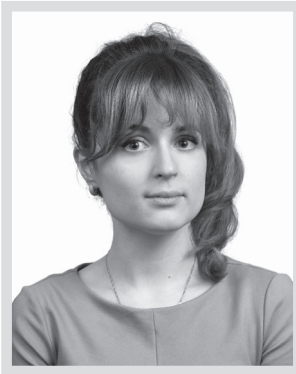


УДК 342.4

DOI: <https://doi.org/10.18454/VEPS.2017.1.5494>

Законодательное обеспечение прав детей-инвалидов в России: историко-правовой аспект



Ахмеева А.Р.

Аспирант кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития законодательного обеспечения прав и законных интересов детей-инвалидов в России на основе анализа исторических аспектов. Выявлены проблемные моменты системы нормативно-правовых актов, регулирующих защиту прав детей-инвалидов, а также исполнения законодательства органами государственной власти и проведения государственной политики в отношении детства в Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательное обеспечение прав детей-инвалидов, защита прав детей-инвалидов, дети с ограниченными возможностями, реализация конституционных прав детей-инвалидов, социальная политика в России.

Постоянно возрастающие показатели численности детей-инвалидов в Российской Федерации определяют необходимость обращения особого внимания на развитие законодательного обеспечения их прав. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, численность детей-инвалидов в Российской Федерации в возрасте до 18 лет, получающих социальную пенсию, в 2016 г. составила 616905 человек, что на 56483 ребенка больше по сравнению с 2012 г. [1]. Дети-инвалиды являются особым субъектом конституционного права в Российской Федерации, в связи с этим нуждаются в создании государством развитой системы законодательного обеспечения их прав и законных интересов.

Формирование законодательного обеспечения прав детей-инвалидов в России можно разделить на четыре периода:

До 1917 г. – защита прав детей-инвалидов посредством институтов государственного и общественного призрения, а также благотворительных организаций.

С 1917 по 1979 гг. – предпосылки к созданию законодательного обеспечения прав детей-инвалидов в РСФСР и принятие международных актов о защите прав детей-инвалидов, большинство из которых впоследствии были ратифицированы в России.

С 1979 по 1993 гг. – законодательное закрепление статуса «ребенка-инвалида» в России формирование законодательного обеспечения.

С 1993 г. по настоящее время – принятие Конституции Российской Федерации (1993 г.), совершенствование законодательного обеспечения прав детей-инвалидов.

Необходимо отметить, что в дореволюционной России законодательное обеспечение прав детей-инвалидов рассматривалось с точки зрения защиты прав детей в целом или людей с ограниченными возможностями в частности. Деятельностью по вопросам социальной помощи детям-инвалидам в большей степени занимались благотворительные общества и институты государственного и общественного призрения, к которым относились богадельни, инвалидные дома для неизлечимо больных [2, с. 29]; например, «Московское общество о бедных и больных детях» в 1899 г. открыло 89 учреждений [3, с. 68].

Период после политических событий в феврале 1917 г. характеризуется реформированием прежней модели государственной помощи лицам с ограниченными возможностями здоровья, не выделяя детей-инвалидов в отдельную группу нуждающихся. Это связано с тем, что:

Во-первых, Временным правительством было создано Министерство государственного призрения

ния. В его состав вошли Ведомство учреждений императрицы Марии, Совет Человеколюбивого общества, Санкт-Петербургский Совет детских приютов, Попечительство о слепых, Попечительство о глухонемых, Всероссийское попечительство по охране материнства и младенчества, а также ряд других ведомств и учреждений. Таким образом, была предпринята попытка взять координацию деятельности учреждений и лиц, осуществляющих призрение инвалидов, в руки государства [4, с. 56].

Во-вторых, в связи с принятием Декрета СНК РСФСР «О социальном обеспечении инвалидов» [5] вводится классификация инвалидности по шести группам, в зависимости от степени утраченной лицами способности к труду. В 1923 г. данная система была заменена классификацией инвалидов по трем группам, которая, пережив некоторые преобразования, действует в настоящее время.

И, в-третьих, в связи с политической обстановкой в стране в первой половине XX в. основными объектами законодательного обеспечения среди инвалидов становятся такие категории, как инвалиды войны и инвалиды труда.

Далее следует отметить, что Конституциями РСФСР 1918, 1925 и 1936 гг. не были установлены права и законные интересы ни детей-инвалидов, ни лиц с ограниченными возможностями здоровья. Вводились лишь нормы о «всестороннем и бесплатном образовании», в последующем получившие своё развитие в области всеобщего начального обучения.

Первые попытки закрепления прав инвалидов в Основном законе страны устанавливаются с принятием Конституции РСФСР 1978 г. [6]:

1. Ст. 40 – Право на охрану здоровья;
2. Ст. 41 – Право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца;
3. Ст. 43 – Право на образование.

Несмотря на то, что до 1979 г. законодательством РСФСР не устанавливался термин «ребенок-инвалид», в стране действовали акты в отношении «ослабленных детей», «дефективных детей» и «глухонемых, слепых и умственно отсталых детей».

