

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА «РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД ИНВАЛИДОВ В РЕСПУБЛИКЕ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ»

В социальном государстве обеспечение поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан является одной из приоритетных задач на всех уровнях власти и управления, реализуемой через механизмы создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В связи с этим особенно важным представляется реальное исполнение обязательств со стороны государственных органов и органов местного самоуправления с привлечением представителей предпринимательского сообщества, институтов гражданского общества по социальной поддержке граждан, обеспечение потребности граждан старшего возраста, инвалидов в социальном обслуживании, создание благоприятных условий для их жизнедеятельности. Дополнительным рычагом, активизирующим данные мероприятия, является работа органов контроля, органов прокуратуры, одной из важнейших функций которой является функция правозащиты, реализуемая через выявление и пресечение нарушений прав граждан, особенно социально уязвимых, защите их прав и свобод, в том числе в судебном порядке.

Вектор поддержки инвалидов и маломобильных групп населения через систему законодательных норм, включая государственные социальные программы, формирование которых в регионах в большей степени уже осуществлено, повернулся в сторону интеграции таких лиц в общество и повышения уровня их жизни путем обеспечения равного доступа к приоритетным объектам и услугам в важнейших сферах жизнедеятельности, к реабилитационным и абилитационным услугам, включая обеспечение равного доступа к профессиональному развитию и трудоустройству, а также обеспечения объективности и прозрачности деятельности учреждений медико-социальной экспертизы.

Однако возникает вопрос, как указанные декларативные положения реализуются на практике, заработали ли государственные программы «Доступная среда» и «Социальная поддержка граждан», намечались ли позитивные сдвиги в сближении детей-инвалидов с их сверстниками – здоровыми детьми в образовательных учреждениях, стало ли легче жить пожилому человеку, инвалиду, маломобильному гражданину на сегодняшний день, или же ситуация по-

прежнему крайне тяжелая, а людям с ограниченными возможностями адресная помощь не доходит.

Объективную картину можно узнать, только увидев ситуацию на местах, в регионах, в муниципальных образованиях, проанализировав объемы выполненных мероприятий по защите прав социально уязвимых категорий граждан, пообщавшись непосредственно с инвалидами, их законными представителями, членами некоммерческих организаций – обществ инвалидов. В этих целях представителем НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в рамках проведения научного исследования на 2016 – 2017 гг. «Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов» начато проведение эмпирических исследований в регионах по выявлению проблем реализации конституционных прав инвалидов и иных социально уязвимых категорий граждан.

21 декабря 2015 года состоялось обсуждение проблем реализации прав и свобод инвалидов в Парламенте республики Северная Осетия – Алания (далее – Республика) в формате круглого стола. Проведенное при содействии прокуратуры Республики Северная Осетия – Алания, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации мероприятие побудило участников к откровенному разговору о нерешенных на сегодняшний день проблемах инвалидов, о поиске оптимальных путей выхода из сложившихся трудных ситуаций, о совершенствовании нормативных правовых рычагов.

Организаторами «круглого стола» выступили два парламентских комитета – комитет по науке, образованию, культуре и информационной политике и комитет по социальной политике, здравоохранению и делам ветеранов. На мероприятии присутствовало 63 участника, в их числе представители органов исполнительной власти Республики, органов прокуратуры Республики, учреж-

дений здравоохранения, образования, социальной защиты, занятости, представители общественных объединений, организаций инвалидов.

