

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционные основы социального обеспечения инвалидов в
Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3-го курса 361 группы

направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»,

Юридического факультета

Левадной Ольги Леонидовны

Научный руководитель

доцент, канд. юрид. наук

В.Б. Сычев

подпись, дата

Заведующий кафедрой,

профессор, д-р. юрид. наук,

профессор, Заслуженный юрист РФ

Г.Н. Комкова

подпись, дата

Саратов 2022

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Актуальность данной темы исследования обусловлена в первую очередь тем, что по мнению как большинства ученых в области юриспруденции, так и юристов-практиков и законодателей построение полноценного гражданского общества невозможно без надлежащего обеспечения прав и свобод инвалидов как одной из наименее защищенных категорий граждан нашей страны.

Цель настоящей работы состоит в осуществлении комплексного анализа конституционного статуса инвалидов в Российской Федерации.

Для реализации целей исследования необходимо решение следующих **задач**:

- изучить понятие «инвалид» в российском законодательстве и провести его сравнение с аналогичными терминами, закрепленными в законодательстве других стран;
- исследовать конституционные гарантии прав инвалидов в РФ;
- провести сравнительный анализ отдельных законодательных норм в области защиты прав инвалидов в России, Канаде и Германии
- изучить компетенцию федеральных органов государственной власти в сфере социальной защиты инвалидов;
- дать общую характеристику порядку и правилам проведения медико-социальной экспертизы и ее обжалования;
- проанализировать процедуры обжалования результатов проведения медико-социальной экспертизы;
- охарактеризовать содержание программы реабилитации или абилитации лица, признанного инвалидом в установленном порядке;
- дать оценку существующим на данный момент основным способам обеспечения жизнедеятельности инвалидов и беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры;
- исследовать материальную поддержку инвалидов и условия ее предоставления, ежемесячные денежные выплаты;

- охарактеризовать особенности трудовых прав и права на образование инвалидов;

- провести анализ видов ответственности за нарушения законодательства в области социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья;

- изучить правотворческие и правоприменительные проблемы в сфере защиты прав и законных интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья на примере Саратовской области и Краснодарского края;

- исследовать основные тенденции в сфере защиты прав и законных интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Методологическую основу данного исследования составили общеправовые, общенаучные и частнонаучные методы. Сравнительно-правовой метод использовался при проведении сравнительного анализа законодательства РФ с законодательствами других стран в области обеспечения прав и свобод инвалидов. С помощью формально-логического метода в работе были сформулированы основные понятия и термины. В целом для полноценного раскрытия объекта исследования потребовался системный подход к изучению данной темы.

Новизна работы обусловлена тем, что в ее рамках проведено комплексное исследование конституционных основ социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации. В работе приведен детальный анализ законодательных и правоприменительных трудностей, возникающих при решении промежуточных задач на пути достижения конечной цели – установления группы инвалидности и в связи с этим освещены основные причины статистического распределения количества инвалидов по группам; дана характеристика судебной практики по обжалованию результатов медико-социальной экспертизы, характеристика особенностей получения различного рода социальных льгот инвалидами после установления той или иной группы инвалидности и освещены основные правоприменительные сложности на данном этапе реализации государственной политики в области социальной защиты прав инвалидов.

Положения, выносимые на защиту.

1. Конституцией Российской Федерации закреплены социальная направленность государственной политики и, как следствие, социального обеспечения человека в случае инвалидности. Понятие инвалида, установленное российским законодательством, на взгляд автора достаточно точно отражает его сущность. В сравнении с аналогичными терминами законодательств других государств российский термин является не менее содержательным и полным. Как известно, инвалидность той или иной группы устанавливается в результате проведения медико-социальной экспертизы. Правом обращения в учреждение, уполномоченное проводить процедуру установления инвалидности, наделены медицинские организации, органы социальной защиты, а так же учреждение Пенсионного фонда России. В случае, если ни одна из данных организаций не воспользовалась таким правом, гражданин может самостоятельно обратиться в учреждение для получения государственной услуги – медико-социальной экспертизы, получив предварительно письменный отказ от всех указанных организаций. Автор считает, что на данном этапе длительного пути по установлению инвалидности проявляется определенная проблема в законодательстве, регламентирующем права инвалидов. Она состоит в наличии только права, но не обязанности для указанных ранее организаций проявлять инициативу по направлению гражданина на проведение медико-социальной экспертизы. Данный пробел необходимо устранить, внося коррективы в правовые нормы, регламентирующие обязанности организаций, обладающих правом подавать заявление на проведение медико-социальной экспертизы.

