

Научная статья / Research Article

УДК 34.023

DOI: 10.14258/SSI(2025)1-06

Трансформация правового регулирования статуса инвалидов

Светлана Викторовна Соловьева

Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия, s.v.solovyeva@urfu.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8688-1686>

Аннотация. Государственная политика в отношении инвалидов является результатом общественного развития, основанного на изменении отношения к этой категории лиц. Динамика отношения к инвалидам обусловила государственное регулирование медицинской реабилитации, социальной защиты инвалидов, затем способствовала признанию и утверждению гражданских прав инвалидов и принятию мер по их вовлечению в жизнь общества. Изучение трансформации правового регулирования статуса инвалидов актуально в контексте обеспечения безопасности как защищенности от систематических угроз, связанных с дискриминацией, безопасности как ощущения ценности и достоинства, безопасности как возможности поддерживать оптимальные параметры жизнедеятельности. В качестве предмета исследования определены нормы международного права и российского законодательства, регламентирующие правовой статус инвалидов. Цель исследования заключается в изучении динамики формирования правового статуса инвалидов в международной и отечественной практике, рассмотрении эволюции норм российского законодательства, регулирующего правовой статус инвалидов. Анализируются документы Всемирной организации здравоохранения и правовые акты Организации Объединенных Наций на предмет изучения динамики понимания инвалидности и прав этих лиц, систематизированы периоды развития российского законодательства в сфере прав инвалидов. Результатом исследования является определение ряда выводов, раскрывающих трансформацию правового регулирования статуса инвалида в России, и определение необходимости совершенствования практики правоприменения.

Ключевые слова: правовое регулирование, правовой статус, специальный статус, равные права, инвалид, международные нормы, российское законодательство.

Для цитирования: Соловьева С. В. Трансформация правового регулирования статуса инвалида // Society and Security Insights. 2025. Т. 8, № 1. С. 86–101. doi: 10.14258/ssi(2025)1-06.

Transformation of the Legal Regulation of the Status of Persons with Disabilities

Svetlana V. Solovyeva

Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Yekaterinburg, Russia.
E-mail: s.v.solovyeva@urfu.ru, <http://orcid.org/0000-0001-8688-1686>

Abstract. The current policy towards people with disabilities is the result of the development of society, during which it has changed, going from providing medical care and social protection

to people with disabilities, to recognizing civil rights and taking measures to involve people with disabilities in society. Studying the transformation of the legal regulation of the status of persons with disabilities is relevant in the context of ensuring safety as protection from systematic threats related to discrimination, safety as a sense of value and dignity, and safety as an opportunity to maintain optimal vital parameters. The norms of international law and Russian legislation regulating the legal status of persons with disabilities have been identified as the subject of the study. The purpose of the study is to study the dynamics of the formation of the legal status of persons with disabilities in international and domestic practice, to consider the evolution of the norms of Russian legislation regulating the legal status of persons with disabilities. The article analyzes the documents of the World Health Organization and the legal acts of the United Nations in order to study the dynamics of understanding disability and the rights of these persons, systematizes the periods of development of Russian legislation in the field of disability rights. The result of the study is the identification of a number of conclusions revealing the transformation of the legal regulation of the status of a disabled person in Russia, and the determination of the need to improve law enforcement practice.

Keywords: legal regulation, legal status, special status, equal rights, disabled person, international norms, Russian legislation

For citation: Solovyeva, S. V. (2025). Transformation of the Legal Regulation of the Status of Persons with Disabilities. *Society and Security Insights*, 8(1), 86–101. (In Russ.). doi: 10.14258/ssi(2025)1-06.

Введение

За последние десятилетия в мире значительно возросла заинтересованность проблематикой инвалидности. Проблема инвалидности широко обсуждается в связи с относительно высокой численностью инвалидов и их недостаточной социальной защищенностью. Исследования Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) свидетельствуют о том, что примерно 1,3 млрд чел. в мире, или 15% мирового населения, имеют инвалидность¹. По данным Росстата, численность инвалидов в России по состоянию на 31 декабря 2023 г. представлена 11 041 тыс. чел.², что составляет 7,5% от численности населения страны.

С целью оказания помощи инвалидам и полноценной их интеграции в жизнь общества необходимо определение правового статуса инвалидов. Правовой статус представляет собой систему признанных и гарантированных государством в законодательном порядке прав, свобод и обязанностей, а также законных интересов человека как субъекта права (Большая..., 2010). Структура правового статуса представлена правами и обязанностями, законными интересами, правосубъектностью, гражданством, юридической ответственностью. Правовой статус может быть общим, специальным и индивидуальным. В контексте исследования следует принять во внимание общий статус, который является одинаковым для

¹ Глобальный доклад о справедливости в отношении здоровья людей с инвалидностью: резюме (2022) // Всемирная организация здравоохранения. URL: <https://www.who.int/ru/publications/i/item/9789240063624>

² Положение инвалидов // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13964>

всех граждан, и специальный статус, определяющий особенности положения отдельных категорий граждан, одной из которых являются инвалиды.

