

## ДВИЖЕНИЕ К ПРАВАЗАЩИТНОЙ МОДЕЛИ ИНВАЛИДНОСТИ: ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА ОПЫТ И ПОТЕНЦИАЛ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Трутаева

*Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского*

## MOVEMENT TOWARDS A HUMAN RIGHTS MODEL OF DISABILITY: A GENERAL VIEW OF THE EXPERIENCE AND POTENTIAL OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. V. Trutaeva

*Omsk State University named after F. M. Dostoevsky*

**Аннотация:** статья посвящена общим вопросам реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере социальной защиты инвалидов. Рассмотрены основные результаты анализа нормативных правовых актов регионального уровня и практики их применения. Наиболее существенные проблемы социальной защиты инвалидов в контексте правового регулирования в субъектах РФ классифицированы по содержанию на проблемы нормотворчества и проблемы реализации. К первой группе отнесены ошибки при формировании модели разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, влекущие бессистемность правового регулирования, терминологическая неупорядоченность и нехватка документов. Вторая проблема выражена в бюджетном и налоговом дисбалансе, порождающем неравномерные социально-экономические условия субъектов РФ и бюджетные возможности. При этом в статье отмечается потенциал субъектов РФ в контексте формирования правозащитной модели инвалидности, реализованный сегодня лишь отчасти и заключающийся в возможности наиболее точно определить территориальные особенности условий жизнедеятельности инвалидов и отразить специфику в нормативных правовых актах.

**Ключевые слова:** социальная защита инвалидов, субъекты РФ, правозащитная модель инвалидности.

**Abstract:** the article is devoted to the general issues of the implementation of the powers of the state authorities of the subjects of the Russian Federation in the field of social protection of the disabled. The author considers the main results of the analysis of regulatory legal acts of the regional level and the practice of their application. The most significant problems of social protection of disabled people in the context of legal regulation in the subjects of the Russian Federation are classified by content into problems of rulemaking and problems of implementation. The first group includes errors in the formation of the model of separation of powers between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, entailing unsystematic legal regulation, terminological disorder and lack of documents. The second problem is expressed in the budget and tax imbalance, provoking uneven socio-economic conditions of the subjects of the Russian Federation and budgetary opportunities. At the same time, the article notes the potential of the subjects of the Russian Federation in the context of the formation of a human rights model of disability, which is only partially realized today and consists in the ability to most accurately identify the territorial features of the living conditions of disabled people and reflect the specifics in regulatory legal acts.

**Key words:** social protection of disabled people, subjects of the Russian Federation, human rights model of disability.

Социальная защита инвалидов в Российской Федерации входит в сферу совместного ведения федерального центра и субъектов РФ. Такой подход является устойчивым: положения ст. 72 Конституции РФ последовательно получили развитие в федеральных законах, регламентирующих организацию публичной власти. Социальная поддержка и социальное обслуживание инвалидов относились статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1990 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ<sup>1</sup>. С 1 января 2023 г. в полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения вошли социальная поддержка, социальное обслуживание инвалидов; участие в обеспечении социальной защиты инвалидов, обеспечении их образования, доступа к информации, организации социально-бытового обслуживания инвалидов; участие в обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур<sup>2</sup>.

При рассмотрении отечественного федерализма сложилось функциональное видение разграничения предметов ведения и полномочий<sup>3</sup>. Это значит, что компетенция каждого из уровней публичной власти в федеративном государстве формируется вовсе не произвольно – она должна учитывать свойственные Российской Федерации и ее субъектам функции, цели, соответствовать

природе публичной власти, а также воплощать принцип субсидиарности, предполагающий комплементарность и сотрудничество федерального центра и регионов. Применительно к социальной защите инвалидов отмеченное значит совместную ответственность федерального центра и регионов и наличие у каждого из уровней государственного управления собственной цели. В соответствии с положениями Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ) органами государственной власти федерального уровня принимаются и реализуются универсальные решения, обеспечивающие благополучие всех инвалидов на территории страны<sup>4</sup>. Статьей 4 данного федерального закона, регламентирующей компетенцию федеральных органов государственной власти, закреплены такие полномочия, как определение государственной политики в отношении инвалидов; принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ о социальной защите инвалидов (в том числе регулирующих порядок и условия предоставления инвалидам единого федерального минимума мер социальной защиты); установление общих принципов организации и осуществления медико-социальной экспертизы и реабилитации, абилитации инвалидов; определение критериев, установление условий для признания лица инвалидом, и др. В свою очередь ст. 5 закона, посвященная компетенции органов государственной власти субъектов РФ, озаглавлена как «Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении социальной защиты и социальной поддержки инвалидов». С одной стороны, буквальное толкование наименования статьи как будто бы уже с самого начала определяет место субъекта РФ в национальной системе социальной защиты инвалидов. Вместе с тем, полномочия органов государственной власти субъектов РФ представлены такими позициями, как разработка, утверждение и реализация региональных программ в области социальной защиты инвалидов; предоставление дополнительных мер социальной поддержки инвалидам за счет средств бюджетов субъектов РФ; содействие трудовой занятости инвалидов (в том числе стимулирование создания специальных рабочих мест для их трудо-

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

<sup>3</sup> См., например: *Абдулатипов Р. Г.* Федералогия. СПб., 2004. С. 161 ; *Ирхин И. В.* Принцип субсидиарности : в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 160–171 ; *Добрынин Н. М.* Российский федерализм и федерация : конъюнкция смыслов и реалий // Рос. юрид. журнал. 2020. № 2. С. 71–79. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Черепанов В. А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 9.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563.

