Альбеева Анастасия Юрьевна. Правовая политика в отношении инвалидов в советской и постсоветской России (историко-правовое исследование): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Альбеева Анастасия Юрьевна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Кубанский государственный университет], 2017.- 248 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Правовая политика в отношении инвалидов: сущностная и атрибутивная характеристики 19**

1.1 Правовая политика как юридическая категория 19

1.2 Особенности и признаки правовой политики в отношении инвалидов 27

**2 Этапы развития правовой политики в отношении инвалидов 35**

2.1 Эволюция правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1917 - 1930-е гг. XX в 35

2.2 Становление правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1940 - 1970-е гг. XX в 56

2.3 Развитие правовой политики в отношении инвалидов в последнее десятилетие существования Советского государства 73

2.4 Становление правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов в 1991 - 2004 гг 91

**3 Правовая политика Российской Федерации в отношении инвалидов: современное состояние и перспективы развития 117**

3.1 Принципы, цели, средства правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов 117

3.2 Особенности реализации правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов 146

3.3 Приоритеты правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов на современном этапе 156

Заключение 193

Список литературы 198

* [Особенности и признаки правовой политики в отношении инвалидов](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovaja-politika-v-otnoshenii-invalidov-v-sovetskoj-i-postsovetskoj-rossii.html#7659831)
* [Становление правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1940 - 1970-е гг. XX в](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovaja-politika-v-otnoshenii-invalidov-v-sovetskoj-i-postsovetskoj-rossii.html#7659832)
* [Особенности реализации правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovaja-politika-v-otnoshenii-invalidov-v-sovetskoj-i-postsovetskoj-rossii.html#7659833)
* [Приоритеты правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов на современном этапе](http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovaja-politika-v-otnoshenii-invalidov-v-sovetskoj-i-postsovetskoj-rossii.html#7659834)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека1.

Единый подход к определению социального государства отсутствует. В большом юридическом словаре под редакцией А.Я. Сухорева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских дается следующее определение: "Социальное государство - характеристика (принцип), относящаяся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающая конституционное регулирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующие обязанности государства. Данная характеристика означает, что государство служит обществу и стремится свести к минимуму неоправданное социальное различие"2. М.В. Баглай приводит следующее определение: социальным "называется государство, которое берет на себя обязанности заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности"3. Обращает на себя внимание еще одна дефиниция: "…государство, принимающее на себя ответственность за положение в социальной сфере, а стало быть, рассматривающее политику социального регулирования в качестве одной из важнейших своих функций"4. В приведенных определениях социального государства, несмотря на разницу в каждом из них, указывается на одно обстоятельство, которое объединяет эти определения, а именно: обязанность государства заботиться о социальном положении своих граждан, нивелирование социальной дифференциации, которая возникает между гражданами. Таким образом, на взгляд автора, каким бы ни было государство по своей политической, экономической, идеологической сущности, оно должно нести ответственность за

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

2 Большой юридический словарь / под. ред. А.Я. Сухорева, В.Д. Зорькина,  
В.Е. Крутских. Москва, 1997. С. 647.

3 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Москва,  
1997. С. 118 - 119.

4 Боталов Э. Доживет ли Россия до социального государства? // Российская  
Федерация сегодня. 1997. № 8. С. 48.

4 социальное благополучие своих граждан, оказывать помощь и защиту тем, кто в силу различных причин не может обеспечить себя самостоятельно (если законодательство предусматривает социальный характер государства). Соответственно, государство должно принимать, гарантировать, реализовывать правовые нормы в сфере социальной защиты, социальной поддержки граждан, в том числе и инвалидов. Данная деятельность государства объединяется понятием "правовая политика".

Каждый этап истории государства и права требует эффективного законодательства, отлаженной системы органов государственной власти и общественных объединений, которые могли бы максимально обеспечивать права человека, в том числе инвалидов, во всех сферах жизнедеятельности.

