-with-disabilities.aspx>.

103. Legal News: New Persons with Disabilities Ac. – 17.01.2019г.//[Электронный ресурс] - www.home.kpmg[сайт].-URL: <https://home.kpmg/bg/en/home/insights/2019/01/legal-news—new-persons-with-disabilities-act.html>.