устройства, а также определение порядка проведения специальных мероприятий для предоставления инвалидам гарантий трудовой занятости). Отмеченное говорит, что роль субъектов РФ вовсе не незначительна – она предполагает активные меры и наличие целей управления и правового регулирования в масштабах как региона, так и страны в целом.

Анализ действующих нормативных правовых актов говорит о существовании практики закрепления за органами государственной власти субъектов РФ функций по «настройке» единой федеральной модели социальной защиты на территориальные реалии и потребности. Так, например, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в состав полномочий органов государственной власти субъектов РФ включены координация деятельности поставщиков социальных услуг, общественных организаций и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания; утверждение норм питания в организациях социального обслуживания; формирование и ведение реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг; утверждение перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, с учетом примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг; установление предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно; утверждение размера платы за предоставление социальных услуг и порядка ее взимания; утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг; и др.<sup>5</sup> При этом на федеральном уровне в числе прочего определены примерные, рекомендуемые аналогичные характеристики системы социального обслуживания, распространяющие свое действие на территории всей Российской Федерации. На уровне субъектов РФ происходит доработка сообразно социально-экономическим условиям территории, потребностям граждан в каких-либо видах и особенностях социальных услуг и пр. Модель разграничения полномочий в области социального обслуживания в целом вызывает одобрение. Схожие элементы присущи модели распределения полномочий органов государственной власти РФ

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

и субъектов РФ и в некоторых иных социально значимых сферах<sup>6</sup>. Существуют и примеры иного подхода к разграничению полномочий: в таких случаях за субъектами РФ по недеклалируемым причинам закрепляются универсальные для территории всей страны направления государственной политики, что негативно отражается как на качестве правового регулирования, так и на последствиях его действия<sup>7</sup>.

Помещая в центр активной общественной жизни и правовой действительности гражданина с инвалидностью, правозащитная модель инвалидности, как это справедливо подчеркивается исследователями, ставит перед государством задачу обеспечения эффективности и простоты реализации прав<sup>8</sup>. В обозначенном контексте роль органов государственной власти субъектов РФ чрезвычайно велика: именно на региональном уровне в сфере социальной защиты должна происходить адаптация универсальных механизмов к условиям жизни.

Далеко не всегда инвалиды в субъектах РФ действительно обладают возможностью полноценно участвовать в жизни общества и вести собственную независимую и насыщенную жизнь: реальный характер гарантий по-прежнему остается лишь желаемым ориентиром. У этого явления существуют комплексные причины.

Результаты контент-анализа нормативных правовых актов регионального уровня свидетельствуют о том, что в соответствии с правилами ст. 5 Федерального закона № 181-ФЗ в субъектах РФ предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки. Так, например, в различных вариантах в большей части субъектов РФ инвалидам гарантируются:

<sup>6</sup> См., например: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724 ; Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49. Ст. 6422.

<sup>7</sup> См., например: О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1915 ; О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>8</sup> См.: Международно-правовые аспекты перехода Российской Федерации к правозащитной модели инвалидности / Г. Н. Пономаренко, О. Н. Владимирова, В. П. Шестаков [ и др.] // Физическая и реабилитационная медицина. 2020. Т. 2, № 3. С. 12.

– различные услуги реабилитации, обеспечение техническими средствами реабилитации (далее – ТСР) по региональному перечню, протезно-ортопедическими изделиями, а также компенсации приобретения и ремонта ТСР при наличии соответствующей рекомендации в индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида;

– бесплатный (полностью или частично) проезд на городском транспорте (часто – услуги социального такси, специализированного транспорта);

– меры по обеспечению приобретения, эксплуатации, ремонта транспортного средства (как правило, автомобиль марки «Ока»; например, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) в случае соответствия того индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида;

– социальные пособия, денежные выплаты взрослым инвалидам, детям-инвалидам, семьям с детьми-инвалидами (г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Республика Якутия и др.);

– предоставление жилого помещения, адаптированного потребностям инвалида (в отдельных субъектах РФ встречается предоставления земельного участка для размещения гаража для транспортного средства (Республика Бурятия), компенсация расходов на приобретение или строительство жилья (Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и др.);

– компенсация расходов на оплату коммунальных услуг, взносов на капитальный ремонт жилого фонда.