В научных источниках представлены исторический анализ государственно-регулирования социальной защиты инвалидов (Жаворонков, 2020), эволюция социальной политики в сфере защиты прав инвалидов (Демьянова, 2015), изучение формирования общего и специального правового статуса инвалидов (Осипов, 2024; Попадайкин и др., 2023; Сивакова, 2023; Шилов, 2024). Значительное внимание уделено вопросам имплементации норм Конвенции ООН о правах инвалидов в российское законодательство (Винникова, 2015; Клишас, 2012; Жаворонков, 2020), проблемам правового регулирования создания доступной среды для инвалидов (Дидятковский, 2023; Каирова, Никитин, 2023), разным аспектам защиты прав инвалидов и надзора за их соблюдением (Гришковец, Галицкая, 2023; Богатова, Шмелев, 2023). Однако исследование трансформации правового статуса инвалидов с учетом развития международных правовых норм, а также анализ имплементации норм международного права в отношении инвалидов в российское законодательство недостаточно обоснованы в научной литературе.

Развитие международного законодательства, регулирующего правовой статус инвалидов

Значимая роль в определении и трансформации правового статуса инвалидов принадлежит ООН и ВОЗ. В 1976 г. в соответствии с резолюцией 31/123 Генеральной Ассамблеи ООН 1981 год провозглашен Международным годом инвалидов, лейтмотивом которого определено всестороннее участие и равенство³. Считаем этот факт первоосновой действий как во внедрении в государствах социальной модели инвалидности, так и в актуализации вопроса о закреплении равного правового статуса инвалидов. Результатом явилось принятие Всемирной программы действий в отношении инвалидов, которая в качестве приоритетных задач установила необходимость определения правового статуса инвалидов в сфере образования, медицинской помощи, трудовой занятости и других сферах, признание того факта, что инвалиды, обладая равными правами, имеют также и равные обязанности, и их право на участие в жизни общества может быть обеспечено через меры политического и социального характера.

ВОЗ в части решения разнообразного спектра вопросов в отношении инвалидов оказывает существенное влияние как на понимание сути инвалидности, так и на формирование международного законодательства в отношении инвалидов и трансформацию их правового статуса. В 1983 г. подготовлен доклад Комитета экспертов ВОЗ по предупреждению инвалидности и реабилитации *«Предупреждение инвалидности и реабилитация»*, в котором актуализируется не-

³ Международный год инвалидов, 1981 год: совместная деятельность ВОЗ с другими учреждениями системы ООН, направленная на предупреждение потери трудоспособности и реабилитацию: Доклад Генерального директора Всемирной организации здравоохранения. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/177573/1/EB67_31_rus.pdf (дата обращения: 23.01.2025); Всемирная программа действий в отношении инвалидов (принята резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН от 03.12.1982). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prog.shtml (дата обращения: 23.01.2025).

обходимость обеспечения качества первичной медико-социальной помощи для профилактики инвалидности, изменения в понимании термина «инвалидность», раскрываются причины социальной сегрегации. В докладе впервые представлено понятие социальной интеграции, под которой понимается активное участие инвалидов в основных направлениях жизни общества, а при характеристике качества жизни инвалидов особое внимание обращается на распространенность социальной сегрегации инвалидов, когда негативное отношение к ним по причине укоренившихся страхов и суеверий является в обществах скорее правилом, нежели исключением⁴. С учетом этого отмечается необходимость формирования социальной политики, основанной на уважении прав каждого человека и стремлении гарантировать социальное равенство всех граждан, что содержит указание на значимость регламентации правового статуса инвалидов с учетом актуального понимания прав человека.

Через 28 лет после выхода доклада, в 2011 г., Целевой группой ВОЗ по инвалидности был подготовлен *Всемирный доклад об инвалидности*, цель которого — обеспечить органы государственной власти и гражданского общества анализом состояния инвалидности, подготовить рекомендации для улучшения жизни инвалидов и содействия реализации Конвенции о правах инвалидов как документу, отражающему основной сдвиг в глобальном понимании проблемы инвалидности. Для изменения правового статуса инвалидов как равного наряду с другими людьми и понимания того, что реализации этого статуса препятствуют многочисленные барьеры, государствам предлагается ряд рекомендаций по обеспечению доступа инвалидам ко всем сферам и услугам, принятие национальной стратегии и плана действий в области инвалидности⁵. Считаем, что радикальным изменением за 28 лет явился переход от декларации приоритета лечебно-профилактических мер в отношении инвалидов к актуализации проблемы преодоления барьеров, связанных с инвалидностью, устранение которых возможно только при нормативном закреплении и реализации прав инвалидов.