Модераторами встречи стали Первый заместитель Председателя Парламента **Станислав Кесаев** и **Надежда Игонина** – заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Станислав Кесаев, открывая дискуссию, указал, что в Республике Северная Осетия – Алания в целях обеспечения условий для проведения мероприятий по комплексной реабилитации прав наиболее социально уязвимых слоев населения – инвалидов – создана республиканская система реабилитации, объединяющая органы и учреждения медико-социальной экспертизы, здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры, занятости населения, физической культуры и спорта, сформирована нормативно-правовая база, направленная на необходимость обеспечения прав инвалидов. Вместе с тем остается еще много вопросов по внедрению практики инклюзивного образования, по реализации жилищных прав инвалидов, по финансированию высокозатратного лечения орфанных заболеваний и других вопросов, указывающих на то, что предстоит большая работа по обеспечению прав инвалидов. С. Кесаев призвал присутствующих к открытому обсуждению проблем законодательного регулирования и правоприменительной практики реализации прав инвалидов с целью поиска путей их разрешения, в том числе и на федеральном уровне.

Надежда Игонина напомнила присутствующим о принятой в 2006 году в ООН Конвенции о правах инвалидов, ратифицированной Российской Федерацией в мае 2012 года и задавшей новый вектор развития социальной политики России, ориентированной на законодателя, и правоприменителя

на интеграцию человека с инвалидностью в общество с самого рождения. Н. Игони́на назвала основные нормативные акты, принимаемые на федеральном и региональном уровнях за последние четыре года по вопросам реализации прав инвалидов, в их числе Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012 – 2017 гг., заложившую основы перехода от медицинской модели инвалидности к социальной; Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ, упразднивший термины «коррекционная» и общеобразовательная школы, теперь все школы – образовательные учреждения. В целях реализации права каждого человека на образование закон предусмотрел создание необходимых условий для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, для оказания ранней коррекционной помощи. Согласно закону любая школа должна создать специальные образовательные условия для обучения ребенка-инвалида через инклюзивное образование – новый термин, введенный в закон и означающий обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей. И здесь важно не только соответствующее переоборудование школ, иных учебных заведений, но и серьезная психологическая подготовка детей и их родителей к осознанию того, что человек с другими возможностями здоровья обладает такими же правами на полноценную жизнь, обучение и работу. Н. Игони́на отметила, что по ряду позиций организации реабилитационной и инклюзивной работы у Северной Осетии есть чему поучиться.

Модератором был также упомянут Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»,

заложивший правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан в Российской Федерации, во исполнение которого субъектами Российской Федерации принимаются свои законодательные и нормативно-правовые акты – законы о социальном обслуживании граждан, а также устанавливаются перечни социальных услуг, разрабатываются целевые программы социальной поддержки граждан, в рамках которых формируется «доступная среда», направленная на обеспечение беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в наиболее важных сферах жизнедеятельности инвалидов и маломобильных групп граждан.

Важнейшим событием в социальной жизни страны, призванным существенно облегчить страдания тяжелобольным гражданам, Н. Игони́ной был назван Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 501-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», вступивший в силу с 30.06.2015. Серия самоубийств больных онкологическими заболеваниями, имевшая место по всей стране в последние годы, свидетельствовала о том, что ситуация с обезболиванием в стране катастрофическая. Внесенные законом изменения являются действенной мерой по обезболиванию пациентов. Согласно данному законодательному акту рецепт на обезболивающие наркотические препараты теперь действует не 5, а 15 дней, родственникам больного уже не нужно сдавать использованные ампулы и пластыри, чтобы получить новые, расширен список учреждений, наделенных полномочиями по отпуску обезболивающих препаратов.

Однако, несмотря на принятые на федеральном уровне законодательные акты, существует множество пробелов, проблем, связанных с их реализацией, о которых нельзя умалчивать.

Слово было предоставлено директору Государственного бюджетного учреждения социального обслуживания РСО – Алания