По оценкам Всемирного доклада об инвалидности, подготовленного Всемирной организацией здравоохранения и Группой Всемирного банка, свыше миллиарда человек, или около 15% населения мира (согласно оценке глобальной численности населения 2010 г.), живут с какой-либо формой инвалидности. Это более высокий показатель, чем предыдущая оценка, выполненная Всемирной организацией здравоохранения в 1970-х гг. (10%). Согласно Докладу о глобальном бремени болезней, около 975 млн чел. в возрасте 15 лет и старше (19,4%) живут с инвалидностью5.

В Российской Федерации численность инвалидов в последние годы не растет такими бурными темпами, как это было в 1990-е гг. или в первую половину ушедшего десятилетия XXI в. Так, на 1 января 2011 г. в нашем государстве насчитывалось 13,209 млн инвалидов, на 1 января 2012 г. - 13,189 млн инвалидов, на 1 января 2013 г. - 13,082 млн инвалидов, на 1 января 2014 г. - 12,946 млн инвалидов, на 1 января 2015 г. -12,924 млн инвалидов, на 1 января 2016 г. - 12,538 млн инвалидов6. Тем не менее, данные показатели в разы превышают значение 1992 г. (3,98 млн инвалидов). Поэтому, несмотря на относительную стабильность статистических показателей, ситуация с численностью инвалидов в Российской Федерации не так оптимистична, как кажется на первый взгляд.

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

5 Всемирный доклад об инвалидности. 2011 год. URL: .

6 Численность инвалидов в Российской Федерации. URL:  
.

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

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

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

**Степень научной разработанности темы исследования.** Анализ монографий, диссертационных работ, статей в научных журналах свидетельствует о том, что различные аспекты правовой политики исследовались многими учеными. Понятие и сущность правовой политики рассматривались в кандидатских диссертациях А.П. Коробовой, В.А. Хва-леева, в докторской диссертации Н.В. Исакова7.

Наряду с работами, раскрывающими разные стороны правовой политики (цели, средства, субъекты, направления, приоритеты, формы реализации), имеются исследования, посвященные правовой политике в различных сферах деятельности: труды В.Ю. Панченко, В.В. Субочева, Л.А. Стешенко, А.В. Монастырного, Н.А. Фроловой, О.Ю. Рыбакова, О.Ю. Ситковой8. Интерес ученых к различным сферам правовой полити-

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

8 См.: Панченко В.Ю. Современная российская правовая политика в сфере юри  
дической помощи. Москва, 2013. 417 с.; Субочев В.В. Правовая политика современ  
ной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы : дис. … канд. юрид. наук.  
Саратов, 2002. 240 с.; Стешенко Л.А. Правовая политика в сфере национальных от  
ношений: теоретическое и историко-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук.

6 ки обусловлен, на наш взгляд, процессом становления России как правового социального государства. Выводы и рекомендации, сделанные учеными, могут быть в дальнейшем использованы законодателем в целях совершенствования механизма правового регулирования той или иной сферы жизнедеятельности.

Помимо монографий и диссертационных исследований, различные аспекты правовой политики являются центром внимания немалого количества научных статей. Проблемам понятия, природы, сущности правовой политики свои статьи посвятили К.В. Шундиков, Ю.А. Титенко, Б.Г. Юмадилов9. В своих трудах данный вопрос затрагивали А.В. Маль-ко, О.Л. Солдаткина, Н.И. Матузов, А.И. Демидов, С.В. Корсакова10. Понятие "структура правовой политики", методологические аспекты данной категории в статьях рассматривали, соответственно, В.Ю. Панченко, А.А. Петров11.

Осуществление экономических и политических реформ последнего десятилетия ХХ в. - начала XXI в. не могло не сказаться на изменении социального положения отдельных категорий населения. В особенной

Москва, 2003. 325 с.; Монастырный А.В. Правовая политика в национально-культурном пространстве России : дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 159 с.; Фролова Н.А. Правовая политика РФ в сфере социальной безопасности (на опыте борьбы с наркоманией) : дис. … д-ра юрид. наук. Москва, 2009. 409 с.; Рыбаков О.Ю., Ситкова О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав детей сирот и детей, лишенных родительского попечения. Саратов, 2009. 132 с.

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

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

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

7 степени проведение данных реформ ощутили слои населения, которые нуждаются в защите, помощи со стороны государства: дети, пожилые граждане, пенсионеры, инвалиды.