Доклад Секретариата ВОЗ на тему «Инвалидность. Проект Глобального плана Всемирной организации здравоохранения по инвалидности на 2014–2021 годы: лучшее здоровье для всех людей с инвалидностью» состоялся в 2014 г. и признал инвалидность в качестве глобальной проблемы не только здравоохранения, но и прав человека, так как лица с инвалидностью испытывают стигматизацию, дискриминацию и неравноправие, подвергаясь нарушениям их прав, в том числе связанных с уважением достоинства⁶. Необходимость устранения нарушений

⁴ Предупреждение инвалидности и реабилитация: доклад комитета экспертов ВОЗ по предупреждению инвалидности и реабилитации. 1983. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40896/3/WHO_TRS_668_rus.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

⁵ Всемирный доклад об инвалидности (2011). URL: https://web.archive.org/web/20120127045351/http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/ru/index.html (дата обращения: 23.01.2025).

⁶ Проект глобального плана ВОЗ по инвалидности на 2014–2021 гг. Лучшее здоровье для всех людей с инвалидностью: Доклад секретариата. URL: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB134/B134_16-ru.pdf?ua=1&ua=1 (дата обращения: 23.01.2025).

прав инвалидов на основе нормативного утверждения равного правового статуса инвалидов и соблюдения их прав определена как важная задача для каждого государства. Подготовка или модернизация государствами законов, стратегий и планов по вопросам здоровья и инвалидности в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов провозглашены как ключевые действия государств.

Следовательно, ВОЗ оказала значительное влияние не только на установление стандартов в сфере здравоохранения в части предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, но и содействовала формированию международного законодательства в отношении инвалидов и трансформации их правового статуса.

Первостепенная роль как в развитии международного законодательства, так и в изменении правового регулирования статуса инвалидов принадлежит ООН. Международные правовые стандарты в области прав и свобод человека разработаны и приняты во второй половине XX в. Они касались закрепления правового статуса человека в целом и практически не выделяли в особую группу лиц с инвалидностью. Отдельные международные документы, регулирующие правовой статус лиц с инвалидностью, стали предметом обсуждения в 70-е гг. прошлого столетия. Полагаем, что эта временная составляющая совпадает с обоснованием социальной модели инвалидности, в рамках которой особое внимание обращено на необходимость преодоления барьеров и изменения правового статуса инвалидов, что определило существенную трансформацию правового регулирования статуса инвалидов.

Первым документом является принятая 10 декабря 1948 г. резолюцией 217A (III) Генеральной Ассамблеи ООН *Всеобщая декларация прав человека*, которая утверждает, что каждый человек обладает всеми провозглашенными правами без какого бы то ни было различия⁷. Впервые закрепляя равенство прав и свобод людей независимо от различий, Декларация не дает указания на различия по состоянию здоровья, которое имеет место по отношению к лицам с инвалидностью, но обозначает право обеспечения жизненного уровня в случае наступления инвалидности. Инвалиды как отдельная группа не выделены, но закрепленные Декларацией права и свободы, запреты распространяются на каждого человека, следовательно, имеют прямое отношение к рассматриваемой категории лиц.

Резолюцией 2200 (XXI) 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеи ООН принят *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, который во многом дублирует и отчасти дополняет содержание прав и свобод, определенных Всеобщей декларацией прав человека, и фиксирует гарантии прав каждого человека на труд, достаточный жизненный уровень, наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и др.⁸ Анализ документа

⁷ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения: 23.01.2025).

⁸ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5429/ (дата обращения: 23.01.2025).

свидетельствует о том, что инвалиды имеют экономические, социальные и культурные права, что прямо не указывается в документе.

Декларация социального прогресса и развития, принятая резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1969 г., содержит призыв к применению ее содержания в качестве базиса политики развития социальной сферы, основывающейся на признании права всех людей без исключения жить в достойных условиях, права на уважение достоинства и ценности личности и индивидуальности, а также обеспечение развития прав человека и социальной справедливости, содействие лицам, находящимся в неблагоприятных условиях, в реализации равных возможностей социального и экономического развития⁹. Впервые появляется указание на значимость особых гарантий прав лиц, пребывающих в социально неблагополучном положении, в том числе инвалидов. Указанная категория лиц обозначена как испытывающие потребность в особой защите государства, основной акцент ставится на необходимости их социального обеспечения и попечительства. Можно предположить, что инвалиды рассматривались в документе в качестве получателя определенных пособий и услуг, обеспечивающих их жизнедеятельность. Отдельно выделяется категория лиц с интеллектуальными и физическими недостатками, для которых важно обеспечить меры, ориентированные на помощь им в развитии их как полезных членов общества и устранение их исключения в силу особенностей психофизического развития.