Так, Декрет СНК РСФСР от 23 ноября 1926 г. «Об учреждениях для глухонемых, слепых и умственно отсталых детей и подростков» устанавливает перечень государственных учреждений для детей-инвалидов [7]. Постановлением СНК РСФСР «О мероприятиях для усиления работы по воспитанию и обучению умственно отсталых, глухонемых и слепых детей и подростков» от 9 августа 1927 г. поднимаются вопросы о необходимости улучшения материального положения учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья, организации учебно-производственных мастерских для их профессионального обучения и о возможности дальнейшего трудоустройства [8]. Эти акты и ряд

документов, принятых в отношении прав детей-инвалидов с 1926 по 1971 гг., были отменены Постановлением Совета Министров РСФСР от 13 ноября 1980 г. № 547 [9].

В свою очередь, Постановление Совета Министров РСФСР от 8 марта 1960 г. № 327 «Об утверждении временного положения о дошкольном детском учреждении яслях-саде» устанавливало: «Дети слепые, глухие, с последствиями поражения центральной нервной системы, требующие специального индивидуального ухода, в ясли-сады общего типа не принимаются» [10].

В этот же период мировым сообществом принимается ряд международных актов, гарантирующих всем категориям населения равные права. «Всеобщая декларация прав человека» и «Декларация социального прогресса и развития» содержат положения о защите от любых форм дискриминации, о праве на жизнь в достойных условиях и «на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам» [11].

Однако, особенности правового статуса лиц с ограниченными возможностями и детей-инвалидов требовали принятия отдельных международных актов, регулирующих их права, свободы и законные интересы. Так, ст. 23 «Конвенции о правах ребенка» закрепляет права ребенка, неполноценного в умственном или физическом отношении, «на полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества» [12].

Необходимыми международными актами для законодательного обеспечения прав детей-инвалидов стали такие документы, как «Декларация о правах инвалидов», «Декларация о правах умственно отсталых лиц», «Европейская конвенция о социальном обеспечении», «Европейская конвенция о социальной медицинской помощи», «Всемирная декларация по обеспечению выживания, защиты и развития детей» и др.

Впервые правовой статус «ребенка-инвалида» в России был введен Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства» от 23 мая 1979 г. № 469. [13]. Документ устанавливал выплату пособий на детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет. В этом же году Министерством здравоохранения СССР был издан Приказ № 1265 «О порядке выдачи медицинского заключения на детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет», регламентирующий перечень медицинских показаний, дающих право на получение пособия [14].

К 1990 г. общее число специальных школ для детей-инвалидов в России составило 2789, в них об-

учалось около 575 тыс. учащихся, а в детских садах воспитывалось более 300 тыс. детей с отклонениями в развитии [15].

С момента издания Приказа Министерства здравоохранения РФ «О порядке выдачи медицинского заключения на детей-инвалидов в возрасте до 16 лет» № 117 от 4 июля 1991 г. [16], утвердившего медицинские показания к определению категории «ребенок-инвалид», уровень детской инвалидности в России увеличился более чем в 12 раз: с 53 тыс. детей-инвалидов до 16 лет в 1980 г. до 678 тыс. детей-инвалидов до 18 лет в 2000 г. [17, с. 22].

К концу XX в. в Российской Федерации сформировалась обширная нормативная правовая база, обеспечивающая защиту прав и законных интересов детей-инвалидов, которую можно классифицировать на шесть направлений:

1. Об основах законодательного обеспечения прав детей-инвалидов;
2. О порядке признания ребенка инвалидом;
3. О социальных выплатах детям-инвалидам;
4. Об образовании детей-инвалидов;
5. О трудовых гарантиях и гарантиях в области занятости родителей (опекунов, попечителей), воспитывающих детей-инвалидов;
6. О жилищных, налоговых льготах.

Таким образом, принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации [18] сформировала новый взгляд на социальную политику страны и обратила внимание на правовую защиту лиц с ограниченными возможностями:

1. Ст. 7 – О создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.
2. Ст. 38 – О материнстве, детстве и семье, которые находятся под защитой государства.
3. Ст. 39 – О социальном обеспечении по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В целях улучшения правового положения детей-инвалидов, создания благоприятных условий для их жизнедеятельности, обучения и развития в Российской Федерации принимаются такие целевые программы, как «Дети России», «Социальная поддержка инвалидов», «Доступная среда» и др. Проведение данных мероприятий привлекает внимание к проблемам прав детей-инвалидов не только со стороны органов исполнительной власти, но и общественности. Отчеты о результатах целевых программ публикуются на официальном сайте «Федеральные целевые программы России».