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

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

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

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

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

**Хронологические рамки** исследования охватывают период с октября 1917 г. по декабрь 2016 г. В исторический промежуток с октября 1917 г. по декабрь 2004 г. была сформирована и просуществовала система льгот, которые являлись средством правовой политики в отношении инвалидов как в СССР, так и в постсоветской России. Период с 1 января 2005 г. по декабрь 2016 г. характеризуется кардинальным реформирова-

8 нием средств реализации правовой политики в рассматриваемой сфере: часть льгот была отменена, часть заменена денежными компенсациями. **Цель диссертационного исследования** заключается в теоретическом осмыслении и проведении комплексного, хронологически последовательного анализа источников, связанных с формированием и развитием правовой политики в отношении инвалидов в России, и в выработке предложений по ее совершенствованию в современных условиях.

**Задачи диссертационного исследования:**

определить понятие и признаки правовой политики в отношении инвалидов;

проанализировать правовую политику Российского государства, проводимую в отношении инвалидов с 1917 г. по современный период;

раскрыть принципы, цели и средства правовой политики в отношении инвалидов в Российской Федерации;

обосновать необходимость развития правовой политики в отношении инвалидов;

обозначить приоритеты правовой политики в отношении инвалидов на современном этапе развития российского общества и дать краткую характеристику каждого из них.

**Методологическую основу исследования** составило сочетание нескольких методов, применение которых обусловлено комплексным и сложным характером изучаемого объекта.

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

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

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

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

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

Кроме того, диссертант использовал социологический метод, в частности метод анкетирования, который позволил выявить отношение граждан, принадлежащих к разным категориям населения (по полу, возрасту, социальному статусу, наличию или отсутствию инвалидности и т.д.) к проблемам инвалидов, политике государства в этой области.

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

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

**Нормативно-правовую базу исследования** составили законодательство советского периода и постсоветской России, а также акты международного права.

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

**Научная новизна исследования** состоит в следующем.

Во-первых, в нем впервые в отечественной науке на диссертационном уровне была предпринята попытка комплексного изучения проблем правовой политики в отношении инвалидов: ее понятия, принципов, це-

10 лей, средств и приоритетов в исследуемый период деятельности Российского государства.

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

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

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

**На защиту выносятся следующие основные положения.**

1. Правовая политика Российской Федерации, осуществляемая по отношению к инвалидам, представляет собой научно обоснованную последовательную системную деятельность по разработке стратегии и тактики совершенствования законодательства по вопросам обеспечения жизнедеятельности инвалидов, механизма его реализации, осуществляемую федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации при участии общественных объединений инвалидов, направленную на достижение таких целей, как обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод, социальная защита, поддержка общественных объединений инвалидов.
2. Отличительной особенностью правовой политики Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, является активное участие общественных объединений инвалидов в принятии и реализации государственно-властных решений.

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

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

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

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

4. Второй этап (1940 - 1970 гг. ХХ в.) отмечается появлением новой  
категории инвалидов Великой Отечественной войны, что обусловило  
развитие двух приоритетных направлений правовой политики в отноше  
нии исследуемой категории населения. Первое направление - преобразо  
вание деятельности врачебно-трудовых комиссий. Второе направление -  
развитие и совершенствование законодательства, затрагивающего права  
и интересы инвалидов Великой Отечественной войны и членов их семей.

Определяющим направлением советской правовой политики 1950-х гг. в отношении инвалидов выступает социальная защита инвалидов Отечественной войны и иных категорий инвалидов военной службы. Систематизация ранее действующего законодательства и анализ практики его применения способствовали развитию такого приоритетного направления правовой политики в отношении инвалидов в указанный период, как совершенствование законодательства в сфере пенсионного обеспечения.

Основными средствами реализации правовой политики в отношении инвалидов оставались льготы, перечень которых в 1950-е гг. был увеличен незначительно. Решения государственных органов носили про-

12 тиворечивый характер: нормы, направленные на материальное обеспечение инвалидов, не стимулировали их к труду, а в отдельных случаях лишали возможности трудоустроиться.