Анализ так называемых региональных перечней ТСР, предусматривающих право инвалидов получить соответствующие средства за счет бюджетов субъектов РФ, обнаруживает различия, не обусловленные спецификой условий жизни инвалидов в том или ином субъекте РФ. При этом региональные перечни, как правило, различаются количеством позиций и зависят от экономических возможностей субъектов РФ. Так, например, в Архангельской области перечень содержит 16 позиций (гарантированных всем категориям инвалидов)<sup>9</sup>, в Республике Башкортостан – 10

<sup>9</sup> Об утверждении государственной программы Архангельской области «Социальная поддержка граждан в Архангельской области»: постановление Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 г.

(и претендовать на них могут либо дети-инвалиды, либо инвалиды I группы)<sup>10</sup>. Внутренний перечень ТСР действует в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: 77 позиций товаров и дополняющий его отдельный перечень услуг<sup>11</sup>, существенным может быть признан и региональный перечень ТСР Республики Карелия: 48 позиций товаров и услуг<sup>12</sup>. В Тюменской области полномочия субъекта РФ по обеспечению инвалидов ТСР сконструированы отлично от практики иных регионов: в области число случаев обеспечения граждан ТСР ограничивается предоставлением телескопических пандусов, смартфонов, а также комплектующих и элементов питания в системе кохлеарной имплантации<sup>13</sup>.

Нормативными правовыми актами абсолютного большинства субъектов РФ регламентируется:

– предоставление инвалидам социального обслуживания (в том числе на особых условиях);

– обеспечение доступа к объектам транспортной, социальной инфраструктуры (включая жилые помещения),

– обеспечение доступности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», информационных материалов, учебных пособий;

№ 464-пп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Об обеспечении отдельных категорий инвалидов, проживающих в Республике Башкортостан, техническими средствами реабилитации (изделиями) за счет средств бюджета Республики Башкортостан: постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 мая 2019 г. № 293. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> О сертификатах на приобретение технических средств реабилитации и оплату услуг по их ремонту для предоставления отдельным категориям инвалидов: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 апреля 2017 г. № 123-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Об утверждении перечня технических средств реабилитации и услуг, не входящих в федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденный Правительством Российской Федерации: распоряжение Правительства Республики Карелия от 19 июля 2016 г. № 545Р-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Тюменской области: постановление Правительства Тюменской области от 27 июня 2007 г. № 136-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– обеспечение путевками на оздоровительный отдых в государственных учреждениях.

Сравнительно редко в субъектах РФ инвалидам предоставляется возможность компенсации расходов, понесенных на адаптацию собственного жилого помещения в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида (Омская, Свердловская области, Приморский край и др.). Подобной невысокой степенью распространенности пользуются и такие меры социальной защиты инвалидов, как компенсация расходов на культурные зрелища, выставки, концерты (Республика Якутия); выплаты на обеспечение питания в образовательных учреждениях (на основании статуса ребенка-инвалида), приобретение специального питания для детей-инвалидов (г. Санкт-Петербург, Омская, Сахалинская области и др.), установление стационарного (проводного) телефона (Тюменская область, Республика Якутия и др.), на обеспечение обучения/воспитания/присмотра на дому для ребенка-инвалида (Тюменская область, Республика Бурятия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра). В отдельных субъектах РФ возможно также бесплатное обучение навыкам управления транспортным средством (Свердловская область).

В качестве ценностей, ориентиров, принципов, признаваемых в сфере социальной защиты инвалидов органами государственной власти субъектов РФ, избраны самые разные блага и параметры жизни инвалида. Так, например, нормативные правовые акты г. Москвы ориентированы на сохранение ранее достигнутого уровня социальной защиты и постоянное его повышение; предоставление возможности адаптироваться к новым условиям в связи с изменениями закона; создание условий для восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной, профессиональной деятельности; возможно более полное удовлетворение потребностей в реабилитации и абилитации; улучшение качества и уровня жизни<sup>14</sup>. Республиканский закон Бурятии содержит общие принципы социальной поддержки инвалидов, образующих собственную систему (принципы соблюдения прав человека и гражданина в области социальной

защиты инвалидов и обеспечения связанных с этими правами государственными гарантиями; доступности предоставляемых мер социальной поддержки и помощи; социальной защищенности инвалидов независимо от места их жительства на территории Республики Бурятия)<sup>15</sup>. Нормативными правовыми актами различных субъектов РФ предусмотрены обеспечение беспрепятственного доступа к объектам инфраструктуры, повышение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда региона, создание условий для полноценного участия в общественной жизни, содействие трудовой занятости, обеспечение гарантий занятости, интеграция инвалида во все сферы жизни общества, получение качественного образования всех уровней, социальная адаптация, социализация, полноценное развитие личности ребенка-инвалида, получение квалифицированной медицинской помощи, охрана здоровья и др. Приведенные условные целевые показатели в субъектах РФ именуется по-своему: в одном регионе то или иное благо рассматривается как принцип социальной защиты или социальной поддержки инвалидов, в другом оно вполне может именоваться целью или даже задачей государственной политики.