Таким образом, с момента принятия Всемирной декларации прав человека до начала 70-х гг. прошлого столетия в ряде международных правовых актов закреплены общие права человека без выделения отдельной категории лиц — инвалидов. При этом имеются указания на необходимость социальной поддержки лиц, пребывающих в состоянии социального неблагополучия, людей с физическими и интеллектуальными недостатками. Разработка международных стандартов защиты прав инвалидов началась в 1970-е гг., когда ООН было инициировано принятие Декларации о правах умственно отсталых лиц и Декларации о правах инвалидов, которые подготовлены в целях регулирования правового статуса лиц с инвалидностью на международном уровне.

Декларация о правах умственно отсталых лиц принята резолюцией 2856 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1971 г. В документе подчеркивается, что умственно отсталое лицо обладает теми же правами, что и другие люди, — право на надлежащую медицинскую помощь, право на получение образования, право на труд, право на материальное обеспечение и удовлетворительный жизненный уровень, право на включение в общественную жизнь, право на защиту от эксплуатации, злоупотреблений и унижительного обращения и др.¹⁰ Для реализации этих прав умственно отсталым лицам необходимо оказание помощи, и если при

⁹ Декларация социального прогресса и развития (принята резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 11.12.1969). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁰ Декларация о правах умственно отсталых лиц (принята резолюцией 2856 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1971). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/retarded.shtml (дата обращения: 23.01.2025).

наличии инвалидности это лицо не может осуществлять надлежащим образом свои права, часть из них следует ограничить или аннулировать, предусмотрев правовые гарантии от злоупотреблений. Таким образом, в начале 1970-х гг. нормативно определены как равные, так и особые права умственно отсталых лиц, при этом при определенных условиях эти права могут быть ограничены.

Декларация о правах инвалидов, принятая резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г., провозглашает права одной из социально уязвимых категорий, которой являются инвалиды, и предлагается как фундаментальная основа для защиты прав инвалидов на государственном и международном уровнях. Впервые сформулировано понятие «инвалид», обозначена совокупность гарантированных инвалидам основных прав, как равных с их согражданами того же возраста, которые должны быть признаны за всеми инвалидами без исключений и без дискриминации, так и специальных, обусловленных наличием у инвалидов особенностей и ряда потребностей, утверждена необходимость принятия нужд инвалидов при социальном и экономическом планировании¹¹.

Таким образом, на международном уровне в 70-е гг. прошлого столетия произошла серьезная трансформация правового статуса инвалида, связанная с признанием этой категории лиц как тех, кто в силу наличия недостатка не имеет возможности самостоятельно обеспечивать потребности личной и социальной жизни, но это обстоятельство не должно быть препятствием для реализации равных со всеми прав и должно гарантировать в отношении инвалидов закрепление особых прав.

В 1981 г. принята *Санбергская декларация*, признающая первостепенное значение образования, науки, культуры и информации в жизни всех людей, и особенно лиц с инвалидностью, способствуя максимальному проявлению их способностей и всестороннему участию в жизни общества¹². Документ актуализирует права инвалидов на всеобщий доступ к образованию, профессиональной подготовке, культуре и информации, участию в жизни общества, признавая эти сферы наиболее значимыми для решения проблем инвалидов, формирования положительного общественного мнения и социальной солидарности, что будет способствовать реализации инвалидами своих прав.

На протяжении почти 20 лет с момента принятия в 1975 г. Декларации о правах инвалидов не подготовлено никаких международных документов, регулирующих правовой статус лиц с инвалидностью. Возможно, принятые ранее ООН конвенции и декларации в отношении прав инвалидов не принесли действительно результата в государствах, в связи с чем по итогам проведения Десятилетия инвалидов в ООН в период с 1983 по 1992 г. подготовлен документ, стимулирующий государства к проведению активной политики в отношении инвалидов, за-

¹¹ Декларация о правах инвалидов (принята резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1975). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/disabled.shtml (дата обращения: 23.01.2023).

¹² Санбергская декларация. 1981. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/sundberg.shtml (дата обращения: 23.01.2025).

креплению и осуществлению их прав, реализации комплекса мер в части преодоления барьеров полноценного участия в общественной жизни — *Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов* (1993). Несмотря на то что равные со всеми людьми права инвалидов провозглашены в нескольких декларациях, в качестве цели Правил обозначено содействие такому положению инвалидов, при котором они, как члены общества, имели бы те же права и обязанности, что и другие лица. Впервые введен в оборот термин «обеспечение равных возможностей», который означает процесс, благодаря которому различные системы общества и окружающей среды, такие как обслуживание, трудовая деятельность и информация, оказываются доступными всем, особенно инвалидам¹³. Устанавливается, что после достижения инвалидами равных прав им следует обеспечить выполнение равных обязательств, так как в процессе трансформации правового статуса инвалидов общество и государство вправе ожидать от них большего. Определена совокупность мер по обеспечению равных возможностей, основными среди которых являются учет вопросов инвалидности при разработке национальной политики; создание правовой основы для принятия мер для включения инвалидов в жизнь общества и их равноправия. Этот документ, в отличие от предшествующих ему, содержит не просто перечень прав инвалидов, как равных со всеми людьми, так и особых, обусловленных их состоянием здоровья, а представляет содержательное нормирование правил в сфере образования, медицинской помощи, занятости и многих других, соблюдение которых будет гарантировать предоставление инвалидам равных возможностей участия в социальной жизни. Это один из первых международных документов, четко определивших правовой статус инвалидов с целью обеспечения им равных возможностей участия во всех сферах жизнедеятельности человека.