2. Значительный объем нарушений законных прав и интересов инвалидов, на взгляд автора, возникает по окончании проведения медико-социальной экспертизы. А главным их нарушителем выступают организации, уполномоченные устанавливать группу инвалидности. На данный момент досудебный порядок обжалования результатов медико-социальной экспертизы включает 2 стадии: обжалование результатов МСЭ в Главном бюро, а после

этого, в случае несогласия с результатом – в Федеральном бюро. Право сотрудников учреждений МСЭ на установление группы инвалидности бессрочно не позднее двух лет с момента первого обращения регламентировано Правилами, утвержденными Правительством РФ. На практике данная норма позволяет сотрудникам учреждений МСЭ злоупотреблять указанными правилами не в интересах инвалидов. Как результат законодательные пробелы в области защиты прав инвалидов отягощаются слишком сложной для самих инвалидов процедурой досудебного урегулирования споров между получателем государственной услуги и самим государством, а также повсеместным злоупотреблением своими правами сотрудниками учреждений МСЭ.

3. Важным показателем эффективности реализации государственной политики в области защиты прав инвалидов является возможность обжалования и в судебном порядке результатов медико-социальной экспертизы. Объем и содержание судебной практики по делам об обжаловании результатов медико-социальной экспертизы показывает, что она складывается в пользу органов власти. Основная проблема в области защиты прав инвалидов в судебном порядке состоит в том, что с момента подачи заявления до принятия судебного акта проходит от полугода до нескольких лет. Поскольку главным доказательством в России по данной категории споров является независимая медико-социальная экспертиза, то установить состояние здоровья на момент первоначального обращения человека в учреждение МСЭ в большинстве случаев уже не представляется возможным, в результате чего невозможно доказать нарушение сотрудниками учреждения МСЭ законов и правил установления инвалидности.

4. Перечень мер по поддержке лиц, в отношении которых была установлена та или иная группа инвалидности направлен на охват всех сфер жизнедеятельности человека с ограниченными возможностями и поэтому регламентирован целым рядом нормативно-правовых актов, различных как по юридической силе, так и по отрасли права, к которой они относятся. Человек,

не имеющий юридического образования и опыта, не способен проанализировать всю нормативную базу по данному вопросу, сделать краткие выводы о том, какие именно меры поддержки положены для той или иной группы; каков перечень документов, необходимых для оформления таких мер; в какие сроки эти меры должны быть предоставлены; какие государственные или муниципальные учреждения уполномочены на их оформление и предоставление. Фактически на пути получения мер социальной поддержки человек, находясь в тяжелом моральном состоянии из-за заболевания или травмы, ставших причиной инвалидности, сталкивается еще и с серьезными бюрократическими барьерами, некоторые из которых становятся непроходимыми для человека с серьезными ограничениями здоровья. Таким образом, от родственников инвалидов зависит выполнение слишком большого объема мероприятий по реализации мер поддержки, установленных и гарантированных государством. И такая ситуация категорически не соответствует направленности государственной социальной политики.

Теоретическая значимость работы обусловлена возможностью ее использования для продолжения научных исследований в сфере социального обеспечения инвалидов.

Практическая значимость работы заключается в возможности ее использования при преподавании дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Право социального обеспечения», «Защита прав человека», а также для совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере социального обеспечения инвалидов.

Структура работы обусловлена ее целями, задачами и содержанием и состоит из введения, трех глав, включающих в себя тринадцать параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «Правовые основы конституционного положения лиц с ограниченными возможностями здоровья в России» изучаются сущность и

содержание понятия «инвалид», а также проводится его сравнительный анализ с терминами, закрепленными в законодательствах других стран; исследуются конституционные гарантии прав инвалидов; проводится сравнительный анализ отдельных законодательных норм в области защиты прав инвалидов в России, Канаде и Германии; изучается компетенция органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов; рассматриваются основные этапы процедуры установления инвалидности и переосвидетельствования, а также изучаются процедуры обжалования результатов проведения медико-социальной экспертизы.