Различается и техника, а также выбор средств регулирования: в некоторых субъектах РФ (примером чего может служить уже упомянутый закон Республики Бурятия от 10 ноября 2010 г. № 1734-IV) действует комплексный нормативный правовой акт, охватывающий вопросы медицинской помощи, социального обслуживания, образования, занятости, беспрепятственного доступа и доступности среды только для инвалидов; в иных регионах вопросы занятости инвалидов или медицинской помощи этой категории граждан интегрированы в общие отраслевые нормативные правовые акты<sup>16</sup>. Встречаются

<sup>15</sup> О социальной поддержке инвалидов в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 10 ноября 2010 г. № 1734-IV. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См., например: О занятости населения в городе Москве : закон г. Москвы от 1 октября 2008 г. № 46. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 18 декабря 2014 г. № 126-ЗРТ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : закон Ханты-Мансийского автономного округа –

и редкие случаи фокусирования одного нормативного правового акта на точечном вопросе благополучия инвалидов<sup>17</sup>.

Главным выводом контент-анализа является чрезвычайно высокая степень зависимости объема предоставлений от возможностей регионального бюджета. В свою очередь налоговый и бюджетный дисбаланс на протяжении длительного периода времени рассматривается представителями науки как одна из системных проблем российской государственности<sup>18</sup>. Неравномерность распределения экономических ресурсов субъектов РФ обуславливает неравенство прав инвалидов, проживающих на различных территориях внутри одного государства, в отсутствие к тому объективных оснований, таких как особенности состояния здоровья, структура потребностей. Кроме того, очевидным недостатком существующей в субъектах РФ системы социальных выплат следует признать и отсутствие механизмов корректировки соответствующих сумм, что могло бы служить эффективности социального обеспечения. Как правило, выплаты имеют утвержденный размер и предоставляются всем имеющим право лицам на территории региона. В то же время в составе Российской Федерации имеются большие по площади субъекты, внутри которых выделяются зоны с различными социально-экономическими условиями, оказывающими влияние на жизненную ситуацию инвалида<sup>19</sup>. Однако на сегодняшний день это не получило отражения в пра-

вовом регулировании социального обеспечения инвалидов в субъектах РФ.

Ограниченность финансовых и материально-технических ресурсов регионов выражается не только в нехватке средств бюджета для финансирования выплат или освобождения от расходов, но подчас иллюстрируется и недостаточностью жилого фонда, фонда недвижимого имущества для обеспечения потребностей социального обслуживания. Так, например, в связи с обработкой субъектами РФ технологии сопровождаемого проживания инвалидов зачастую констатируется острый дефицит помещений под оборудование квартир для целей проекта<sup>20</sup>.

Не внушают оптимизма правовое регулирование и результаты реализации в субъектах РФ мер по содействию занятости инвалидов, обеспечению их конкурентоспособности на рынке труда. Исследователями на протяжении десятилетий фиксируются проблемы трудоустройства инвалидов, отсутствия для них условий получения профессиональной подготовки, устранения квалификационных дефицитов, соблюдения норм квотирования рабочих мест. При этом процент занятых инвалидов в разных субъектах РФ различается, тогда как набор правовых и административных мер, которые предпринимаются органами государственной власти, может совпадать<sup>21</sup>. Очевидно, решение комплексных проблем занятости и труда инвалидов, тесно связанных с иными социально-экономическими проблемами, не может ограничиваться участием субъектов РФ и требует более активной роли федерального центра.

Югры от 7 ноября 2006 г. № 115-оз. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> О предоставлении дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям инвалидов (детей-инвалидов) по приспособлению жилых помещений с учетом их потребностей и созданию условий индивидуальной мобильности : закон Приморского края от 2 июня 2022 г. № 120-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: *Печенская М. А., Ускова Т. В.* Межбюджетное распределение налогов в России : концентрация полномочий или децентрализация управления // *Экономика региона*. 2016. Т. 12, № 3. С. 875–886.

<sup>19</sup> Об этом свидетельствует, например, существующая в Красноярском крае практика установления прожиточного минимума для различных районов субъекта РФ. (Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Красноярского края на 2023 год : постановление Правительства Красноярского края от 20 декабря 2022 г. № 1124-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

<sup>20</sup> См.: *Кожушко Л. А., Кантышева И. Г.* Динамика развития сопровождаемого проживания инвалидов в России // *Физическая и реабилитационная медицина*. 2022. Т. 4, № 3. С. 61.

<sup>21</sup> См., например: Отчет о проведении в 2022 году экспертного опроса по вопросам занятости инвалидов и их профессиональных квалификаций // «Опубликовано исследование о занятости инвалидов». URL: <https://nark.ru/analytics/monitoring-rynka-truda/opublikovano-issledovanie-o-zanyatosti-invalidov/>; Актуальные вопросы трудоустройства инвалидов после получения ими образования. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 5 (795), февраль 2022 : материалы заседания Совета по делам инвалидов при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/134164/](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/134164/); *Кураева Л. Н., Миразбалаева Ф. И.* Российская практика реализации прав инвалидов на труд и занятость // *Экономика труда*. 2023. Т. 10, № 6. С. 843–858.

Перечисленные и иные детали складываются в общую достаточно противоречивую картину, в котором органы государственной власти субъектов РФ, руководствуясь лучшими побуждениями, не обеспечивают соблюдение прав граждан. Данная проблема носит длительный, затяжной характер. Известны неофициальные рейтинги субъектов РФ, иллюстрирующие комплексную (неравномерную в масштабе РФ) картину условий жизни инвалидов<sup>22</sup>.