В 60-х и 70-х гг. ХХ в. правовая политика в отношении инвалидов развивалась посредством установления льгот, которые должны были повысить уровень материального благосостояния этих лиц.

1. Проведенный анализ политики Советского государства в последнее десятилетие его существования позволил выделить определенные тенденции развития правовой политики в отношении инвалидов. Осуществленная систематизация законодательства коснулась различных сфер жизнедеятельности и льгот определенных категорий инвалидов. Появление новой категории инвалидов - военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского флота, КГБ СССР и МВД СССР, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан, стимулировало формирование нового направления советской правовой политики в отношении инвалидов - создание нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов войны в Афганистане. Однако по-прежнему наблюдалось отсутствие комплексного законодательства, регулирующего вопросы правового статуса инвалидов с детства, детей-инвалидов, а также лиц, воспитывающих их. Нуждалась в совершенствовании правовая политика в области деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий. Вопрос о создании доступной для инвалидов среды, интеграции их в общество был поставлен лишь к концу существования советского периода.
2. Наряду с негативными явлениями, присущими российской правовой политике, осуществлявшейся в отношении инвалидов, в 1990-е гг. ХХ в. наметился ряд позитивных процессов. Изменились концептуальные подходы к решению проблем, связанных с инвалидами и инвалидностью. Выявление реабилитационного потенциала, создание условий доступной среды послужили лейтмотивом законов и подзаконных актов, изданных в рассматриваемый период. Данные изменения стали важной вехой и определили дальнейшие пути развития и совершенствования механизма правового регулирования политики в отношении инвалидов не только в 1990-е гг., но и на современном этапе.

Несмотря на сложную экономическую ситуацию в 1991 - 2004 гг., основным средством реализации правовой политики по отношению к инвалидам оставались льготы. Приоритетными направлениями в рассматриваемый период стали: решение проблем детей-инвалидов; правовое регулирование статуса инвалидов вследствие радиационных воздействий; определение правового статуса военнослужащих, ставших инвалидами в результате уча-

13 стия в контртеррористических операциях; правовое регулирование деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов. На данном этапе (1991 - 2004 гг.) для рассматриваемой политики были характерны такие черты, как фундаментальность изменений, неэффективность регулятивных механизмов, отставание правового регулирования от фактически сложившихся отношений, разрыв между теорией и практикой прав инвалидов, принятие нормативно-правовых актов, нормы которых не всегда соответствовали Конституции Российской Федерации.

Анализ нормативно-правовых актов конца 1990-х и начала 2000-х гг. показал, что действующая система льгот будет кардинально реформирована. Принятие в 2004 г. Федерального закона № 122 стало результатом стратегических мероприятий, основы которых были заложены в начале 2000-х гг. Положительной стороной данного закона являлось четкое разграничение источников финансирования льгот инвалидам -эти льготы финансировались из федерального бюджета (инвалиды были отнесены к так называемым федеральным льготникам). Однако этим же законом часть льгот была отменена, а другая часть переведена в денежную форму. Сложившаяся ситуация не просто ухудшила материальный статус, но и поставила в неравное положение инвалидов, проживающих в деревне и в городе, в Новосибирске и в Москве, в Поволжье и на Дальнем Востоке. Данный закон вновь стимулировал развитие правовой политики, которая имела иные цели, средства, проблемы.

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

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

8. Проведенное исследование показало, что в настоящее время ос  
новными приоритетами правовой политики в отношении инвалидов вы  
ступают: обеспечение данной категории лиц права на охрану здоровья и  
медицинскую помощь, образование; совершенствование механизма  
предоставления средств реабилитации и реабилитационных услуг; со  
вершенствование деятельности государственной системы медико-  
социальной экспертизы; трудоустройство; совершенствование системы

14 комплексной реабилитации и абилитации инвалидов. В рамках диссертационного исследования автор рассматривает наиболее важные с его точки зрения приоритеты, к числу которых он отнес первые три.