Основные причины нарушения прав детей-инвалидов и их фактической дискриминации были озвучены в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении прав детей-инвалидов» в 2006 г. [19]:

– ненадлежащее исполнение действующего российского законодательства государственными органами и должностными лицами;

– несовершенство законодательной и нормативной базы, регулирующей защиту прав детей (и детей-инвалидов в частности) в России;

– неудовлетворительная финансовая поддержка как семей, в которых есть дети-инвалиды, так и организаций и учреждений, осуществляющих их обслуживание и поддержку;

– недостаточное понимание обществом и государством существа проблемы детской инвалидности и важности помощи этой категории российских граждан.

В 2016 г. Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении был отклонен законопроект «Об уполномоченных по защите прав инвалидов в Российской Федерации». Законопроектом предлагалось ввести должности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав инвалидов, а также должности Уполномоченного по защите прав инвалидов в субъекте РФ, определив их правовое положение, основные задачи и компетенции.

Однако, в настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый закон, интегрирующий права и законные интересы детей-инвалидов. Правовой статус ребенка-инвалида регулирует ряд нормативных правовых актов: «Семейный кодекс Российской Федерации», Федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод:

а) законодательное обеспечение прав детей-инвалидов в России имеет свой исторический путь развития, обусловленный политическими, экономическими, социальными особенностями событиями в стране;

б) развитая в настоящее время система нормативно-правовых актов, направленная на защиту прав и законных интересов детей-инвалидов в Российской Федерации, по-прежнему содержит пробелы в отношении исполнения данного законодательства органами государственной власти;

в) существует необходимость совершенствования механизма реализации прав и законных интересов детей-инвалидов органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в целом корректировке государственной политики в отношении детства.

Литература:

1. Сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 06.03.2007 г.).
2. Нагорнова А.Ю., Макарова Т.А. Исторический анализ проблемы инвалидности в дореволюционной России и СССР // Общество: философия, история, культура. – 2014. – № 1. – С. 27-34.
3. Клемантович И.П., Скоч А.В. Зарождение и развитие благотворительности как социального института особого типа. – М.: Редакционно-издательский центр, 2000. – 220 с.
4. Басов Н.Ф. Социальное обеспечение, защита и поддержка инвалидов в России: советский период и современность // Вестник ПСТГУ. Серия 4: Педагогика. Психология. – 2010. – № 19. – С. 56-69.
5. Декрет СНК РСФСР «О социальном обеспечении инвалидов» от 08.12.1921 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1921.
6. Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.04.1978 г. // Ведомости СВ РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.
7. Декрет СНК РСФСР «Об учреждениях для глухонемых, слепых и умственно отсталых детей и подростков» от 23.11.1926 г. // СУ РСФСР. – 1926. – № 83. – Ст. 613.
8. Постановление СНК РСФСР «О мероприятиях для усиления работы по воспитанию и обучению умственно отсталых, глухонемых и слепых детей и подростков» от 9.08.1927 г. // СУ РСФСР. – 1927. – № 88. – Ст. 585.
9. Постановление Совета Министров РСФСР «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства РСФСР о детских домах, школа-интернатах и специальных школах» от 13.11.1980 г. № 547 // СП РСФСР. – 1981. – № 1. – Ст. 2.
10. Постановление Совета Министров РСФСР «Об утверждении временного положения о дошкольном детском учреждении яслях-саде» от 08.03.1960 г. № 327 // СП РСФСР. – 1960. – № 12. – Ст. 52.
11. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948 г. // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
12. Конвенция о правах ребенка (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН) от 20.11.1989 г. // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.
13. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства» от 23.05.1979 г. № 469 // СП СССР. – 1979. – № 14. – Ст. 89
14. Приказ Министерства здравоохранения СССР «О порядке выдачи медицинского заключения на детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет» от 14.12.1979 г. № 1265. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MED;n=4939#0> (дата обращения: 06.03.2007 г.).
15. Специальная педагогика: учебное пособие для студентов высших педагогических учебных заведений / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. – М.: Издат. центр Академия, 2001. – 400 с.
16. Приказ Министерства здравоохранения РФ «О порядке выдачи медицинского заключения на детей – инвалидов в возрасте до 16 лет» от 04.07.1991 г. № 117. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6252/ (дата обращения: 06.03.2007 г.).
17. Воронцова М.В., Левченко Т.А. Социально-бытовая адаптация детей и подростков с множественными нарушениями в условиях детского дома-интерната. – Таганрог: Изд-ль Н.А. Ступин, 2013. – 360 с.
18. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
19. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. – 2006. – № 31.

Legislative Support of the Rights of Children with Disabilities in Russia: Historical and Legal Aspects

A.R. Akhmeeva
Kazan (Volga Region) Federal University

The article deals with topical issues of development of legislative support of the rights and legitimate interests of disabled children in Russia based on the analysis of the historical aspects. The author identifies problem points in the system of normative-legal acts regulating the protection of disabled children's rights, as well as the enforcement of legislation by public authorities and public childhood policies in the Russia.

Key words: legislative support of the rights of children with disabilities, protecting the rights of children with disabilities, implementation of the constitutional rights of children with disabilities, social policy in Russia.