Помимо описанной проблемы, которую условно возможно назвать проблемой реализации, в субъектах РФ продолжает сохраняться проблема нормотворчества. В качестве глобальной причины указанного приходится признать непоследовательный, не получивший концептуальной основы подход к модели разграничения полномочий органов государственной власти двух уровней. В одном случае органы государственной власти региона призваны лишь адаптировать универсальное регулирование социального обслуживания к потребностям населения субъекта РФ, в другом на них возлагается обязанность, например, разработать и реализовать самостоятельную, уникальную систему содействия занятости населения.

Прежде всего нормативными правовыми актами субъектов РФ, как и документами федерального уровня, по-прежнему не закрепляются гарантии реабилитации или абилитации, образования, занятости инвалидов, оказания им паллиативной медицинской помощи и т. д., что ставит под сомнение эффект от реализации прав инвалидами, еще более удаляя правовое регулирование от требований правозащитной модели инвалидности. Самостоятельной проблемой регулирования социальной защиты инвалидов справедливо считается и нехватка нормативных правовых актов, регламентирующих механизмы реализации тех или иных прав<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> См., например: Инвалидность в регионах России (2020). Проект «Если быть точным» обновил рейтинг российских регионов по инвалидности населения // «Если быть точным». 2021. 30 ноября. URL: <https://tochno.st/materials/invalidnost-v-regionakh-rossii-2020> (дата обращения 22.08.2023) ; Кожушко Л. А., Владимирова О. Н. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития сопровождаемого проживания инвалидов // Журнал исследований социальной политики. 2021. Т. 19, № 4. С. 705.

<sup>23</sup> См.: Кожушко Л. А., Владимирова О. Н., Кантышева И. Г. Совершенствование нормативной правовой базы как инструмент развития сопровождаемого проживания

Исследователи неоднократно обращали внимание также на концептуальное и терминологическое несовершенство действующего правового регулирования федерального уровня, что не позволяет развиваться логичному, непротиворечивому нормативному правовому массиву в субъектах РФ. Эти несовершенства обуславливают разночтения при определении круга получателей тех или иных мер социальной защиты или лишают ту или иную категорию инвалидов возможности получить необходимое социальное благо<sup>24</sup>.

Нормативные правовые акты субъектов РФ, посвященные рассматриваемой тематике, при обозначении граждан с инвалидностью оперируют не только категорией «инвалид» (абсолютное большинство субъектов РФ), но используют и такие термины, как «инвалид молодого возраста», «работающий инвалид», «неработающий инвалид», «одиноким инвалид с детства», «одиноко проживающий инвалид», «постоянно проживающий в утесе инвалид», «страдающий хронической формой заболевания/параличом конечностей/не имеющий конечности/имеющий нарушения функции опорно-двигательного аппарата инвалид», «маломобильная группа населения», «нуждающийся в особой защите гражданин», «признанное инвалидом лицо» и др. Вооружившись телеологическим методом толкования, возможно предположить, что поименованные категории применяются в том или ином нормативном правовом акте с учетом цели регулирования. Так, например, работающий или неработающий инвалид, вероятно, будет выступать субъектом отношений содействия занятости, а страдающий заболеванием или нарушением той или иной функции организма инвалид вероятнее всего получает право на профильную компенсацию в натуральной или денежной форме. Исходя из требований формальной логики, специально именуемый признак состояния инвалида должен быть значим для цели регулирования.

ния // Социальное и пенсионное право. 2022. № 2. С. 35–39. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> См.: Ранняя помощь детям и их семьям : нормативное правовое регулирование / С. В. Павлова, О. В. Родригес-Наварро, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2023. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rannaya-pomosch-detyam-i-ih-semyam-normativnoe-pravovoe-regulirovanie> (дата обращения: 22.08.2023).

Вместе с тем не всегда цель использования той или иной категории поясняется в нормативном правовом акте или является очевидной, тогда как число обозначений целевой категории граждан увеличивается. При этом на сегодняшний день действующие в субъектах РФ нормативные правовые акты, подобно актам федерального уровня, не исключают категорию «инвалид» и не заменяют ее альтернативами, как то рекомендовано субъектам нормотворчества Комитетом ООН по правам инвалидов в Заключительных замечаниях по первоначальному докладу России о ходе выполнения Конвенции ООН о правах инвалидов<sup>25</sup>. Учитывая сложившуюся практику употребления слова «инвалид» и традиционно вкладываемый в него смысл в нормотворчестве, необходимо поддерживать мнение Р. Н. Жаворонкова о практической нереализуемости рекомендации Комитета по замене термина альтернативным<sup>26</sup>. Это относится как к федеральному уровню регулирования, так к уровню субъектов РФ. Ситуация с терминологией хаотична и за рамками случаев обозначения целевой категории инвалидов. Если взглянуть на иные категории, обозначающие в нормативных правовых актах субъектов РФ лиц с ограниченными возможностями здоровья, можно обнаружить такие формулировки, как «льготные категории граждан» (Приморский край), «лица с ограничениями жизнедеятельности, способные выполнять отдельные виды работ» (г. Москва), «дети с ограниченными физическими и (или) психическими возможностями» (Омская область), «лица, осваивающие основные общеобразовательные программы и нуждающиеся в длительном лечении» (Омская область), «лица с ментальными нарушениями» (Нижегородская область и др.), «граждане, не имеющие группу инвалидности, но по медицинским показаниям нуждающиеся в протезно-ортопедической помощи» (Амурская область) и др.

