

## Инвалиды в информационном поле: законодательство и проблемы<sup>1</sup>

### *Особые информационные потребности и международно признанное право на информацию*

Право на информацию – одно из основных прав человека вообще – представляет для людей с инвалидностью особую ценность. Не случайно статья 9 Конвенции ООН о правах инвалидов устанавливает: «Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими... к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы»<sup>2</sup>.

Действительно, здоровые люди от 70 до 90% всей информации получают с помощью глаз. Напротив, инвалиды по зрению такой возможности лишены. Информационная реабилитация является для них ключевой, и поэтому в Европе и Америке их нередко называют инвалидами по чтению. Кстати, к этой же категории могут быть отнесены, например, инвалиды с тяжелыми формами ДЦП, инвалиды без обеих рук и т.п. Между прочим, Марракешскими соглашениями, к которым присоединилась Россия, предусматривается распространение на них правил обеспечения доступа к информации, установленных для инвалидов по зрению и представляющих собой особый случай в законодательстве о защите авторских прав<sup>3</sup>.

Инвалиды по слуху нуждаются в субтитровании и сурдопереводе, причём не только при опосредованном общении через СМИ, но и непосредственно, в т.ч. и при официальных контактах (учебные заведения, органы государственной власти и т.п.).

Наконец, люди с поражением опорно-двигательного аппарата, особенно колясочники, также испытывают дополнительные потребности в получении информации, поскольку во многих случаях она избавляет их от трудностей, связанных с передвижением.

Государственным гарантиям удовлетворения этих специфических потребностей посвящена большая часть статьи 21 Конвенции ООН о правах инвалидов, полное название которой гласит: «Свобода выражения мнения и убеждений и доступ к информации».

В частности, свобода «искать, получать и распространять информацию и идеи наравне с другими, пользуясь по своему выбору всеми формами общения», рассматривается в Конвенции как необходимое условие обеспечения возможностей инвалидов «пользоваться правом на свободу выражения мнения и убеждений». При этом в качестве составляющих доступа инвалидов к информации рассматриваются следующие направления.

1. «... снабжение инвалидов информацией, предназначенной для широкой публики, в доступных форматах и с использованием технологий, учитывающих разные формы инвалидности, своевременно и без дополнительной платы» (пункт *a* статьи 21).

2. «... принятие и содействие использованию в официальных сношениях: жестовых языков, азбуки Брайля, усиливающих и альтернативных способов общения и всех других доступных способов, методов и форматов общения по выбору инвалидов» (пункт *b* статьи 21).

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам доклада на круглом столе «Люди с инвалидностью в информационном поле». Государственная Дума Федерального собрания РФ, 2 июня 2014 г.

<sup>2</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/disability](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability)

<sup>3</sup> Марракешский договор для облегчения доступа слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к опубликованным произведениям. Принят Дипломатической конференцией, Марракеш, 17-28 июня 2013 года.

3. «... активное побуждение частных предприятий, оказывающих услуги широкой публике, в том числе через Интернет, к предоставлению информации и услуг в доступных и пригодных для инвалидов форматах» (пункт *c* статьи 21).

4. «... побуждение средств массовой информации, в том числе предоставляющих информацию через Интернет, к превращению своих услуг в доступные для инвалидов» (пункт *d* статьи 21).

5. «... признание и поощрение использования жестовых языков» (пункт *e* статьи 21).

Обратимся теперь к конкретным проблемам, отмечая параллельно, насколько удалось имплементировать положения Конвенции в национальное российское законодательство и реализовать их на практике.

### ***Доступ к информации: законодательство и практика***

Отечественное законодательство, обеспечивающее право инвалидов на информацию, стало складываться задолго до принятия Конвенции ООН о правах инвалидов. Ключевое значение в этом отношении (собственно, как и в области социальной защиты инвалидов вообще) имело принятие одноименного Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ. Напомню: для того, чтобы этот закон был принят, обеим палатам Федерального Собрания (Государственной Думе и Совету Федерации) пришлось преодолеть вето Президента Б.Н. Ельцина.

С большим трудом защитить это право удалось при принятии Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122 («о монетизации»), когда Правительство предлагало полностью «сбросить» финансовые обязательства по информационному обеспечению инвалидов (в частности, по финансированию выпуска литературы для слепых) с федерального бюджета на региональные.

Подписание Россией Конвенции ООН о правах инвалидов и последующая ее ратификация стали толчком к улучшению федерального законодательства и в данном отношении. В настоящее время соответствующие положения представлены в федеральных законах достаточно разносторонне, однако эти законы разделяют общий для законодательной техники 2000-х гг. недостаток, а именно: и в этой части Федеральный закон «О социальной защите инвалидов» имеет сугубо рамочный характер; о его реальном содержании и, тем более, механизмах реализации можно судить, лишь ознакомившись с подзаконными актами. Отметим лишь некоторые законодательно установленные положения по интересующему нас вопросу.