Наиболее значимым документом в сфере обеспечения прав инвалидов является принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. *Конвенция о правах инвалидов*, которая впервые на уровне мирового сообщества определила понятия дискриминации по признаку инвалидности, разумного приспособления и др., важные для понимания инвалидности в контексте ее социальной модели и изменения правового статуса инвалидов, принципиальные положения деятельности государств в отношении инвалидов, а также обозначила широкий спектр прав инвалидов, не учтенных в ранее принятых международных актах. Обозначая в качестве цели документа поощрение, защиту и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, поощрение уважения присущего им достоинства, Конвенция устанавливает правовой статус инвалида как способного к реализации всех прав человека и основных свобод всеми инвалидами без исключения, их равенство перед законом, право на равную защиту закона и равное пользование им без сегрегации, гарантии им равной и эффективной правовой защиты от дискри-

¹³ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993) // Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12211/ (дата обращения: 23.01.2025).

минации на любой почве¹⁴. Конвенция закрепила исчерпывающую совокупность прав инвалидов, равных со всеми людьми независимо от состояния здоровья, и специальных прав. Таким образом, трансформация правового статуса инвалидов произошла за счет расширения их прав, равных со всеми людьми, особых прав, реализуемых с учетом принципов разумного приспособления и универсального дизайна, а также закрепления мер, способствующих реализации общих и специальных прав инвалидов. При этом к 2013 г. на международном уровне приверженность целям в области развития в интересах инвалидов не привела к должному учету потребностей инвалидов, их участию во всех аспектах развития¹⁵. Отмечается недостаточная реализация прав инвалидов, закрепленных Конвенцией, и декларируется необходимость трансформации правового статуса инвалидов в государствах на основе полномасштабного применения международной нормативной базы по вопросам инвалидности и развития путем поощрения ратификации и соблюдения Конвенции о правах инвалидов, принятия, изменения и исполнения национального законодательства для содействия участию инвалидов в жизни общества.

Таким образом, трансформация правового статуса инвалидов связана с тем, что изначально в документах международного уровня был определен общий правовой статус инвалидов, инвалиды не выделялись как особая группа, но подразумевалось, что они имеют равный со всеми людьми правовой статус с определением общих прав и обязанностей. В 70-е, 90-е гг. прошлого столетия, а затем в 2006 г. были приняты документы, которые наряду с общими правами закрепляли особые права лиц с инвалидностью, что обусловлено особенностями их здоровья, интеллектуальными и физическими особенностями, необходимостью преодоления барьеров, препятствующих нормальному включению инвалидов в систему общественных отношений.

Развитие отечественного законодательства в части регулирования правового статуса инвалидов на основе имплементации норм международного права

Для обоснования собственной позиции относительно развития отечественного законодательства, влияния норм международного права на изменение правового статуса инвалидов в России нами принята и дополнена периодизация А. В. Демьяновой, которая раскрывает динамику социальной политики по поддержке инвалидов на основе анализа изменений законодательства по присуждению статуса инвалида и их пенсионному обеспечению, мер по вовлечению инвалидов в жизнь общества (Демьянова, 2015).

Первый период — система социальной защиты инвалидов в СССР до 1990 г. на основе медицинского подхода к инвалидности. Принципы функционирования

¹⁴ Конвенция о правах инвалидов (принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13.12.2006) // Консультант плюс. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/18436.html/> (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁵ Резолюция Всемирной ассамблеи здравоохранения по инвалидности от 27.05.2013. URL: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_R9-ru.pdf?ua=1&ua=1 (дата обращения: 23.01.2025).

ния социальной защиты инвалидов и реализации их прав сформированы в советское время и частично действуют в текущий период. Нормативная правовая база, регулирующая правовой статус инвалидов, носила фрагментарный характер, отсутствовал единый закон о защите прав инвалидов, существовал ряд документов, регламентирующих пенсионное обеспечение инвалидов, значительное внимание уделялось пассивным, компенсирующим мерам по поддержке жизнедеятельности инвалидов. Описанная ситуация не способствовала активному вовлечению инвалидов в общественную и трудовую жизнь, группа инвалидности назначалась в зависимости от трудоспособности человека, действовал ряд документов по пенсионному обеспечению инвалидов с учетом группы инвалидности, заработной платы, дифференциации размера пенсионных выплат для рабочих и служащих в зависимости от природы заболевания. Содержание нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус инвалидов, не соответствовало международным стандартам.