Необходимо подчеркнуть, что множество самых разнообразных категорий и деталей, обо-

значающих статус лица и используемых в правовом регулировании субъектов РФ, вовсе не является надуманным. Все эти состояния человека в действительности существуют, влияют на жизненную ситуацию человека и способны служить основанием для тех или иных правовых последствий. Делая на них акцент при конструировании норм, органы государственной власти субъекта РФ стремятся отреагировать на соответствующие потребности граждан. Вместе с тем в условиях неравенства экономических возможностей и отсутствия рационального (органичного для обоих уровней государственной власти в России) разграничения полномочий в сфере социальной защиты инвалидов эти попытки зачастую влекут главным образом неравенство прав инвалидов, дискриминацию и путаницу в правовом регулировании.

Однако возможность органов государственной власти субъектов РФ определить особенности, потребности и специфику состояний граждан, проживающих на территории региона, безусловно может и должна служить целям социальной защиты инвалидов. Это преимущество находится в основе государственных решений по отработке в субъектах РФ в рамках пилотных проектов технологий социального обслуживания, подходов к реабилитации инвалидов. Так, в субъектах РФ все более активно развивается система ранней помощи. Одной из задач соответствующего пилотного проекта, начавшего работу в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011–2020 годы» и приказом Минтруда России от 18 августа 2016 г. № 436н «Об утверждении технического задания пилотного проекта по отработке подходов к формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов», выступила отработка единого подхода к формированию и осуществлению программы ранней помощи. В течение периода реализации пилотного проекта в субъектах РФ активно велась работа по выстраиванию межведомственного взаимодействия, тестированию и внедрению моделей ранней помощи, выявлению и устранению препятствующих ранней помощи факторов, анализу результатов и динамики ранней помощи в масштабах как нескольких лет, так и всей жизни детей в возрасте до трех лет с риском разви-

<sup>25</sup> См.: Заключительные замечания по первоначальному докладу Российской Федерации о ходе выполнения Конвенции ООН о правах инвалидов. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/272> (дата обращения: 22.08.2023).

<sup>26</sup> См.: Жаворонков Р. Н. Системные проблемы правового регулирования социальной защиты инвалидов и пандемия COVID-19 // Социальное и пенсионное право. 2021. № 2. С. 9–13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тия ограничений жизнедеятельности и/или инвалидности. Поиск единого подхода к организации и оказанию ранней помощи на территории всей Российской Федерации, оптимального правового регулирования таковой не может игнорировать разнообразие и особенности, выявить которые способны только органы государственной власти субъектов РФ. На сегодняшний день реализация ранней помощи в субъектах РФ позволила выстроить и описать региональные модели ранней помощи (базирующиеся в ведомствах здравоохранения, социальной защиты или образования в зависимости от конкретного субъекта РФ и сложившихся условий), определить существующие проблемы и приступить к непосредственному формированию опыта оказания ранней помощи<sup>27</sup>. На уровне Российской Федерации систематически обобщаются и публикуются лучшие практики субъектов РФ по оказанию услуг ранней помощи детям и их семьям, учитывающие территориальные особенности и потребности жителей регионов, что способствует обмену опытом и поиску оптимальных механизмов ранней помощи<sup>28</sup>.

Положительные результаты дает также работа в субъектах РФ над развитием технологии сопровождаемого проживания инвалидов, начавшаяся в Пермском крае и Свердловской области

<sup>27</sup> См., например: Развитие ранней помощи детям и их семьям в Российской Федерации / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2022. № 4 (58). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ranney-pomoschi-detyam-i-ih-semyam-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 22.08.2023); Ранняя помощь детям и их семьям : современные тенденции развития / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Материалы науч.-практ. конф. «Ранняя помощь и сопровождение» (Санкт-Петербург, 14 сентября 2022 г. / Минтруд России; глав. ред. Г. Н. Пономаренко; ред. коллегия : А. В. Шошмин, К. Н. Рожко, Я. К. Бесстрашнова. СПб, 2022. С. 7–14; *Разенкова Ю. А.* Доминирующие тенденции в развитии системы ранней помощи в образовании // Современные векторы развития специального и инклюзивного образования : сб. науч. статей междунар. науч.-практ. конф. / под науч. ред. Т. Г. Киселевой, С. С. Елифантьевой. Ярославль, 2023. С. 30–37.