Термин «инвалид», закрепленный в российском законодательстве, в полном объеме определяет особенности такой категории граждан. По сравнению с аналогичными официальными понятиями других стран он представляется достаточно проработанным и детальным.

Основной закон РФ закрепляет социальную направленность государственной политики государства, а также обязательность государственной поддержки людей с инвалидностью. Конституционные гарантии находят свое отражение в различных отраслях права, таких как трудовое, образовательное, градостроительное, земельное и т.д.

В целом такая система построения нормативной базы по обеспечению социальной поддержки инвалидов имеет схожую с немецкой и канадской моделями социальной политики структуру.

Основными задачами государственных органов власти в России, помимо разработки направлений социальной политики в отношении инвалидов, является разработка норм и правил установления инвалидности, а также реализация мер реабилитации и адаптации инвалидов во всех сферах общественных и публичных отношений, участниками которых являются люди с различного рода физическими и психическими отклонениями.

В работе освещены законодательные и правоприменительные проблемы, возникающие в ходе реализации указанных ранее задач органов государственной власти. В качестве наиболее актуальных из них

рассматриваются проблемы, возникающие в ходе установления инвалидности. В частности, по мнению автора работы, к таковым относятся: отсутствие в законодательстве нормы, закрепляющей обязанность медицинских и социальных учреждений направлять человека с физическими или психическими отклонениями на проведение медико-социальной экспертизы; оценка степени физических и психических отклонений от нормы в процентах; неточности в разработке критериев по установлению инвалидности бессрочно и, как следствие, слишком широкие полномочия работников бюро МСЭ, приводящие к повсеместному злоупотреблению ими должностным положением.

На основании изучения досудебного порядка разрешения споров, связанных с несогласием с результатами медико-социальной экспертизы, можно сделать вывод о трудности, затянутости и затратности процедуры обжалования результатов медико-социальной экспертизы. Кроме того, в данном аспекте необходимо отметить и затянутость непосредственно судебных процессов по делам об оспаривании результатов МСЭ, а также недостаточное информирование в области обеспечения мер социальной поддержки инвалидов.

Во второй главе «Правовое регулирование отдельных мер социального обеспечения и ответственности за нарушения законодательства в области социальной защиты инвалидов» рассматриваются содержание программы реабилитации или абилитации лица, признанного инвалидом в установленном порядке, способы обеспечения жизнедеятельности инвалидов и беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры, виды материальной поддержки инвалидов и условия ее предоставления, ежемесячные денежные выплаты, особенности прав инвалидов на труд и образование, ответственность за нарушения законодательства в области социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Перечень мероприятий, необходимых для приспособления инвалида к нормальной жизнедеятельности приводится в индивидуальной программе реабилитации (абилитации), которая разрабатывается по мере проведения

медико-социальной экспертизы и выдается инвалиду на руки по факту ее завершения. Дальнейшая реализация указанных в данной программе мероприятий зависит уже от степени юридической и информационной осведомленности родственников инвалида о способах и учреждениях, уполномоченных на их проведение и предоставление необходимых льгот. В работе автор высказывает мнение о том, что степень эффективности реализации государственной политики в отношении инвалидов не должна зависеть от финансовых, временных и иных возможностей самих инвалидов и их родных.

Особое значение в процессе адаптации человека с определенными физическими или психическими ограничениями здоровья к нормальной жизнедеятельности имеет совокупность норм и правил, обеспечивающих доступность для инвалида базовых социальных потребностей и услуг. Так, важным законодательным нововведением стала обязательность соответствия всех строящихся объектов стандартам доступности для людей с инвалидностью. Уже построенные объекты как жилой, так иной социальной направленности должны приводиться к таким стандартам исходя из технических и иных возможностей. Важным достижением в данной области можно считать колоссальную реконструкцию объектов транспортной инфраструктуры.

Система материальной поддержки инвалидов включает предоставление ежемесячной денежной выплаты, которая по желанию инвалида частично может быть заменена на предоставление бесплатных лекарственных препаратов, бесплатного проезда на транспорте и организацию санаторно-курортного лечения. Однако выбор в пользу льгот представители данной социальной категории делают нечасто и связано это с недостаточным объемом и несвоевременностью обеспечения медицинских учреждений жизненно важными для инвалидов препаратами, а также бюрократическими сложностями в оформлении путевок на лечение.