Второй период — формирование новой модели институтов социальной защиты и поддержки населения, в том числе инвалидов, в период с 1990 по 1994 г., создание предпосылок перехода к социальной модели инвалидности. В этот период принят первый закон, устанавливающий права инвалидов, — закон СССР от 11 декабря 1990 г. № 1826-1 «Об основных началах социальной защищенности в СССР», который привел законодательство страны в соответствие с нормами международного права, закрепив права инвалидов на получение образования, медицинскую помощь, трудовую деятельность и др., тем самым существенно изменив правовой статус инвалидов. Назначение документа состояло в определении государственной политики в отношении инвалидов для обеспечения им равных со всеми другими гражданами СССР возможностей в реализации прав и свобод, устранении ограничений в их жизнедеятельности, создании благоприятных условий для ведения ими полноценного образа жизни, активного участия в экономической и политической жизни общества, выполнения своих гражданских обязанностей. Следовательно, в этот период состоялось юридическое оформление перехода от медицинской трактовки инвалидности к ее социальной интерпретации. В перспективе это привело к существенной трансформации правового статуса инвалидов в Российской Федерации.

Третий период — развитие концепции инвалидности и реализация мер по интеграции инвалидов в общество в период с 1995 по 2001 г. Законодательное нормирование правового статуса инвалидов осуществлялось в контексте международных правовых актов. Важным событием явилось принятие Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который стал неким «преемником» упомянутого закона и включал ряд положений Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов (1993). По этой причине состоялось реформирование системы освидетельствования инвалидов. В этот период впервые Постановлением Правительства РФ от 16 января 1995 г. № 59 утверждена Федеральная комплексная программа «Социальная поддержка инвалидов» на 1995–1999 гг. Несмотря на принятие новых

законодательных актов и программно-целевых документов, утверждающих понимание инвалидности в контексте социального подхода, продолжалась реализация медицинской модели инвалидности. По нашему мнению, при нормативном закреплении равных со всеми людьми прав инвалидов посредством имплементации международных норм в российское законодательство данная категория лиц продолжала рассматриваться как пассивные получатели медицинских и социальных услуг.

Четвертый период — изменение положения инвалидов с учетом реформирования пенсионной системы и монетизации льгот в период с 2002 по 2009 г. Приняты новые нормативные правовые акты, которые определяли три вида пенсий по инвалидности: трудовую, государственную и социальную, в контексте реформы предоставления льгот инвалидам произошли такие изменения, как монетизация части льгот, объединение ряда льгот в социальный пакет (набор социальных услуг), а начатое в 1990-е гг. наращивание социального обеспечения лиц в трудной жизненной ситуации за счет повышения пенсий и пособий, предоставления неденежных льгот в 2000-х гг. выступало в качестве сдерживающего фактора социальных проблем в результате экономических преобразований (Демьянова, 2015). В 2000–2005, затем в 2006–2010 гг. осуществлялась реализация федеральных целевых программ по социальной поддержке инвалидов, благодаря которым решались задачи максимально возможной интеграции инвалидов в общество путем повышения качества медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, развития отечественного рынка реабилитационной индустрии, содействия безбарьерному доступу инвалидов к инфраструктуре.

Пятый период — формирование доступной среды для инвалидов в рамках концепции равных прав инвалидов на участие во всех сферах жизни общества в 2010–2015 гг. Период характеризуется в основном принятием Федерального закона от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» и Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов». С учетом этого произошли изменения в нормативной правовой базе, регламентирующей правовой статус инвалидов и реализацию комплекса мер в отношении инвалидов: утверждены классификации и критерии для осуществления медико-социальной экспертизы граждан с учетом международных стандартов, принята государственная программа «Доступная среда», реализация мероприятий которой не только стала показателем готовности страны к формированию условий для соблюдения международных стандартов в области прав инвалидов, но и утвердила принципы политики государства в отношении лиц с инвалидностью. Приняты нормативные акты о порядке разработки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления мероприятий по повышению доступности для инвалидов объектов и услуг в сфере образования, здравоохранения, труда,

занятости и социальной защиты. Эти акты ориентированы на реализацию права инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности. Указами Президента РФ 2012 г. определена необходимость реализации права инвалидов на получение образования и трудовую занятость, а именно подготовка специализированных программ профессионального обучения, обеспечение безбарьерной среды в профессиональных образовательных организациях, создание специальных рабочих мест для инвалидов. В данный период Российская Федерация стала активно руководствоваться международными стандартами прав инвалидов, которые определили смысл государственной политики в отношении этой категории лиц, а также содержание нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус инвалидов.