<sup>28</sup> Информационные материалы о лучших практиках субъектов Российской Федерации по оказанию услуг ранней помощи детям и их семьям, в том числе силами негосударственных поставщиков // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Москва, 2022. URL: <https://www.yarregion.ru/depts/dtspn/DocLib/instruc/dossreda/luch-praktiki-ranee-pomosh2022.pdf> (дата обращения: 22.08.2023).

в 2017 г., существенно расширившая границы к 2023 г. и позволившая на сегодняшний день получить детальное представление о сопровождаемом проживании и внедрять его на практике в интересах граждан с инвалидностью в социально-экономических условиях территорий<sup>29</sup>.

Приведенные примеры говорят о наличии в субъектах РФ потенциала в контексте движения к правозащитной модели инвалидности. Органы государственной власти субъектов РФ ближе к населению, а потому могут более чутко распознать его потребности и отреагировать на них. Это большое преимущество в контексте движения к правозащитной модели инвалидности, поскольку работает на доступность благ и эффективность реализации прав инвалидов. Вместе с тем, представляется недостижимым полноценное задействование этого потенциала в отсутствие реформирования подхода к модели разграничения полномочий между уровнями государственной власти в Российской Федерации, а также архитектуры межбюджетных отношений и налоговой системы.

#### Библиографический список

*Абдулатипов Р. Г.* Федералогия. СПб. : Питер, 2004. 320 с.

*Добрынин Н. М.* Российский федерализм и федерация : конъюнкция смыслов и реалий // Рос. юрид. журнал. 2020. № 2. С. 71–79. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Жаворонков Р. Н.* Системные проблемы правового регулирования социальной защиты инвалидов и пандемия COVID-19 // Социальное и пенсионное право. 2021. № 2. С. 9–13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Ирхин И. В.* Принцип субсидиарности : в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 160–171. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Кожушко Л. А., Владимирова О. Н., Кантышева И. Г.* Совершенствование нормативной правовой базы как инструмент развития сопровождаемого проживания // Социальное и пенсионное право. 2022. № 2. С. 35–39. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Кожушко Л. А., Владимирова О. Н.* Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития

<sup>29</sup> Сопровождаемое проживание – инновационный опыт Санкт-Петербурга и его использование : методические рекомендации / Л. А. Кожушко, О. Н. Владимирова, Н. П. Лемке [и др.]. СПб., 2020. С. 7.

сопровождаемого проживания инвалидов // Журнал исследований социальной политики. 2021. Т. 19, № 4. С. 701–714.

*Кожушко Л. А., Кантышева И. Г.* Динамика развития сопровождаемого проживания инвалидов в России // Физическая и реабилитационная медицина. 2022. Т. 4, № 3. С. 58–64.

*Кураева Л. Н., Мирзбалаева Ф. И.* Российская практика реализации прав инвалидов на труд и занятость // Экономика труда. 2023. Т. 10, № 6. С. 843–858.

*Кучмаева О. В.* Занятость инвалидов в регионах России : состояние, дифференциация, факторы // Статистика и экономика. 2020. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zanyatost-invalidov-v-regionah-rossii-sostoyanie-differentsiatsiya-factory>

Международно-правовые аспекты перехода Российской Федерации к правозащитной модели инвалидности / Г. Н. Пономаренко, О. Н. Владимирова, В. П. Шестаков [и др.] // Физическая и реабилитационная медицина. 2020. Т. 2, № 3. С. 7–16.

Развитие ранней помощи детям и их семьям в Российской Федерации / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2022. № 4 (58). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ranney-pomoschi-detyam-i-ih-semyam-v-rossiyskoy-federatsii>

*Разенкова Ю. А.* Доминирующие тенденции в развитии системы ранней помощи в образовании // Современные векторы развития специального и инклюзивного образования : сб. науч. статей междунар. науч.-практ. конф. / под науч. ред. Т. Г. Киселевой, С. С. Елифантьевой. Ярославль, 2023. С. 30–37.

Ранняя помощь детям и их семьям : современные тенденции развития / В. В. Лорер, С. В. Павлова, А. В. Сокуров [и др.] // Материалы науч.-практ. конф. «Ранняя помощь и сопровождение» (Санкт-Петербург, 14 сентября 2022 г. / Минтруд России ; глав. ред. Г. Н. Пономаренко ; ред. коллегия : А. В. Шошмин, К. Н. Рожко, Я. К. Бесстрашнова. СПб. : ЦИАЦАН, 2022. С. 7–14.

Ранняя помощь детям и их семьям : нормативное правовое регулирование / С. В. Павлова, О. В. Родригес-Наварро, А. В. Сокуров [и др.] // Вестник мед. ин-та «Реавиз»: реабилитация, врач и здоровье. 2023. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rannaya-pomosch-detyam-i-ih-semyam-normativnoe-pravovoe-regulirovanie>

*Печенская М. А., Ускова Т. В.* Межбюджетное распределение налогов в России : концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 3. С. 875–886.

Сопровождаемое проживание – инновационный опыт Санкт-Петербурга и его использование :

методические рекомендации / Л. А. Кожушко, О. Н. Владимирова, Н. П. Лемке [и др.]. СПб., 2020. 84 с.

*Черепанов В. А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 48 с.