Так, согласно части второй статьи 11.1, техническими средствами реабилитации инвалидов являются, в частности:

- «специальные средства для ориентирования..., общения и обмена информацией;
- специальные средства для обучения, образования (включая литературу для слепых)...

Тем самым закон создает основания для включения таких средств в перечень ТСР, которые должны быть доступны инвалиду бесплатно. В настоящее время такой перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. N 2347-р, предусматривает для инвалидов по слуху следующие технические средства реабилитации:

- сигнализаторы звука световые и вибрационные;
- слуховые аппараты, в том числе с ушными вкладышами индивидуального изготовления;
- телевизоры с телетекстом для приема программ со скрытыми субтитрами;
- телефонные устройства с текстовым выходом;
- голосообразующие аппараты.

Соответственно, инвалидам по зрению, согласно перечню, на бесплатной основе должны быть доступны:

- специальные устройства для чтения "говорящих книг", для оптической коррекции слабовидения;
- собаки-проводники с комплектом снаряжения;
- медицинские термометры и тонометры с речевым выходом.

Переходя к практике реализации положений закона, обеспечивающих инвалидам возможность общения наравне с другими, отмечу три важных обстоятельства.

Во-первых, думский Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов ежегодно отмечает, что предусмотренных на эти цели федеральными бюджетами средств явно не достаточно. Более того, в последнее время при внесении изменений в бюджеты текущего года, происходящих, как правило, в ноябре, т.е. после принятия бюджета на следующий год, на ТСП обычно выделяется по несколько миллиардов рублей.

Во-вторых, инвалиды (особенно по зрению) обычно высказывают недовольство тем, что в перечне ТСП отсутствуют современные информационно-технологические средства – специальные компьютеры, смартфоны и т.п. Автору неоднократно доводилось обсуждать эту проблему в Минтруда России. Ответ высокопоставленных чиновников министерства постоянно сводился к следующему: деньги выделяет Минфин; больше не дает; поэтому, если инвалиды хотят включить в перечень дополнительные ТСП, нужно исключить часть присутствующих в нем сейчас. А поскольку исключать нечего, перечень не расширялся с 2005 года.

В-третьих, в некоторых регионах России расширение перечня произошло за счет его региональной части, и определенным категориям инвалидов (как правило, незрячие работники интеллектуального труда и студенты) современные информационные ТСП стали доступными.

Ключевой, с точки зрения нашей темы, в Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» является статья 14 «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации». В смысловом отношении статья явно включает два самостоятельных фрагмента, один из которых посвящен инвалидам по зрению, а другой – инвалидам по слуху, причем во второй фрагмент впервые на уровне Федерального закона<sup>4</sup> включены и проблемы информационного обеспечения слепоглухих. К наиболее важным положениям статьи можно отнести следующие.

1. В отношении инвалидов по зрению установлено, что:

- выпуск предназначенной для них литературы «является расходным обязательством Российской Федерации», т.е. производится за счет федерального бюджета;
- аналогичным образом приобретение такой литературы «для федеральных образовательных организаций и библиотек является расходным обязательством Российской Федерации»;
- «приобретение периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для инвалидов, в т.ч. издаваемой на магнитофонных кассетах и рельефно-точечным шрифтом брайля, для образовательных организаций и библиотек, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных организаций, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации», т.е. финансируется за счет региональных бюджетов;
- для муниципальных библиотек соответствующая литература приобретается за счет местных бюджетов.

В порядке короткого комментария отмечу:

во-первых, распределение финансовых обязательств в отношении выпуска литературы для инвалидов по принадлежности организаций, для которых она приобретается (федеральные – из федерального бюджета и т.п.);

---

<sup>4</sup> См. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

во-вторых, некоторое отставание текста закона от технологического прогресса (литература для инвалидов по зрению на магнитофонных кассетах выпускаться практически перестала);

в-третьих и главное, противоречие законодательных норм в отношении литературы именно инвалидов по зрению. Закон требует, чтобы ее выпуск производился за счет федерального бюджета, а приобретение, как и в случаях с другими инвалидами, распределялось по принадлежности организаций к бюджетам соответствующих уровней.

Такое противоречие возникло, как уже упоминалось, в связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122 о так называемой монетизации. Норма о выпуске литературы для слепых как расходной части Российской Федерации представляет собой поправку автора этих строк, а остальной текст – предложения Правительства. Фактически эти нормы закона трактуются следующим образом: большую часть расходов по выпуску учебной, научной, художественной литературы для слепых берет на себя федеральный бюджет, а региональные и местные бюджеты – лишь сравнительно небольшую часть дополнительных расходов. После 2005 г. идея устранить внутреннее противоречие статьи неоднократно обсуждалась с заинтересованными издательствами и руководителями ВОС, курирующими данное направление, однако риски утратить федеральное финансирование признавались слишком высокими.