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

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

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

1. В ст. 5 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" закрепить право детей-инвалидов на инклюзивное образование на уровне дошкольного, общего и профессионального образования, а также право выбора детьми-инвалидами и (или) родителями, их воспитывающими, формы образования (дистанционной, специальной (коррек-ционной), инклюзивной).
2. Внести в ст. 23 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" соответствующие изменения, вернув определение кор-рекционных школ как особого типа.
3. Повысить роль специального образования и придать специальным (коррекционным) учреждениям статус ресурсных центров для развития инклюзии, закрепив соответствующую норму в ст. 23 Федерального за-

15 кона "Об образовании в Российской Федерации". Именно в этих центрах учителя инклюзивных школ смогут научиться методам работы с детьми-инвалидами, изучить опыт коррекционных школ, освоить основы психологии таких детей, специальные методики, азбуки.

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

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

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

В работе имеются обобщения, которые могут быть применены в научно-исследовательской деятельности при анализе современного состояния правовой политики Российского государства, осуществляемой в отношении инвалидов, и перспектив ее развития; как научная основа для дальнейшей разработки и решения проблем, связанных с правовым регулированием отношений, складывающихся в сфере формирования и

16 реализации правовой политики в отношении инвалидов в России; при разработке спецкурсов по проблемам правовой политики.

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

**Апробация результатов диссертационного исследования**. Основные положения диссертации докладывались на научных конференциях международного (Пенза, 2011 г., Новосибирск, 2012 г.), регионального (Благовещенск, 2009 г., 2010 г., 2011 г., 2012 г., 2014 г.) уровня, публиковались в рецензируемых журналах.

Основные положения диссертации нашли отражение в 18 подготовленных публикациях, в том числе в семи ведущих научных журналах, рекомендованных ВАК.

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

Основные выводы проведенного исследования представлены в диссертации по параграфам.

## Особенности и признаки правовой политики в отношении инвалидов

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

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

Прежде чем формулировать понятие правовой политики, осуществляемой Российской Федерацией по отношению к инвалидам, целесообразно выяснить подходы ученых к сущности понятия "правовая политика". Несмотря на то, что в последние годы научное сообщество проявляет активный интерес к различным аспектам правовой политики , единого мнения по поводу сущности данной категории не существует до сих пор.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Великая Отечественная война внесла существенные изменения в правовую политику Советского государства, осуществляемую в отношении инвалидов. В годы Великой Отечественной войны инвалиды I и II групп инвалидности были освобождены от военного налога89. Наряду с инвалидами Великой Отечественной войны инвалиды труда I и II групп пользовались правом бесплатного зубопроте-зирования, челюстного и лицевого протезирования90. За лицами, оставившими работу вследствие инвалидности, сохраняется право пользования приусадебными участками наравне с работниками совхозов91. Инвалиды труда I и II групп инвалидности и инвалиды из числа военнослужащих пользовались преимущественным правом на получение участков для сенокошения и пастьбы скота92. Из этих немногочисленных документов можно сделать вывод о том, что правовая политика в отношении инвалидов развивалась путем установления льгот и преференций для данной категории граждан. Правовая политика 1940-х гг. по отношению к инвалидам, связанным с сельским хозяйством, имела прежние тенденции. Об этом свидетельствуют некоторые нормативно-правовые акты. Согласно Постановлению Совета министров СССР от 9 августа 1948 г.93 пенсионерам-инвалидам III группы, проживающим в сельской местности и связанным с сельским хозяйством, пенсия выплачивается в размере 50% от существовавших в то время норм их пенсионного обеспечения, тогда как иным работающим инвалидам-пенсионерам III группы в случае, если их заработок и пенсия в сумме превышали заработок до перехода на инвалидность, пенсия снижалась лишь на сумму, превышающую этот заработок. В соответствии с Постановлением СНК СССР от 31 января 1944 г.94 размер пенсий указанных лиц зависел не только от степени и причины инвалидности, но и от наличия или отсутствия связи лица с сельским хозяйством. В последнем случае размер пенсии был выше.

Происходят изменения в деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий95, сменилось не одно положение о врачебно-трудовых экспертных комиссиях96, полномочия которых значительно расширились. Правом направления на врачебно-трудовую экспертизу пользовались только врачебно-консультационные комиссии лечебных учреждений, а при их отсутствии лечащий врач совместно с главным врачом лечебного учреждения, то есть круг субъектов резко сузился. Изменился и порядок обжалования решений (причем в пользу освидетельствуе-мого). Последний, в случае несогласия с заключением врачебно-трудовой экспертной комиссии, направлялся на врачебно-трудовую экспертную комиссию другого состава либо вышестоящую. В Положении от 1948 г. определялись случаи, когда инвалидность устанавливалась бессрочно.