«Республиканский центр реабилитации инвалидов и граждан пожилого возраста с нарушениями опорно-двигательного аппарата г. Владикавказ» **Жанне Цаллаговой**, которая отметила, что РСО – Алания была одной из первых республик на Северном Кавказе, в которой «повернулись лицом к проблемам инвалидов». Сегодня для большинства людей с серьезными нарушениями опорно-двигательного аппарата главной проблемой остается отсутствие возможности выходить из дома. Особенно сложно приходится людям, проживающим в высотных домах «советского» типа, в которых даже сама возможность конструирования пандусов не предусмотрена. Для обеспечения «доступной среды» для инвалидов-колясочников жизненно важным на федеральном уровне, по ее мнению, является необходимость изменения законодательства при выделении жилья по социальному найму такой категории лиц преимущественно на первых этажах домов с целью облегчения возможности выезда из квартиры на улицу. Помимо этого, Жанна Цаллагова отметила, что в программе «Доступная среда», которая достаточно активно реализуется в Северной Осетии, есть существенные упущения. Это касается вопросов пользования инвалидами общественным транспортом, учитывая, что индивидуальный спецтранспорт больше не выделяется.

Установка сертифицированного ручного управления автомобилем сегодня обходится не менее чем в 45 тыс. рублей, что зачастую колясочнику просто не по карману. Обучение вождению для инвалида тоже трудоемкий и затратный процесс, который не все себе могут позволить, даже несмотря на то, что при республиканском ДОСААФе действуют бесплатные курсы по вождению автомобилей с ручным управлением. В связи с этим **Ж. Цаллагова** предложила заострить пристальное внимание на разработке правовых механизмов государственной поддержки инвалидов на установку сертифицированного ручного управления автомобилем.

Сергей Саутин – председатель Северо-Осетинской Региональной общественной организации инвалидов «Независимая жизнь» высказал мнение о необходимости выработки эффективного механизма по улучшению жилищных условий людей с дисфункциями опорно-двигательного аппарата, а также обеспечения их занятости. Он высказал мнение о необходимости совершенствования организации переобучения инвалидов в центрах занятости, так как зачастую инвалиды ввиду недоступности для них мест переобучения не в состоянии физически попасть на такие курсы.

Проблемам трудоустройства (занятости), с которыми сталкивается подавляющее большинство лиц с ограниченными возможностями здоровья, посвятила свое выступление начальник отдела профориентации и профессиональных программ республиканского Комитета по занятости населения **Элла Авакова**: только менее одной трети обратившихся инвалидов получают работу. По ее мнению, одним из способов решения проблемы было бы увеличение средств, выделяемых организациям на оснащение рабочего места для будущего сотрудника.

Заместитель министра труда и социального развития **Евгения Столбина** говорила о необходимости возрождения Совета по делам инвалидов и обеспечения доступности объектов медико-социальной инфраструктуры, в частности, аптек. Особенно это касается негосударственных объектов.

Управляющая региональным отделением Фонда социального страхования РФ по РСО-Алания **Залина Айларова** остановилась на деятельности отделения, обозначила стратегическую задачу, стоящую перед региональным отделением Фонда – осуществлением гарантированного государством социального обеспечения граждан, нуждающихся в поддержке, особенно такой категории, как инвалиды.

Кроме того, выплата застрахованным гражданам гарантированных государством

пособий по страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – основная функция Фонда. Источником финансирования являются взносы, уплачиваемые в Фонд работодателями. Именно поэтому вопросы администрирования страховых взносов, увеличения их собираемости особенно важны.

С целью профилактики инвалидности и возвращения к активной трудовой и общественной деятельности отделение Фонда оплачивает расходы на реабилитацию пострадавших в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, финансирует предупредительные меры, направленные на сокращение производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Наряду с выполнением традиционных задач отделение как исполнительный орган Фонда продолжает осуществлять возложенные Правительством Российской Федерации функции по обеспечению инвалидов (ветеранов) техническими средствами реабилитации, граждан льготных категорий – санаторно-курортными путевками, а также участвует в реализации государственной программы поддержки материнства и детства в рамках национального проекта «Здоровье».

Работа с инвалидами осуществляется на системной основе на принципах прозрачности и оперативности. Не случайно получатели государственных услуг, предоставляемых через региональное отделение Фонда, положительно оценили его работу, а это важнейший индикатор оценки.