Во второй главе подробно исследуются также особенности трудовых прав инвалидов, к наиболее важным из которых автор относит обязательное

квотирование рабочих мест для инвалидов, обязанность работодателей обеспечивать необходимые условия труда. Однако в связи с особенностями порядка установления размера квот отмечается определенная степень декларативности таких норм закона, которая обусловлена фактической возможностью работодателей избежать необходимости принимать на работу инвалидов.

В последнем параграфе второй главы рассматриваются виды ответственности юридических и должностных лиц за нарушения прав инвалидов, которые автор считает вполне целесообразными, однако недостаточно широко применимыми на практике в связи с отсутствием профильного контрольно-надзорного органа.

В третьей главе «Проблемы и перспективы развития законодательства в области реализации социальных гарантий лиц с ограниченными возможностями здоровья» анализируются правотворческие и правоприменительные проблемы в сфере защиты прав и законных интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья на примере Саратовской области и Краснодарского края, а также рассматриваются основные направления развития законодательства в сфере защиты прав и законных интересов лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В целом автором отмечается проработанность и достаточно высокая степень содержательности норм российского законодательства в области социальной поддержки инвалидов. При этом в первом параграфе третьей главы высказывается точка зрения о том, что при разработке нормативной базы в области защиты прав и законных интересов инвалидов, как и во многих других отраслях права, специфика территориально-административного деления нашего государства, а также особенности идеологии и ментальности российских граждан учтены не были.

Во втором параграфе третьей главы проводится анализ основных направлений развития законодательства в области социальной поддержки инвалидов, а также способов решения существующих на данный момент

проблем в области реализации регламентированных законом мер поддержки. Автором отмечается особая роль в становлении ответственного и толерантного отношения и граждан, и должностных лиц к инвалидам ратификации Россией Международной конвенции о правах инвалидов и весомый вклад проведенных в 2014 году XXII Зимних Олимпийских и Паралимпийских игр. Автором высказывается мысль о том, что решение описываемых проблем напрямую зависит от стремления законодателей и Правительства РФ учесть фактические проблемы и мнение самих инвалидов, а не только статистические показатели и отчеты ведомств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Инвалидом в России признается лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

Важно отметить, что конституционные нормы в области социального положения инвалидов представляются достаточно логичными, четкими и полными; по смыслу и содержанию они близки к аналогичным нормам, закрепленным в Конституциях Канады и Германии. Кроме того законодательства обеих стран, Канады и России, закрепляет гарантии социальной поддержки инвалидов, особенности трудовых прав, необходимость реабилитации инвалидов в социальной среде, меры материальной поддержки и т.д.

Определение основных направлений государственной политики в области социальной защиты инвалидов в России относится к компетенции федеральных органов законодательной власти РФ. В данном аспекте важно отметить создание федерального реестра инвалидов, который должен послужить упрощению системы реализации социальной политики в отношении инвалидов.

Получение той или иной группы инвалидности предполагает определенный порядок, при разработке которого, по мнению автора, были допущены недоработки.

Говоря о видах государственной поддержки граждан с уже установленной той или иной группой инвалидности необходимо отметить обязательность соответствия новых строящихся объектов в России стандартам доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Важной мерой поддержки инвалидов в России является ежемесячная денежная выплата, размер которой на сегодняшний день не обеспечивает покрытия расходов, связанных с последствиями инвалидности.

Среди особенностей трудовых прав граждан с инвалидностью важно отметить обязательное резервирование определенного количества рабочих мест для инвалидов и обеспечение для таковых требуемых условий труда.

Незначительная по объему судебная практика в области защиты прав инвалидов обусловлена отсутствием единой федеральной системы оценки и проверок соответствия объектов инфраструктуры стандартам доступности для инвалидов.

К наиболее важным проблемам в области социальной защиты инвалидов в России необходимо также отнести: низкий уровень информирования населения о порядке получении инвалидности и наличии социальных льгот; отсутствие ответственности работников организаций и учреждений, чья деятельность направлена на защиту инвалидов, за ненадлежащее исполнение возложенных на них трудовых обязанностей.

При этом необходимо отметить, что за последние несколько лет в нашем государстве значительно выросли доступность социальной инфраструктуры и степень ответственности людей, окружающих инвалидов во всех сферах общественных отношений.