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

В 1940-е гг. государство столкнулось с новой категорией инвалидов - инвалидами Великой Отечественной войны98. Правовая политика рассматриваемого периода была направлена на развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей трудовое устройство, обучение новой профессии, устройство в случае необходимости в дома инвалидов инвалидов Великой Отечественной войны. Дан 59 ные нормы содержались в Постановлении СНК СССР от 6 мая 1942 г.99, в котором предлагалось обязать руководителей предприятий, учреждений, организаций предоставлять инвалидам Отечественной войны работу, обеспечивая их всеми необходимыми производственными и бытовыми условиями. Инвалидам Отечественной войны было предоставлено право ухода с предприятия или учреждения в случае переезда к месту постоянного жительства членов их семей. Такое же право было предоставлено членам семей инвалидов Отечественной войны, желающих переехать к месту постоянного жительства этих инвалидов100.

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

## Особенности реализации правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов

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

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

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

В связи со вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ из Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" были исключены следующие льготы: 1) обеспечение лекарственными средствами; 2) бесплатное санаторно-курортное лечение для неработающих инвалидов и детей-инвалидов (в настоящее время норма отменена).

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

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

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

В связи с изменениями Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, были исключены следующие льготы: 1) освобождение от арендной платы за землю и помещение для хранения средств передвижения, имеющихся в личном пользовании; 2) 50% скидка за пользование телефоном и радиотранслирующей точкой. Последняя монетизация, прошедшая 1 января 2010 г., отменила в виде нату ральной льготы 50% скидку на оплату коммунальных услуг. Ранее инвалиды по лучали квитанцию на оплату коммунальных услуг с учетом 50% скидки. После указанной даты инвалид должен оплачивать коммунальные услуги в полном объ еме. У части инвалидов сумма денежных выплат, положенных взамен отмененной в натуральной форме льготы, оказалась ниже суммы фактически оплаченных коммунальных услуг. Проблема заключается в том, что были установлены норма тивы потребления, нормативы площади и т.д. Компенсация в размере 50% рассчитывается исходя из установленных нор мативов, в которые гражданин не всегда может уложиться. Кроме того, если Пра вительством РФ установлены случаи применения повышающих коэффициентов к нормативам потребления коммунальных услуг, меры социальной поддержки по их оплате не распространяются. Проведенная монетизация также оказалась не в пользу инвалидов.

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

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

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

## Приоритеты правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов на современном этапе

Это положение подтверждается ведомственными документами. Так, согласно Приказу Фонда социального страхования РФ335 ценовой критерий является основным. Заявка с наименьшей ценой изделия аналогичного качества считается победившей. По сути аморальным является п. 1.3 данного приказа, согласно которому каждый раз, когда речь шла о многофункциональном, атипичном, дорогостоящем протезировании, требовалось подтверждение его целесообразности, поскольку такое протезирование не соответствовало целям рационального и эффективного расходования средств федерального бюджета. Таким образом, отдаленными последствиями неодобрения такого протезирования могли стать нарушение прав инвалидов на образование, труд, препятствие на пути к их интеграции в общество. Логика подсказывает, что по низкой цене приобрести изделия высокого качества проблематично. Но согласно п. 1 ст. 32 уже упоминавшегося нового Федерального закона, вступившего в силу с 1 января 2014 г., среди критериев оценки заявок участников на первом месте по-прежнему стоит цена.