Заместитель министра здравоохранения **Татьяна Цидаева**, отметив низкий показатель детской инвалидности по республике, заострила внимание на негативной тенденции роста числа отказов родителей детей-инвалидов от набора социальных услуг, в том числе от льготного лекарственного

обеспечения, что, по ее мнению, ущемляет права детей на получение качественной медицинской помощи на амбулаторном этапе, не позволяет каким-либо образом проконтролировать со стороны учреждений здравоохранения фактов приобретения необходимых препаратов родителями для больных детей. Учитывая, что проблема непредоставления лекарств детям родителями, отказавшимися от льготного лекарственного обеспечения (из набора социальных услуг) существует, Т. Цидаева предложила обсудить возможность изменения порядка оформления отказа родителей детей-инвалидов от набора социальных услуг, ограничив односторонний отказ родителей детей-инвалидов заключением (разрешением) органов опеки и попечительства, которые, по ее мнению, должны привлекаться в обязательном порядке на этапе обсуждения возможности отказа от набора социальных услуг по аналогии с привлечением данных органов к процедурам отчуждения жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние.

Т. Цидаева озвучила еще одну проблему, связанную с лекарственным обеспечением детей с орфанными заболеваниями за счет средств республиканского бюджета¹. В настоящее время таких детей в Республике – 19 человек, их лекарственное обеспечение составляет одну треть от всего объема финансирования лекарственного обеспечения детей-инвалидов. Как отметила Т. Цидаева, региональные законодатели неоднократно обращались в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации с предложением передать полномочие по финансированию лекарств лиц с орфанными заболеваниями на федеральный

¹ Постановление Правительства РСО-Алания от 26.07.2013 № 271 «О порядке обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронически прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни или инвалидности».

уровень, однако до сих пор положительного решения вопроса не достигнуто.

Заместитель Северо-Осетинского регионального отделения Всероссийской общественной организации ветеранов войны, труда, военной службы и правоохранительных органов **Виктор Сабеев** озвучил проблему отсутствия статуса инвалидов радиационных или техногенных катастроф у граждан, пострадавших во время аварий на ПО «Маяк», в г. Челябинск-40, а также на Семипалатинском полигоне и других испытательных объектах. В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» причинная связь заболеваний и инвалидности, имеющих у граждан, принимавших участие в ликвидации последствий аварии, с последствиями воздействия радиации устанавливается межведомственными экспертными советами. Функция по обслуживанию Южного федерального округа закреплена за Ростовским региональным межведомственным экспертным советом по установлению причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти граждан, подвергшихся воздействию радиационных факторов, созданным на базе Ростовского медицинского университета. Между тем указанным экспертным советом при установлении инвалидности у жителей РСО-Алания, принимавших участие в ликвидации последствий аварии 1957 года на ПО «Маяк», не усматривается причинной связи заболеваний, инвалидности граждан с воздействием радиации, а инвалидность дается по общему заболеванию, что, по мнению В. Сабеева, грубо нарушает права ликвидаторов аварии на ПО «Маяк» на Семипалатинском полигоне, ставит их в неравное социальное положение с ликвидаторами аварии на Чернобыльской АЭС.

Председатель организации слабослышащих **Роман Кудренко** отметил, что РСО – Алания является ведущим субъектом РФ, которым уделяется большое внимание реабилитации детей после кохлеарной имплантации². Выступающий сделал акцент на нерешенных проблемах по ремонту, реабилитации и замене речевого процессора системы кохлеарной имплантации. Он подробно рассказал, что в рамках ряда изменений, произошедших в федеральном законодательстве, возникли сложности с ремонтом речевых процессоров. Уже приняты стандарты по замене речевых процессоров и порядок оказания медицинской помощи по профилю – сурдология – оториноларингология. Однако в этих же документах не отражен вопрос ремонта речевых процессоров, который является таким же значимым, как и замена.

На сегодняшний день определен срок для замены наружной части речевого процессора по истечении 5 лет со дня предшествующей установки пациенту системы кохлеарной имплантации на основании приказа Минздрава России от 09.04.2015 № 178 и порядок оплаты за счет средств Фонда ОМС.

