

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ положение несовершеннолетних граждан с ограниченными возможностями по действующему законодательству в РФ

Алексей Николаевич Романов,
*заведующий кафедрой публичного права
Уральского государственного университета (УрГЭУ),
доцент, кандидат юридических наук*

Правовое положение несовершеннолетних с ограниченными возможностями в России регулировалось в основном обычным правом. В истории России отношение к детям с отклонениями в здоровье, так же как и в европейских странах, прошло в своём развитии несколько этапов — от полного безразличия к ним до признания необходимости закреплять в законодательных нормах их правовое положение.

Возможности получить образование

Вступивший в силу Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» значительно расширил возможности школ в организации получения образования учащимися с ограниченными возможностями здоровья. В соответствии со статьёй 79 названного базового закона предусмотрено обучение и воспитание учащихся с особыми образовательными потребностями в соответствии с адаптированной образовательной программой, а для инвалидов также в соответствии с индивидуальной программой реабилитации: используются специальные образовательные программы и методы обучения и воспитания, специальные учебники, учебные пособия и дидактические материалы,

специальные технические средства обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставления услуг ассистента (помощника), оказывающего необходимую техническую помощь, индивидуальные и коррекционные занятия и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ учениками с ограниченными возможностями здоровья¹. Это значимый шаг государства в решении существующей многогранной проблемы.

Правовое регулирование

Вместе с тем, законодательство РФ о социальной защите инвалидов далеко не в полной мере соответствует политике, провозглашаемой государством, и Конвенции о правах инвалидов. Многие проблемы не-

¹ Федеральный закон от 29.12.12 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

совершеннолетних с ограниченными возможностями в области образования, трудоустройства, беспрепятственного доступа к информации и системам коммуникации до сих пор остаются нерешёнными.

Законодательство и политика государства в сфере защиты прав лиц с особыми образовательными потребностями на международном и национальном уровне в последние два десятилетия создали предпосылки для коренного переосмысления традиционных подходов к решению проблем инвалидов. Международные стандарты в области правового регулирования защиты людей с ограниченными возможностями здоровья представляют собой опорный пункт для системы обеспечения прав инвалидов на национальном уровне. В свою очередь национальное законодательство представляется фактором социального развития и социальных преобразований. Отправной точкой анализа любого закона о правовом положении несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья становится изучение представлений и предположений о природе инвалидности, лежащих в основе законодательства и государственной политики в отношении инвалидов на национальном уровне.

Конституция РФ провозглашает положение, согласно которому в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Правовое положение несовершеннолетних инвалидов закреплено в международных документах: Декларация прав ребёнка (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.); Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1960 г.; ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 июля 1962 г.); Декларация о правах умственно-отсталых лиц (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1971 г.); Декларация о правах инвалидов (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г.); Конвенция о правах ребёнка (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.; ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г.); Всемирная

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 30 сентября 1990 г.); Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 г., резолюция 48/96); Саламанкская Декларация ЮНЕСКО 1994 г. «О принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями»; Дакарские рамки действий (приняты Всемирным форумом по образованию 26–28 апреля 2000 г.); Конвенция о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г. и вступила в силу 3 мая 2008 г.; ратифицирована Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов»).

Несовершеннолетние с особыми образовательными потребностями испытывают множество затруднений в результате своего заболевания, неприспособленности внешней среды к их особым нуждам, из-за предрассудков общества в отношении к инвалидам. Для того чтобы снизить воздействие этих ограничений, государством разработана система правовых гарантий по защите прав и интересов инвалидов.

В соответствии с Конституцией РФ принято несколько сотен федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативно-правовых актов (НПА) федеральных министерств и ведомств, НПА субъектов РФ, обеспечивающих реализацию прав детей с особыми образовательными потребностями в России. Это НПА как общего, так и специального характера, которые закрепляют конкретные нормы, гарантирующие соблюдение прав и законных интересов инвалидов.

Однако ряд основополагающих требований международных актов, регулирующих правовое положение лиц с особыми

А.Н. Романов. Конституционно-правовое положение несовершеннолетних граждан с ограниченными возможностями по действующему законодательству в РФ

образовательными потребностями, до сих пор не отражены в российском законодательстве. Совершенствование законодательной базы в отношении защиты прав детей-инвалидов само по себе не решит проблему, поскольку остро стоит вопрос о неудовлетворительном исполнении действующего законодательства органами государственной власти РФ, что становится главной причиной массовых нарушений прав несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья. В законах часто отсутствуют механизмы их реализации.

Что касается федерального законодательства, то регулирование правоотношений несовершеннолетних граждан России с особыми образовательными потребностями осуществляется на основании федеральных законов: от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании»; от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (ред. от 23 июля 2008 г.) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»; от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 3 декабря 2011 г.) «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»; от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 1 июля 2011 г.) «О государственной социальной помощи»; от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и других.

Основным нормативно-правовым актом РФ, регулирующим правовое положение лиц с ограниченными возможностями, является Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». В его основу легли положения Декларации о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1975 г. и Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятые Организацией Объединённых Наций в 1993 г.

Социальная защита

Согласно Федеральному закону № 181-ФЗ под социальной защитой инвалидов понимается

система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участвовать в жизни общества. Федеральный закон принят с учётом положений норм международного права, но не охватывает тот широкий спектр правоотношений, который возникает между инвалидами и органами власти всех уровней, третьими лицами, организациями в независимости от их организационно-правовой формы в связи с реализацией инвалидами своих прав, гарантированных этим Федеральным законом. Актуальность выявленной проблемы возросла в свете ратификации Россией Конвенции ООН о правах инвалидов.