В силу того, что по системе государственных закупок приобретается реабилитационная техника не всегда высокого качества, некоторые инвалиды предпочитают покупать технические средства реабилитации самостоятельно. И здесь возникает очередная проблема. Дело в том, что за рассматриваемый исторический период сменилось три постановления, определяющих порядок обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями. По правилам, действовавшим в Российской Федерации Государственных контрактов по обеспечению в 2006 году инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов) и протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета : приказ Фонда социального страхования РФ от 02.02.2006 № 24 (Документ опубликован не был). 184 2005 г.336, инвалидам, самостоятельно обеспечившим себя техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями за собственный счет, выплачивалась компенсация в размере фактически понесенных расходов, но не более стоимости технического средства реабилитации, протеза, протезно-ортопедического изделия, которое должно было быть предоставлено инвалиду по индивидуальной программе реабилитации. Идентичная норма содержалась в Постановлении Правительства РФ № 877337. В Постановлении Правительства РФ № 240338 норма звучала следующим образом (в первоначальном варианте): "...выплачивается компенсация в размере стоимости технического средства реабилитации (изделия), которое должно было быть предоставлено инвалиду... в соответствии с индивидуальной программой реабилитации (заключением)". Исходя из приведенных норм, инвалид имел право на 100% компенсацию затрат.

Однако в феврале 2011 г. вступил в силу Федеральный закон № 351339, который в том числе отменил 100% компенсацию расходов инвалидам за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации. В соответствии с данным законом были внесены соответствующие изменения в Приказ Мин-здравсоцразвития РФ340, регламентирующий порядок выплаты компенсаций, в

Постановление Правительства РФ № 240. Остается непонятным, как мог появиться такой закон в стране, которая на тот момент разработала и готовилась ввести в действие Государственную программу "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг., подписала Конвенцию ООН о правах инвалидов и готовилась к ее ратификации. Нормы данного закона не в полной мере соответствуют принципам реабилитации, которая открывает инвалиду путь к образованию, трудоустройству, интеграции в общество.

Таким образом, правовая позиция государства не в полной мере соответствует интересам инвалидов. По мнению автора, существует несколько вариантов выхода из сложившейся ситуации.

1. Выведение технических средств реабилитации из-под действия Федерального закона № 44. В этом случае необходимо разработать и внедрить систему реабилитационных сертификатов, которая позволила бы инвалиду самостоятельно выбирать поставщика технических средств реабилитации. Необходимо совместно с Федеральной антимонопольной службой, Фондом социального страхования РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ (при наличии соглашения о передаче полномочий по осуществлению мер социальной защиты), с общественными организациями инвалидов разработать модель реабилитационного сертификата, которая будет учитывать индивидуальные потребности инвалида. Такой вариант подходит инвалидам, не имеющим свободных средств и, соответственно, возможности приобрести технические средства реабилитации, протезы, протезно-ортопедические изделия за собственный счет. В то же время сертификат предполагает указание фиксированной суммы, за которую инвалид будет должен их приобрести. В этом случае вновь может стать актуальным вопрос о качестве технических средств реабилитации, приобретенных таким способом.

2. Возможно внесение изменений в законы, подзаконные акты, ведомственные документы, устанавливающие право инвалидов на компенсацию расходов за самостоятельно приобретенные за собственный счет технические средства реаби 186 литации, протезы, протезно-ортопедические изделия в полуторном размере цены, за которую Фонд социального страхования их приобретает. Такой вариант подходит инвалидам, имеющим свободные средства и, соответственно, возможности приобрести технические средства реабилитации, протезы, протезно-ортопедические изделия за собственный счет.

Стоит остановиться на сроках пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями. Дело в том, что за рассмотренный исторический период (10 лет) сменилось 4 приказа, регламентирующих этот вопрос. И если введение в действие Приказа Минздравсоцразвития РФ от 17 октября 2005 г. № 638341 обусловлено введением в действие Федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации, реабилитационных услуг от 21 октября 2004 г., а Приказа Минздравсоцразвития РФ № 282 от 12 апреля 2006 г.342 - новым Федеральным перечнем от 30 декабря 2005 г., то необходимость издания Приказа № 321 от 7 мая 2007 г.343 вызывает вопросы. Суть проблемы заключается в следующем: действовавшие ранее максимальные сроки пользования техническими средствами реабилитации, протезами, протезно-ортопедическими изделиями были превращены в минимальные путем добавления в определение сроков словосочетания "не менее". При этом максимальные сроки пользования в приказе не были установлены. Данные вопросы должны были решаться в индивидуальном порядке, что открывало широкие возможности для произвола чиновников.