Непротиворечивая формулировка статьи была предложена Правительству и в связи с обсуждением 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», однако принята не была. Тем не менее, в 2005-2015 гг. удалось увеличить финансирование выпуска литературы для слепых из Федерального бюджета (округленно) с 74 до 180 млн рублей, т.е. почти в 2,5 раза. В расчете на каждого из 150 тысяч читателей специальных библиотек это, конечно, много меньше, чем в Европе. Однако в условиях экономического кризиса и при необъявленном секвестре Федерального бюджета на 2015 г. увеличение расходов на 11 млн руб. можно считать значительным успехом.

В продолжение статьи 11.1, статья 14 требует, чтобы уполномоченные органы оказывали помощь инвалидам по зрению в обеспечении их тифлосредствами.

2. В отношении инвалидов по слуху закон также устанавливает целый ряд гарантий получения информации, в т.ч.:

- повышение статуса русского жестового языка. Он «признается языком общения при наличии нарушений слуха и (или) речи, в т.ч. в сферах устного использования государственного языка Российской Федерации»;

- «вводится система субтитрования или сурдоперевода телевизионных программ, кино- и видеofilьмов»;

- «порядок предоставления услуг по переводу русского жестового языка... определяется Правительством Российской Федерации»;

- «уполномоченные органы обеспечивают инвалидам помощь в получении услуг по сурдопереводу..., предоставлении сурдотехники...»;

- «органы государственной власти и местного самоуправления «создают условия в подведомственных учреждениях для получения инвалидами по слуху услуг по переводу с использованием русского жестового языка»;

- переводчики русского жестового языка должны иметь соответствующее образование и квалификацию. «Обеспечиваются подготовка, повышение квалификации и профессиональная переподготовка преподавателей и переводчиков русского жестового языка...».

Далеко не все эти вполне современно сформулированные законодательные предложения реализуются на практике. Во всяком случае на комиссии по делам инвалидов при Президенте РФ и других общественных площадках при органах государственной власти руководители Всероссийского общества глухих регулярно

констатируют низкую долю программ с сурдопереводом даже на государственных телеканалах, очевидную нехватку квалифицированных сурдопереводчиков и государственного финансирования их деятельности.

3. В отношении слепоглухих закон предусматривает:

- подготовку для них тифлосурдопереводчиков со специальным образованием и квалификацией;
- обязанность уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления оказывать им помощь в получении услуг по тифлосурдопереводу;
- как и в случае с инвалидами по слуху, установление Правительством порядка предоставления услуг по тифлосурдопереводу.

Правила предоставления инвалидам услуг по переводу русского жестового языка, сурдопереводу, тифлосурдопереводу утверждены Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2007 г. № 608. Вот некоторые наиболее важные положения из этих правил.

[...]

2. Предоставление инвалидам услуг по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу) осуществляется в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, разрабатываемыми федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы.

3. Услуги по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу) предоставляются инвалиду за счет средств федерального бюджета в количестве до 40 часов в 12-месячном периоде...

Отказ инвалида от предоставления услуг по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу), рекомендованных индивидуальной программой реабилитации, не дает ему права на получение компенсации.

[...]

5. Уполномоченный орган не позднее 3 рабочих дней с даты поступления заявления, указанного в пункте 4 настоящих Правил, рассматривает его, ставит инвалида на учет по предоставлению услуг по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу) и выдает (по желанию инвалида высылает) ему направление в организацию, предоставляющую услуги по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу), отобранную уполномоченным органом в установленном порядке, на получение указанных услуг.

6. В случае если предусмотренное индивидуальной программой реабилитации право на получение услуг по переводу русского жестового языка (сурдопереводу, тифлосурдопереводу) реализовано инвалидом самостоятельно (за счет собственных средств), то ему выплачивается компенсация в размере фактически понесенных расходов, но не более стоимости данных услуг, предоставляемых организацией, отобранной уполномоченным органом в установленном порядке, исходя из количества часов перевода русского жестового языка (сурдоперевода, тифлосурдоперевода) и периода их предоставления, указанных в пункте 3 настоящих Правил.

Порядок выплаты компенсации, включая порядок определения ее размера и порядок информирования инвалидов о размере компенсации, определяется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации<sup>5</sup>.

Помимо профильного Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», нормы, призванные обеспечить их доступ к информации, вошли во многие отраслевые законы, в особенности после принятия и подписания Президентом 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».

---

<sup>5</sup> Утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 января 2011 г. N 57н.

Так, например, Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ в пункте 4 статьи 19 содержит следующие нормы при предоставлении услуг в полустационарной форме и в стационарной форме:

- «... доступное размещение оборудования и носителей информации» (подпункт 2);
- «дублирование текстовых сообщений голосовыми сообщениями, оснащение организации социального обслуживания знаками, выполненными рельефно-точечным шрифтом Брайля, ознакомление с их помощью с надписями, знаками и иной текстовой и графической информацией на территории такой организации, а также допуск тифлосурдопереводчика...» (подпункт 3);
- «дублирование голосовой информации текстовой информацией, надписями и (или) световыми сигналами, информирование о предоставляемых социальных услугах с использованием русского жестового языка (сурдоперевода), допуск сурдопереводчика» (подпункт 4).