Дополняя периодизацию А. В. Демьяновой, обозначим следующий период. *Шестой период — развитие российского законодательства в отношении инвалидов с учетом практики правоприменения с 2016 г. по настоящее время.* Этот период характеризуется внесением изменений в действующие и принятием новых нормативных правовых актов, закрепляющих права инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов, и с учетом анализа практики правоприменения действующего законодательства, который выявил системные лакуны в государственном регулировании создания безбарьерной среды и устранения исключения по признаку инвалидности. Стала очевидной необходимость внесения существенных и коррелирующих между собой изменений в целый ряд законодательных актов. В связи с этим Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» произведены изменения в ряде законодательных актов о занятости населения, социальной защите населения, об образовании, о гарантиях избирательных прав граждан, о связи, о культуре и др. Все изменения связаны с обеспечением доступности объектов и услуг для инвалидов, что в целом соответствует международным нормам. Не менее 55 изменений претерпел Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», большая часть из которых связана с закреплением равных со всеми людьми или особых прав инвалидов в разных сферах в соответствии с нормами международных документов. Системообразующим документом в проводимых изменениях выступает государственная программа РФ «Доступная среда» с комплексом мер по созданию правовых, экономических и институциональных условий по интеграции инвалидов в общество и повышению качества их жизни. Поэтапная реализация дорожных карт по повышению доступности для инвалидов объектов органов и организаций и услуг, предоставляемых ими, способствовала направленности на соблюдение прав инвалидов на полное и полноценное участие в жизни общества.

Принимая во внимание тот факт, что рамки статьи не позволяют провести детальный анализ всего спектра нормативных правовых актов в части прав инва-

лидов, сформулируем ряд выводов, отражающих трансформацию правового регулирования статуса инвалида:

- трансформация правового статуса инвалидов в отечественном законодательстве осуществлялась от приоритета патернализма и минимального социального обеспечения к признанию, нормативному закреплению и расширению прав инвалидов как субъектов, обладающих всем комплексом прав человека наряду с другими людьми;
- в контексте реализации норм международного права во многих нормативных правовых актах закреплён принцип недискриминации инвалидов по разным основаниям и меры по устранению барьеров равного участия в различных сферах жизнедеятельности;
- правовой статус инвалидов претерпел существенные изменения, произошло уточнение и расширение как общих, так и специальных прав инвалидов на основе имплементации норм международного права в российское законодательство;
- нормативными правовыми актами сформированы гарантии прав инвалидов на получение доступного и качественного образования, услуг в сфере здравоохранения, труда и занятости населения, в сфере социального обслуживания и многих других, которые существенно расширяют возможности интеграции лиц с инвалидностью в общество;
- в нормативных правовых актах отсутствуют правовые основания, предполагающие конфликт норм российского законодательства с положениями Конвенции о правах инвалидов, но эффективность утвержденных мер по соблюдению прав инвалидов нивелируется по-прежнему существующими барьерами в разных сферах социальной жизни;
- признание инвалидов субъектами прав человека, обладающими совокупностью прав наравне с остальными людьми, а также специальными правами, приводит к осознанию необходимости трансформации правового регулирования статуса инвалидов в части определения специфических обязанностей этой категории лиц, так как правовой статус включает не только права и законные интересы, но и обязанности и ответственность;
- при нормативном закреплении общих и специальных прав инвалидов практика правоприменения свидетельствует о многочисленных нарушениях прав граждан с инвалидностью практически во всех сферах жизнедеятельности¹.

Заключение

Таким образом, трансформация правового регулирования статуса инвалидов происходила от восприятия лиц с инвалидностью как субъектов социального обеспечения к их принятию как субъектов равных прав, для полной реализации которых инвалиды нуждаются в социальной защите. В настоящее время спектр общих и специальных прав инвалидов является исчерпывающим и соот-

¹ О многочисленных нарушениях прав граждан с инвалидностью, допускаемых органами государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующими субъектами // Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=82977095>

ветствующим международным правовым актам. В качестве перспективы определяем необходимость анализа практики правоприменения и реализации прав инвалидов, совершенствование нормативных актов с целью устранения пробелов правового регулирования, реализацию превентивных мер на основе правового просвещения представителей органов власти и граждан в сфере прав инвалидов, а также мониторинг фактического положения инвалидов, позволяющий установить повышение качества жизни инвалидов в результате трансформации их правового статуса.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Богатова Е. В., Шмелев А. В. Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 6. С. 173–177. DOI 10.24412/2227-7315-2023-6-172-177

Большая юридическая энциклопедия / авт.-сост. А.Б. Барихин. М. : Книжный мир, 2010.

Винникова Р.В. Имплементация норм Конвенции ООН о правах инвалидов в законодательстве Российской Федерации и других государств // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 25. С. 61–66.