Закон устанавливает целый ряд денежных пособий для несовершеннолетних с особыми образовательными потребностями и их семей, а именно: социальная пенсия на ребёнка-инвалида; ежемесячные денежные выплаты; ежемесячная компенсационная выплата неработающему трудоспособному лицу, осуществляющему уход за ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет.

Социальные пенсии детям-инвалидам, как и прочие социальные пенсии, в настоящее время индексируются с учётом темпов роста цен на товары и услуги за прошедший год. Если с начала года темпы роста пенсионных накоплений пенсионера в России превысили темпы роста цен на товары и услуги, то с 1 июля производится дополнительная индексация социальных пенсий на разницу между годовым индексом роста пенсионных накоплений пенсионера в России и годовым индексом роста цен на товары и услуги. Очередное повышение социальных пенсий, в том числе детям-инвалидам, проведено 1 апреля 2011 г. Ещё одним видом поддержки семей с детьми-инвалидами стала оплата четырёх дополнительных выходных дней в месяц для одного из родителей (в связи с уходом

за ребёнком-инвалидом). В 2009 г. расходы на это составили 680,4 млн руб. (в 2007 г. — 480,7 млн руб., в 2008 г. — 587,7 млн руб.).

Согласно действующему законодательству несовершеннолетним с особыми образовательными потребностями предоставляется ряд льгот: семьям с детьми-инвалидами предоставляется скидка не ниже 50% при оплате жилищно-коммунальных услуг и право на первоочередное обеспечение жильем и земельными участками; родители детей, у которых по медицинскому заключению «выявлены недостатки в физическом или психическом развитии», освобождаются от оплаты пребывания ребёнка в детских дошкольных учреждениях; предусматриваются компенсации затрат на обучение ребёнка-инвалида на дому и в негосударственных образовательных учреждениях; при условии успешной сдачи экзаменов дети-инвалиды принимаются в государственные и муниципальные вузы вне конкурса.

В крупных городах России устройство жизненного пространства далеко не соответствует потребностям людей с особыми образовательными потребностями. В статье 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» отмечается, что создание необходимых условий «...для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям), а также для беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, средствами связи и информации».

Конституция РФ в статье 43 провозглашает право каждого на образование. Принцип равноправия включает также запрет дискриминации по состоянию здоровья. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность общего и начального профессионального образования, кроме того, родителям предоставляется право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребёнка,

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

принимать участие в управлении образовательным учреждением. Эти права закреплены в Семейном кодексе РФ и Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Кроме того, Федеральный закон об образовании регулирует вопросы образования лиц с особыми образовательными потребностями и содержит ряд статей, закрепляющих право таких детей, в том числе детей-инвалидов, на получение качественного образования в соответствии с имеющимися у них потребностями и возможностями.

Статья 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» гласит, что «...государство обеспечивает инвалидам получение основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида. ...» Для инвалидов, нуждающихся в специальных условиях для получения профессионального образования, создаются специальные профессиональные образовательные учреждения различных типов и видов или соответствующие условия в профессиональных образовательных учреждениях общего типа».

Существенно возросло число несовершеннолетних с особыми образовательными потребностями, продолжающих учиться после окончания общеобразовательной школы. Согласно действующему законодательству, дети-инвалиды при условии успешной сдачи экзаменов должны приниматься в средние и высшие профессиональные учреждения вне конкурса. В 2009 г. в учреждениях среднего профессионального образования обучались 16,5 тысяч студентов-инвалидов, возросло и число студентов, имеющих инвалидность.

А.Н. Романов. Конституционно-правовое положение несовершеннолетних граждан с ограниченными возможностями по действующему законодательству в РФ

Постановление Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 867 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» предусматривает оказание индивидуально-ориентированной педагогической, психологической, социальной, медицинской и юридической помощи детям, испытывающим трудности в усвоении образовательных программ.

В 2006 г. была принята Федеральная целевая программа (далее ФЦП) «Социальная поддержка инвалидов», которая существовала до 2010 г. Целью программы стало «создание условий для реабилитации и интеграции инвалидов в общество, а также повышение уровня их жизни». Кроме того, категория несовершеннолетних с ограниченными возможностями была включена в ФЦП «Дети России», в рамках которой в период с 2007 по 2010 гг. действовало направление «Семья с детьми-инвалидами» подпрограммы «Дети и семья». Результатом программы стала реализация широкого спектра различного рода мероприятий: от реабилитационных мер и развития Федерального банка данных о несовершеннолетних с ограниченными возможностями до проведения всероссийских и региональных мероприятий для детей-инвалидов (фестивалей, спартакиад и т.д.).

Определяет правовое положение несовершеннолетних с ограниченными возможностями

в области образования также государственная программа РФ «Доступная среда» на 2011–2015 годы, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2011 г. № 175. Спектр мер довольно широк — от оборудования доступа в здания образовательных учреждений до увеличения объёма телевидения с субтитрами. В частности, согласно программе, в 2015 г. в 20% общеобразовательных школ России должна быть создана полностью безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение инвалидов и детей, не имеющих нарушений развития.

* * *

Следовательно, в последние годы государственными органами предпринимались попытки реформировать систему социальной поддержки несовершеннолетних с ограниченными возможностями. Их результатом стало расширение законодательных мер социальной поддержки. Но до сих пор остаётся открытым вопрос об изменении отношения к проблеме инвалидности в целом и инвалидности несовершеннолетних граждан России. Рассматриваемые правовые нормы федерального и регионального законодательства имеют в большей мере рамочный характер и не определяют ясного и доступного механизма предоставления различного рода услуг конкретным категориям несовершеннолетних с особыми образовательными потребностями.