## References

*Abdulatipov R. G.* Federology. SPb. : Piter, 2004. 320 p.

*Dobrynin N. M.* Russian Federalism and Federation : the Conjunction of meanings and realities // Russian Law Journal. 2020. No. 2. P. 71–79. SPS «Consultant Plus».

*Zhavoronkov R. N.* Systemic problems of legal regulation of social protection of disabled people and the COVID-19 pandemic // Social and pension law. 2021. No. 2. P. 9–13. SPS «Consultant Plus».

*Irkhin I. V.* The principle of subsidiarity : in search of a balance between centralization and decentralization (state-legal aspect) // Actual Problems of Russian Law. 2020. No. 11. P. 160–171. SPS «Consultant Plus».

*Kozhushko L. A., Vladimirova O. N., Kantysheva I. G.* Improving the regulatory framework as a tool for the development of accompanied living // Social and pension law. 2022. No. 2. P. 35–39. SPS «Consultant Plus».

*Kozhushko L. A., Vladimirova O. N.* Rating of the subjects of the Russian Federation by the level of development of assisted living for disabled people // Journal of Social Policy Research. 2021. Т. 19, no. 4. P. 701–714.

*Kozhushko L. A., Kantysheva I. G.* Dynamics of development of assisted living of disabled people in Russia // Physical and rehabilitation medicine. 2022. Vol. 4, no. 3. P. 58–64.

*Kuraeva L. N., Mirzabalaeva F. I.* Russian practice of realization of the rights of persons with disabilities to work and employment // Labor economics. 2023. Vol. 10, no. 6. P. 843–858.

*Kuchmaeva O. V.* Employment of disabled people in the regions of Russia : state, differentiation, factors // Statistics and Economics. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zanyatost-invalidov-v-regionah-rossii-sostoyanie-differentsiatsiya-factory>

Development of early care for children and their families in the Russian Federation / V. V. Lorier, S. V. Pavlova, A. V. Sokurov [et al.] // Bulletin of the Medical Institute «Reaviz»: rehabilitation, doctor and health. 2022. No. 4 (58). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ranney-pomoschi-detyam-i-ih-semyam-v-rossiyskoy-federatsii>

Early care for children and their families : current development trends / V. V. Lorier, S. V. Pavlova, A. V. Sokurov [et al.] // Materials of the Scientific and Practical conference «Early assistance and support».

## **А. В. Трутаева**

Движение к правозащитной модели инвалидности...

---

Saint-Petersburg. 14.09.2022 / The Ministry of Labor of Russia. Editor-in-Chief G. N. Ponomarenko ; Editorial Board : A. V. Shoshmin, K. N. Rozhkov, Ya. K. Fearless. Saint-Petersburg : TSIATSAN, 2022. P. 7–14.

Early assistance to children and their families : regulatory legal regulation / S. V. Pavlova, O. V. Rodrigues-Navarro, A. V. Sokurov [et al.] // Bulletin of the medical Institute «Reaviz»: rehabilitation, doctor and health. 2023. No. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rannyaya-pomosch-detyam-i-ih-semyam-normativnoe-pravovoe-regulirovanie>

*Pechenskaya M. A., Uskova T. V.* Inter-budgetary distribution of taxes in Russia : concentration of powers or decentralization of management // The economy of the region. 2016. T. 12, no. 3. P. 875–886.

International legal aspects of the transition of the Russian Federation to a human rights model of di-

sability / G. N. Ponomarenko, O. N. Vladimirova, V. P. Shestakov [et al.] // Physical and rehabilitation Medicine. 2020. Vol. 2, no. 3. P. 7–16.

*Razenkova Yu. A.* Dominating trends in the development of the early aid system in education // Modern vectors of development of special and inclusive education. Collection of scientific articles of the international scientific and practical conference ; Under the scientific editorship T. G. Kiseleva, S. S. Elifant'eva, Yaroslavl'. 2023. P. 30–37.

Accompanied accommodation – innovative experience of St. Petersburg and its use : methodological recommendations / L. A. Kozhushko, O. N. Vladimirova, N. P. Lemke [et al.]. Saint-Petersburg, 2020. 84 p.

*Cherepanov V. A.* Constitutional and legal bases of the division of state power between the Russian Federation and its subjects. Dr. legal sci. Moscow, 2004. 48 p.

---

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

**Трутаева А. В.**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры трудового и социального права

E-mail: [annatrutaeva@yandex.ru](mailto:annatrutaeva@yandex.ru)

*Поступила в редакцию: 29.08.2023*

### **Для цитирования:**

*Трутаева А. В.* Движение к правозащитной модели инвалидности: общий взгляд на опыт и потенциал субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 42–52. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/42-52>.

Omsk State University named after F. M. Dostoevsky  
**Trutaeva A. V.**, Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Labor and Social Law Departments  
E-mail: [annatrutaeva@yandex.ru](mailto:annatrutaeva@yandex.ru)

*Received: 29.08.2023*

### **For citation:**

*Trutaeva A. V.* Movement towards a human rights model of disability: a general view of the experience and potential of the subjects of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 42–52. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/42-52>.