После принятия Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ аналогичные нормы содержатся в следующих Федеральных законах, регулирующих функционирование транспортной системы страны:

Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации;

Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного и электрического транспорта».

Приведем некоторые положения по интересующей нас теме из законодательства о железнодорожном транспорте:

- «оборудование вокзалов низкорасположенными телефонами с функцией регулирования громкости, текстофонами для связи со службами информации, экстренной помощи;

- дублирование необходимой для пассажиров из числа инвалидов звуковой и зрительной информации, в том числе о времени отправления и прибытия поездов, стоимости проезда пассажиров и перевозок багажа, грузобагажа, времени работы железнодорожных билетных касс, камер хранения, расположении вокзальных помещений, об оказываемых им услугах, о предоставляемых гражданам определенных категорий льготах.

Владельцами инфраструктур на вокзалах пассажирам из числа инвалидов без взимания дополнительной платы предоставляются следующие услуги:

- помощь при передвижении по территории вокзала, в том числе при входе в поезд и выходе из него, до места посадки в поезд и от места высадки из него, при оформлении багажа, получении багажа по прибытии поезда, а также обеспечение посадки в транспортное средство инвалидов и высадки из него;

- предоставление вспомогательных средств, в том числе кресел-колясок;

- допуск собаки-проводника при наличии документа, подтверждающего ее специальное обучение и выдаваемого по форме и в порядке, которые определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения (далее - специальный документ).

Перевозчиками в поездах дальнего следования пассажирам из числа инвалидов без взимания дополнительной платы предоставляются следующие услуги:

- предоставление вспомогательных средств, в том числе кресел-колясок;

- провоз собак-проводников при наличии специального документа.

Сверх установленной нормы бесплатного провоза багажа и без взимания платы инвалиды имеют право провозить, не сдавая в багаж, трость, костыли, носилки и (или) кресло-коляску, предназначенные для личного пользования".

Среди других положений Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ специального внимания, на наш взгляд, заслуживают:

введение в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" специальной статьи о недопущении дискриминации по признаку инвалидности;

установление того, что группа инвалидности определяется исключительно в зависимости от степени расстройства функций организма (до настоящего времени в качестве критерия использовались еще и ограничения жизнедеятельности);

введение федерального реестра инвалидов.

Президентской комиссией по делам инвалидов рекомендовано, а Председателем правительства на встрече с руководителями общественных организаций 3 декабря 2014 г. поручено соответствующим министерствам и ведомствам разработать подзаконные акты, обеспечивающие реализацию положений Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ, в т.ч. и тех, которые должны обеспечить доступ инвалидов к информации. Назначены ответственные за это заместители министров. Координация их деятельности и согласование предлагаемых подзаконных актов поручено Минтруду России, которое намерено делать это в кооперации с общероссийскими общественными организациями инвалидов.

Вновь возвращаясь от законодательных норм к «прозе жизни», необходимо заметить, что некоторое представление о возможностях приобщения инвалидов к информации и ее качестве дают социологические исследования. Согласно одному из них:

на первое место в качестве источника информации люди с инвалидностью ставят телевидение (61-78%);

на второе место – печатную периодику, включая центральные и местные газеты и журналы (47-56%);

третье место занял Интернет (31-46%);

и лишь четвертое – радио (10-18%).

При этом социально-психологическое и нравственное влияние СМИ опрошенные люди с инвалидностью оценивают не слишком высоко:

34% заявляют об их негативном воздействии на свое сознание и поведение;

32% опрошенных отрицают какое-либо влияние масс-медиа на свое самочувствие;

39% согласились с утверждением «материалы СМИ помогают мне обрести уверенность в себе»;

напротив, 41% считают, что «материалы СМИ убеждают меня в том, человек ценен тем, какое положение в обществе он занимает и сколько у него материальных благ»<sup>6</sup>.

Иерархия предпочитаемых информационных материалов у людей с ограниченными возможностями здоровья выглядит следующим образом:

1 место – материалы, адресованные непосредственно инвалидам, содержащие сведения о возможностях их социальной поддержки и адаптации;

2 место – рассказывающие об опыте преодоления другими инвалидами ограничений жизнедеятельности;

3 место – материалы о нормативных правовых аспектах их социальной инклюзии.

В определенном смысле аудитория инвалидов оказалась в информационном плане более разборчивой и подготовленной, чем обычная массовая аудитория. Так, развлекательные передачи и материалы отнесены ею среди информационных предпочтений лишь на 7-ю позицию после старого и современного кино<sup>7</sup>, тогда как у обычной аудитории подобного рода «попса» находится среди приоритетов. Приведенные данные могут служить подтверждением необходимости:

---

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

- увеличения числа программ для инвалидов на общедоступных теле- и радиоканалах;
- создания специальных каналов для инвалидов и членов их семей;
- расширения на общедоступных каналах объема информационных материалов, направленных на формирование положительного отношения к людям с инвалидностью и пропаганду их ценности для общества в целом. Последнее необходимо тем более, что, согласно социологическим данным, полученным методом массового анкетирования в Орле, Калуге и Туле в 2011-2012 гг., 57% опрошенных инвалидов называют основными причинами своего неудовлетворительного социально-психологического самочувствия существующие в российском обществе стереотипы в отношении инвалидов и считают их негативными факторами, препятствующими интеграции инвалидов в общество.

В свое время автором была разработана концепция законопроекта о внесении изменений в законодательство в связи с ратификацией Конвенции ООН о правах инвалидов, которая шла гораздо дальше принятого Федерального закона № 419-ФЗ. В отношении доступа инвалидов к информации концепция предполагала, в частности:

- обязать электронные СМИ не менее 10% эфирного времени выделять на освещение проблем инвалидов (пропорционально их доле в составе населения), просвещение общества в отношении инвалидов, причем с обязательным участием самих инвалидов;
- использовать язык жестов в системе образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и требованиями;
- не допускать к показу в кинотеатрах и на центральном телевидении фильмы, не снабженные субтитрами, обеспечить тифлокомментированием не менее 30% таких фильмов;
- все новостные передачи на центральном телевидении и не менее 30% других передач обеспечивать субтитрованием или сурдопереводом и т.д.<sup>8</sup>.

Приведу пример дискуссии по одному из таких предложений на пленарном заседании Госдумы 18 ноября 2014 г. при обсуждении поправок к будущему Федеральному закону № 419-ФЗ.

**Смолин О. Н.:** «... следующая поправка касается реализации права на информацию. Дело в том, что, как известно, Гражданский кодекс устанавливает довольно жесткие ограничения на выдачу книг в цифровых форматах для обычных граждан. Исключение сделано для людей с нарушениями зрения, так называемых инвалидов по чтению, если пользоваться международной терминологией». Однако Марракешский договор, к которому Российская Федерация присоединилась, «предусматривает, что это должно касаться не только инвалидов по зрению, но и некоторых других категорий инвалидов: например, инвалидов, лишённых обеих рук, или инвалидов с тяжёлой формой ДЦП, которые не могут читать книги не потому, что нет глаз, а потому, что они не могут их листать. Повторяю: поправка соответствует Марракешскому договору, расширяет права на информацию для инвалидов других категорий, которые в этом нуждаются. Просим поддержать».

**Терентьев М. Б.:** «... федеральным законом от 12 марта 2014 года внесены изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, и, по мнению комитета, благодаря этим изменениям данное положение уже урегулировано в действующем законодательстве. Если это не так, давайте вернёмся к этому вопросу, но такие изменения недавно были внесены. Комитет рекомендует отклонить данную поправку».

Результаты голосования по поправке № 27 оказались следующими.

---

<sup>8</sup> Смолин О.Н. Три точки опоры. О новой концепции законодательства о социальной защите инвалидов в России. Доклад на «круглом столе» «Социальная защита и реабилитация инвалидов: российское и зарубежное законодательство». Москва. Государственная Дума ФС РФ. 8 июня 2011 г.



ЛДПР: за 100%;  
КПРФ: за – 97,8%; не голосовали – 2,2%;  
«Справедливая Россия»: за – 78,1%; не голосовали – 21,9%;  
«Единая Россия»: не голосовали – 100%.

Примерно такая дискуссия и с теми же участниками состоялась по другой поправке автора № 28, которая предусматривала обязанность производителей лекарств наносить на упаковку их название рельефно-точечным шрифтом брайля. Хотя это предложение не требует бюджетных затрат; хотя аналогичные меры приняты во многих странах, включая Украину; хотя автор призывал депутатов представить себя на месте незрячего человека, оказавшегося в одиночестве с сердечным приступом; - результаты голосования оказались аналогичными: поправку поддержали все фракции, кроме «Единой России».

Таким образом, хотя в последние годы российское законодательство и практика сделали несколько важных шагов по обеспечению доступа инвалидов к информации, законодателю предстоит большая работа для того, чтобы обеспечить соответствие принимаемых нормативных правовых актов, с одной стороны, международным нормам и практике наиболее развитых стран, а с другой – потребностям людей с инвалидностью – граждан России.

### ***Право на информацию и доступ к государственным услугам***

По данным первого исследования доступности ресурсов Рунета для людей с ограниченными возможностями здоровья, проведенного группой независимых экспертов в марте 2013 г., проникновение Интернета в России составило 52%. Другими словами, сетью пользуется 64,4 млн. российских граждан в возрасте от 12 лет и старше<sup>9</sup>. По количеству пользователей Интернета Россия в 2013 г. вышла на 1-е место в Европе и на 6-е место в мире. Ежедневно в стране Интернетом пользуются около 50 млн человек, причём постоянно растёт количество пользователей старше 55 лет<sup>10</sup>. Количество людей с инвалидностью в России в 2013 г. составляло около 13 млн человек (около 9% населения). По некоторым данным, в 2015 г. оно должно увеличиться до 15 млн человек. Человек с инвалидностью есть примерно в каждой четвёртой российской семье. По приблизительным подсчётам, от 5 до 7 млн таких людей регулярно пользуются информацией и услугами, предлагаемыми сетью Интернет. Таким образом, уровень пользования Интернетом среди людей с инвалидностью в России примерно такой же, как и среди населения в целом – около половины.

По понятным причинам для людей с инвалидностью Интернет – это удобная (а иногда единственная) возможность получить образование, работу, информацию, поддерживать общение, покупать товары, получать услуги (в т.ч. государственные), участвовать в жизни общества, включая обратную связь с органами государственной власти и местного самоуправления, приобщаться к культурной жизни и др.

Правительством РФ утверждена государственная программа РФ «Информационное общество (2011-2020)». Как следует из текста программы, к 2015 г. будет разработан обучающий цифровой мультимедийный и интерактивный контент, включая стереоскопические 3D коллекции о значимых мероприятиях в сфере культуры и культурном наследии народов России. В 2017 г. программа предусматривает обеспечение доступа к государственным и муниципальным услугам в электронном виде, как минимум, 70% населения, чтобы в течение 60 секунд пользователь мог получить такой доступ, в т.ч. с мобильного телефона.

Однако упоминавшееся выше исследование показало, что во многих случаях люди с инвалидностью не в состоянии воспользоваться возможностями, которые предоставляют современные информационные технологии. В настоящее время большинство веб-сайтов

---

<sup>9</sup> [http://www.unic.ru/sites/default/files/Accessibility\\_of\\_Runet\\_2013.pdf](http://www.unic.ru/sites/default/files/Accessibility_of_Runet_2013.pdf)

<sup>10</sup> Там же.

не доступны для людей с инвалидностью, в т.ч. сайты, предназначенные для оказания госуслуг, и наиболее популярные частные веб-ресурсы. При этом в большинстве случаев такие препятствия можно было бы преодолеть без существенных дополнительных затрат на стадии разработки веб-ресурса. По мнению экспертов, для этого достаточно соблюдать определённые требования, действующие во многих развитых странах в виде специальных стандартов доступности веб-ресурсов. Такое предложение содержалось в упоминавшейся выше и разработанной нами альтернативной концепции федерального закона о внесении изменений в законодательство в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов. В Федеральном законе № 419-ФЗ эта позиция отражения не получила.

### ***Информационные технологии и право на образование***

Информационно-коммуникационные технологии открывают перед инвалидами поистине фантастические образовательные возможности. Однако современная отечественная ситуация в этом отношении характеризуется следующим парадоксом:

1) развитие электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в стране в целом искусственно тормозится;

2) при этом такие технологии нередко используются для искусственного перевода детей на надомное обучение из коррекционных и инклюзивных образовательных учреждений.

Хотя Федеральный закон от 28 февраля 2012 г. № 11 вступил в силу более двух лет тому назад, хотя основные его положения удалось перенести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273, который вступил в силу с 1 сентября 2013 г., новые положения этих законов, связанные с развитием электронного образования и дистанционных образовательных технологий, фактически не работают. Во всяком случае до самого последнего времени даже самые продвинутые вузы проходят лицензирование и аккредитацию по общим правилам, как будто нового закона просто не существует. Соответственно, «программа-минимум» на ближайшую перспективу состоит в том, чтобы в этой части Федеральный закон № 273 заработал в полном объеме.

1 октября 2014 г. мы обратились к Председателю Правительства РФ Д. А. Медведеву со специальным письмом, содержащим целый блок предложений в области развития электронного обучения. Вот эти предложения.

1. О разработке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», предусматривающего установление новой категории образовательных организаций высшего образования «открытый университет».

2. О внесении изменений в Положение о лицензировании образовательной деятельности<sup>11</sup>, предусматривающих учет специфики лицензионных требований к осуществлению образовательной деятельности по образовательным программам с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. В частности, необходимо исключить:

- количественные показатели по площадям зданий, сооружений, помещений и территорий, находящихся у соискателя лицензии (лицензиата) на праве собственности или ином законном основании;

- наличие условий для охраны здоровья обучающихся.

3. О поручении Министерству образования и науки Российской Федерации разработать и внести изменения в федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, предусматривающие специфику требований к условиям реализации образовательных программ посредством электронного обучения, в том числе используемых для лицензирования образовательной деятельности.

---

<sup>11</sup> Утверждено Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966

4. О разработке и принятии, исходя из опыта ведущих стран, государственной межведомственной программы развития индустрии электронного обучения.

5. О подготовке совместно с Комитетом Государственной Думы по образованию и Межведомственной рабочей группой по развитию электронного обучения и внесению в Государственную Думу проекта федерального закона «Об индустрии электронного обучения». Аналогичные законы приняты в наиболее развитых в этом отношении странах.

6. Об организации проработки регламентов государственной экспертизы и регистрации электронных изданий образовательного назначения, используемых при реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, включая электронные учебники для общего среднего и профессионального образования, реализованные на машиночитаемых носителях и с применением облачных технологий.

7. О создании специальной правительственной комиссии по развитию электронного обучения и индустрии электронного обучения в России под руководством председателя Правительства РФ.

Резолюция председателя Правительства гласила: «Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О. Ю. Голодец. Минобрнауки России (Д. В. Ливанову). Электронные университеты развиваются в мире. Подготовьте предложения по регулированию этой сферы в нашей стране».

Однако на заседании межведомственной рабочей группы по электронному обучению 15 октября 2014 г. представители Минобрнауки озвучили предложение: поставить понятие «электронные университеты» в кавычки и считать, что такие университеты – это либо специальные подразделения вузов, либо некие просветительские организации, не имеющие отношения к высшему образованию. Тем самым в очередной раз России предлагается идти другим путём по сравнению со всеми передовыми странами.

Не случайно один из докладов на научной конференции автор озаглавил следующим образом: «Электронное обучение: борьба с государством за государственные интересы».

Переходя ко второй составляющей парадокса, отметим, что в стране запущена программа дистанционного обучения детей с инвалидностью, которая достигла наибольшего размаха в Москве. Повторю: для многих детей это спасение и, говоря словами В. Высоцкого, окно в мир. Однако в связи с реорганизацией московского (и не только московского) образования, автору всё чаще приходится сталкиваться со следующей ситуацией: расформируются школы надомного обучения, куда дети с ограниченными возможностями здоровья по мере этих самых возможностей могли приходить от 1 до 5 дней в неделю, и школьников принудительно переводят на дистанционные технологии. При этом, разумеется, уменьшается количество часов обучения под руководством учителя, исчезают возможности живого общения со сверстниками и равным образом сокращаются возможности работы для родителей. Понятно, что Интернет, как и любое техническое достижение, может быть использован как во благо человеку, так и ему во вред. Однако в данном случае такое использование представляется искусственным.

При рассмотрении Госдумой во втором чтении будущего федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ автор выносил на голосование специальную поправку, предоставляющую родителям право выбора между коррекционным и инклюзивным образовательным учреждением для ребёнка. Вот ещё один фрагмент дискуссии на пленарном заседании Госдумы 18 ноября 2014 г. между автором этих строк и представляющим позицию Комитета депутатом М. Б. Терентьевым.

**Смолин О. Н.:** «... в президентской Комиссии по делам инвалидов несколько раз остро обсуждался вопрос, связанный с реализацией права родителей выбирать для своих детей школы и детские сады — соответственно инклюзивные или коррекционные. По официальным данным Министерства образования и науки, за последние годы

280 коррекционных учебных заведений закрыты. Огромное количество писем идёт от родителей, причём если прежде письма шли по преимуществу от тех, кто хотел учить своих детей в инклюзивных учебных заведениях, а им не давали, то теперь больше писем идёт от тех, кто хочет учить своих детей в коррекционных учебных заведениях, а они расформируются. <...> Просим вас поддержать поправку как меру защиты права на образование детей-инвалидов и права их родителей выбирать школу для них».

**Терентьев М. Б.:** «... при определении образовательного пути гражданина с инвалидностью опираются на мнение психолого-медико-педагогической комиссии и учреждений медико-социальной экспертизы, всё это прописано в порядке работы этой комиссии, и если этого недостаточно, давайте ... тогда подумаем о законодательной инициативе. Сейчас данная тема урегулирована в рамках порядка работы по ПМПК, поэтому комитет рекомендует отклонить данную поправку».

**Смолин О. Н.:** «Я ничего не имею против психолого-медико-педагогических комиссий или медико-социальной экспертизы. Больше того, я думаю, что так или иначе учитываться их рекомендации должны. Я про другое: не они закрывают коррекционные школы, и не они отказывают детям, которые хотят учиться в инклюзивных условиях, точнее сказать, родителям, которые хотят их там учить... Это не про комиссии — это про ту ситуацию, которую мы сейчас имеем, в том числе с закрытием учебных заведений».

Голосование по данной поправке дало следующие результаты:

ЛДПР: за – 100%.

КПРФ: за – 98,9%, не голосовали – 1,1%.

«Справедливая Россия»: за – 76,6%; не голосовали – 23,4%.

«Единая Россия»: не голосовали – 100%.

В настоящее время нами подготовлен очередной законопроект в защиту права выбора родителями образовательного учреждения для своих детей с ограниченными возможностями здоровья – инклюзивного или коррекционного.

### ***Информационные технологии и новые возможности трудоустройства***

Выше уже отмечался высокий уровень пользования сетью Интернет в России вообще и российскими инвалидами, в особенности. Идя навстречу времени и техническому прогрессу, 5 апреля 2013 г. Госдума приняла Федеральный закон № 60-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Этим законом в Трудовой кодекс введена глава 49.1., которая называется «Особенности регулирования труда дистанционных работников».

В Пояснительной записке к этому законопроекту отмечалось, в частности:

«В настоящее время при быстром развитии информационных технологий все большее распространение получает так называемая дистанционная занятость. <...>

Среди преимуществ данной формы организации труда можно выделить следующие:

сокращение издержек работодателя на аренду помещений и организацию рабочих мест;

экономия времени, энергии и средств работника вследствие отсутствия транспортных проблем – доставка до рабочего места и обратно. Как следствие, уменьшение загрязнения окружающей среды из-за сокращения транспортных потоков;

рост производительности труда при его организации в соответствии с желанием работника в более комфортных домашних условиях».

Напомню: более 20 лет назад известный футуролог Э. Тоффлер предсказывал в недалёком будущем формирование модели экономики, при которой большинство работников будут трудиться в дистанционном режиме, а вечером отправляться на общественные и развлекательные мероприятия. Разумеется, история движется медленнее прогнозов, однако такая тенденция налицо.

Федеральный закон от 5 апреля 2014 г. № 60-ФЗ предусматривает, в частности, следующее:

- Трудовой договор с дистанционными работниками может заключаться в электронном виде;
- сведения о дистанционной работе по желанию работника могут не вноситься в трудовую книжку. В этом случае документами, подтверждающими период дистанционной работы, являются копии трудового договора и приказа о прекращении трудового договора, заверенные работодателем;
- возможность использования усиленной квалифицированной электронной подписи при заключении, изменении или прекращении трудового договора;
- право работника, выполняющего работу вне места расположения работодателя, распределять свое рабочее время и время отдыха по собственному усмотрению, если иное не предусмотрено трудовым договором;
- право дистанционных работников при поступлении на работу предоставлять необходимые документы в электронном виде;
- право работодателя знакомить дистанционных работников с документами, предусмотренными статьей 68 Трудового кодекса РФ в электронном виде с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи и т. д.

Разумеется, это лишь первые шаги в решении данного вопроса, однако они сделаны в правильном направлении.

В своё время О. Ю. Голодец отмечала, что ей как заместителю Председателя Правительства РФ по социальным вопросам не известно, где работают многие миллионы российских граждан: «Наш рынок труда сегодня фактически нелегитимизирован. Очень небольшая часть рынка труда работает по прозрачным правилам. 48 млн человек работают в секторах, которые нам видны и понятны. Где и чем заняты все остальные, мы не понимаем»<sup>12</sup>. Понятно, что большинство из них заняты в сфере малого бизнеса без трудового договора и, соответственно, без уплаты налогов и страховых взносов. Однако всё большее количество людей в последнее время используют возможности трудовой занятости через Интернет, работая на иностранные фирмы и получая зарплату в валюте, позволяющую не особенно заботиться о будущей пенсии и иных социальных гарантиях.

Растёт трудовая занятость в Интернете и среди людей с инвалидностью, причём в двух основных направлениях:

- а) свободная занятость («фри-ланс»);
- б) бизнес.

Некоторое представление о размерах и характере такой занятости дают социологические исследования Ассоциации HR-менеджеров.

Так, согласно этим данным, в Интернете работают по найму (фрилансерами) около 6 тыс. инвалидов. Причём в данном случае предубеждений против их найма на работу практически не существует: 82% опрошенных работодателей заявляют, что наличие инвалидности у работника-фрилансера им совершенно безразлично.

Часть этих людей работает на иностранные фирмы, и не всегда по собственному выбору. Лично столкнулся с ситуацией, когда молодой, талантливый экономист – инвалид-колясочник даже при депутатской поддержке не смог трудоустроиться в российские университеты и в итоге получил предложение от Университета Беркли (Калифорния, США). Кто в подобных случаях выигрывает, очевидно.

По данным того же исследования, бизнес в Интернете ведут более 15 тыс. инвалидов. В том числе: в качестве юридических лиц – более 40%; в качестве индивидуальных предпринимателей – более 20%; без регистрации – около 30%.

---

<sup>12</sup> Выступление на XIV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества 3 апреля 2013 г. Цит. по: <http://top.rbc.ru/economics/03/04/2013/852256.shtml>

Согласно тому же исследованию, основными направлениями предпринимательской деятельности с помощью информационных технологий для инвалидов являются: создание сайтов, веб-дизайн, интернет-торговля, написание текстов и переводы, интернет-реклама. Очевидно: интернет-занятость – не только одна из наиболее прогрессивных, но и одна из наиболее перспективных форм трудоустройства людей с инвалидностью.

При проведении «круглого стола» «Люди с инвалидностью в информационном поле» (Москва, Госдума, 2 июня 2014 г.) справедливо поднимался вопрос о том, чтобы приравнять высокотехнологичные компании, созданные инвалидами и использующие их труд, к малым предприятиям, созданным при вузах и научных организациях и призванных реализовать научные разработки учёных и преподавателей.

\* \* \*

В данной статье представлены лишь некоторые вопросы, объединённые общей темой «Инвалиды в информационном поле». Очевидно, что работа может и должна быть продолжена как в научно-практическом, так и в нормативно-правовом направлениях. Тем более, что для людей с инвалидностью вдвойне актуально известное изречение: кто владеет информацией, владеет миром!