Гришковец А. А., Галицкая Н. В. Актуальные проблемы государственной поддержки и защиты прав инвалидов в современной России (административно-правовые аспекты) // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2023. № 2. С. 105–116. DOI 10.52452/19931778_2023_2_105

Демьянова А.В. Социальная политика в сфере защиты прав инвалидов в России: препринт. М., 2015. 50 с. URL: https://www.hse.ru/data/2015/10/19/1076582141/WP3_2015_09_____.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

Дитятковский М. Ю. О доступной среде в муниципальных образованиях Российской Федерации // Правоприменение. 2023. Т. 7, № 4. С. 96–105. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(4).96-105

Жаворонков Р. Н. Социальная защита инвалидов: вчера, сегодня, завтра (правовые аспекты). М. : У Никитских ворот, 2020. 248 с.

Каирова А. И., Никитин А. Н. Нормативно-правовое регулирование механизма контроля соблюдения требований к обеспечению доступной среды для инвалидов // Право и государство: теория и практика. 2023. № 1. С. 29–31. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_1_29

Клишас А. А. Международно-правовые аспекты, связанные с ратификацией Россией Конвенции о правах инвалидов // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2012. № 2. С. 210–215.

Особенности правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов / сост. М. Ю. Осипов. 2-е изд. М.: Ай Пи Ар Медиа, 2024. 275 с.

Попадейкин В. В., Соловьев А. А., Розанова Е. В., Нарциссова С. Ю. Правовая защита и социализация инвалидов. М.: Эдитус, 2023. 228 с.

Сивакова И.В. Инвалидность. Полный универсальный справочник. М. : Проспект, 2023. 96 с.

Шилов Ю. В. Вопросы формирования особого правового статуса лиц с ограниченными возможностями здоровья // Флагман науки. 2024. № 10. С. 231–233.

REFERENCES

Bogatova, E. V., Shmelev A. V. (2023). The specifics of prosecutorial supervision over the observance of the rights of socially vulnerable categories of citizens. *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii*, 6, 173–177. <https://doi.org/10.24412/2227-7315-2023-6-172-177> (In Russ.).

Barikhin, A.B. (author-comp.) *The Great Legal Encyclopedia* (2010). Moscow: Knizhnyj mir. (In Russ.).

Vinnikova, R. V. (2015). Implementation of the norms of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the legislation of the Russian Federation and other States. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 25, 61–66. (In Russ.)

Grishkovets, A. A., Galitskaya, N. V. (2023). Actual problems of state support and protection of the rights of persons with disabilities in modern Russia (administrative and legal aspects). *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, 2, 105–116. https://doi.org/10.52452/19931778_2023_2_105 (In Russ.).

Demyanova, A. V. (2015). *Social policy in the field of protection of the rights of persons with disabilities in Russia. Preprint*. Moscow. URL: https://www.hse.ru/data/2015/10/19/1076582141/WP3_2015_09_____.pdf (date of request: 01/23/2025). (In Russ.).

Dityatkovsky, M.Yu. (2023). About the accessible environment in the municipalities of the Russian Federation. *Pravoprimerenie*, 4(7), 96–105. [https://doi.org/10.52468/2542-1514.2023.7\(4\).96-105](https://doi.org/10.52468/2542-1514.2023.7(4).96-105) (In Russ.).

Zhavoronkov, R. N. (2020). *Social protection of the disabled: yesterday, today, tomorrow (legal aspects)*. Moscow: U Nikitskih vorot (In Russ.).

Kairova, A. I., Nikitin, A. N. (2023). Regulatory and legal regulation of the mechanism for monitoring compliance with requirements for providing an accessible environment for people with disabilities. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 1, 29–31. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_1_29 (In Russ.).

Klishas, A. A. (2012). International legal aspects related to Russia's ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2, 210–215. (In Russ.).

Osipov, M. Yu. (comp.). (2024). *Features of legal regulation of labor and social security for the disabled. 2nd ed.* Moscow : Aj Pi Ar Media (In Russ.).

Popadeikin, V. V., Soloviev, A. A., Rozanova, E. V., Narcissova, S. Yu. (2023). *Legal protection and socialization of the disabled*. Moscow : Editus (In Russ.).

Sivakova, I. V. (2023). *Disability. A complete universal reference*. Moscow : Prospekt (In Russ.).

Shilov, Yu.V. (2024). Issues of formation of the special legal status of persons with disabilities. *Flagman nauki*, 10, 231–233. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Светлана Викторовна Соловьева — канд. пед. наук, доцент кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия.

Svetlana V. Solovyeva — Cand. Sci. (Pedagogy), Associate Professor of the Department of Sociology and Technologies of Public and Municipal Administration, Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Yekaterinburg, Russia.

Статья поступила в редакцию 20.01.2025;
одобрена после рецензирования 14.02.2025;
принята к публикации 14.02.2025.
The article was submitted 20.01.2025;
approved after reviewing 14.02.2025;
accepted for publication 14.02.2025.