Срок гарантии на речевые процессоры – 3 года, а замена возможна после 5 лет эксплуатации. Таким образом, в постгарантийный период до наступления сроков замены речевого процессора ремонт технического средства ложится на самих инвалидов, которые не всегда могут оплатить дорогостоящий ремонт и вынуждены обращаться в благотворительные организации.

Вместе с тем несвоевременный ремонт речевого процессора является серьезной проблемой: когда процессор не работает, пациент становится глухим. Если ребенок не слышит, это очень быстро ведет к распаду речи (у четырех-, шестилетних детей глухота на протяжении 1,5 – 2 месяцев приводит

² Кохлеарная имплантация – это клинически проверенный эффективный метод реабилитации людей с тотальной глухотой и тугоухостью 4 степени.

к распаду речи до 40%), соответственно, все вложенные в лечение ребенка финансовые средства и усилия медицинского персонала и педагогов становятся напрасными.

Р. Кудренко обратил внимание на то, что вопрос ремонта речевого процессора требует своего решения на территории всей России, а не только республики страны, в связи с чем он предложил увеличить срок гарантии на речевой процессор до 5 лет, включить в стандарт специализированной медицинской помощи техническое сопровождение наружной части кохлеарной имплантации, урегулировать вопрос по страхованию речевых процессоров (по принципу ОСАГО).

Определенных результатов удалось достичь в республике в области инклюзивного образования детей, отметил первый заместитель министра образования и науки Республики **Владислав Тотров**. Только за последние годы открылись Центр инклюзивного образования, Центр дистанционного образования детей-инвалидов, группы для реабилитации детей с кохлеарной имплантацией и нарушениями зрения.

Отдельного внимания заслуживают классы для детей с отклонениями аутистического спектра. Так, с 1 сентября 2015 года на базе СОШ № 1 Владикавказа реализуется проект по обучению детей с расстройствами аутистического спектра. В первом классе инклюзивно обучаются трое детей, группу подготовки к школе посещают 5 детей, имеющих сложности в адаптации, коммуникации и обучении. Уникальность этого проекта состоит в использовании технологии «ресурсного класса». Ресурсный класс представляет собой отдельный кабинет для специальных занятий, в котором дети могут получить дополнительную поддержку специалистов. Ученики с особенностями в развитии проводят часть дня вместе со своими одноклассниками в общем классе, а часть – в ресурсном, где занимаются по специальной программе. Для того чтобы такие дети могли учиться, нужно

специальное оборудование, адаптированная программа, а самое главное – это специалист: индивидуальный сопровождающий для ребенка (тьютор), учитель ресурсного класса, обученный специальной программе преподавания. Однако в РСО – Алания есть только один специалист, прошедший необходимое обучение, и он не покрывает потребность по республике. Основная задача, которая стоит перед Министерством, – подготовка кадров, что требует очень существенных финансовых затрат, потому что подготовка возможна только в г. Москве.

Также среди проблем, требующих государственного внимания, он отметил недостаточную развитость сети образовательных учреждений, вовлеченных в систему инклюзивного обучения, нехватку педагогов-дефектологов и невыполнение прямых обязанностей многих руководителей муниципальных образований, ведь большей частью школы сегодня – сфера ведения органов местного самоуправления.

По итогам «круглого стола» приняты рекомендации, в которых нашли отражение все поступившие предложения.

Хотелось бы, чтобы прозвучавшие на «круглом столе» инициативы по совершенствованию деятельности, направленной на реализацию прав инвалидов, их интеграцию в общество, были услышаны и поддержаны, а площадки для обсуждения проблем такой социально уязвимой категории граждан создавались бы по примеру республики Северная Осетия – Алания и в других регионах с привлечением представителей общественных организаций инвалидов, научного сообщества.

Материал подготовила

Н.А. Игонина

кандидат юридических наук, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации