

СОЦИАЛЬНАЯ РЕАБИЛИТАЦИЯ ИНВАЛИДОВ: НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ.

*По материалам выступления на научно-практической конференции
«Реабилитация инвалидов по зрению во Всероссийском обществе слепых.
Проблемы и перспективы».*

*Москва, Институт профессиональной
реабилитации ВОС «Реакомп», 13 ноября 2002 г.*

Как известно, политика социальной защиты инвалидов может осуществляться по двум основным направлениям. Первое из них можно обозначить как реабилитационное, второе - как оказание социальной помощи.

Очевидно, что инвалиды нуждаются в социальной защите по обеим линиям, однако, на мой взгляд, преобладающим должно быть реабилитационное направление. Если же говорить о современной российской государственной политике в отношении инвалидов, приходится констатировать, что преобладает направление социальной помощи, причем в весьма слабо выраженной форме. Проиллюстрируем этот тезис по нескольким основным позициям.

1. Финансы.

Не подлежит сомнению, что без необходимого финансирования невозможны никакие реформы, никакая реабилитация, никакая социальная помощь и никакая социальная защита инвалидов вообще. Однако в последние годы доля бюджетных расходов на социальную защиту инвалидов либо не растет, либо сокращается.

В 2001 году на эти цели в федеральном бюджете было выделено 10 млрд. рублей. Общественные организации инвалидов с удовлетворением встретили появление этой «строки» бюджетных расходов, полагая, что в последующие годы смогут рассчитать действительные потребности в средствах на реализацию Федерального Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и постепенно увеличивать эту сумму. Однако на практике в федеральном бюджете 2002 года на реализацию Закона было выделено 11,8 млрд. рублей (т.е. больше на 18 %), что в лучшем случае способно покрыть инфляцию. В проекте федерального бюджета на 2003 год расходы на реализацию Закона предусмотрены на уровне 2002 года, т.е. с учетом ожидаемой инфляции, на 12-14 % меньше. Следовательно, доля инвалидов в бюджете сократится, а сами она станут беднее.

Аналогичным образом в проекте бюджета большинство программ, связанных с социальной защитой инвалидов, предполагается финансирование на уровне 2002 года, т.е. фактически сократить. Едва ли не единственное приятное исключение в этом смысле – выделение дополнительных средств в объеме 18 млн. рублей на финансирование реабилитационных центров Всероссийского общества слепых. Во многом это результат работы представителей ВОС Л.П. Абрамовой и Ю.Г. Хавина, соответственно, с Министерством труда и социального развития и с аппаратом Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике.

Чрезвычайная сложная ситуация может сложиться в следующем году с бюджетным финансированием обеспечения права инвалидов на информацию. В проекте бюджета 2003 года на эти цели заложено на 8 млн. руб. меньше, чем в бюджете 2002 года. 6 млн. руб. удалось вернуть после общения с министром культуры Михаилом Швыдким. Чтобы компенсировать инфляцию, необходимо еще около 10 миллионов. Этот вопрос придется решать в Государственной Думе (необходимую сумму в конце концов удалось провести через Комитет Госдумы по бюджету и налогам - *примечание автора*).

2. Налоги.

Как бы ни критиковали Российский Парламент, подчас совершенно справедливо, следует поставить ему в заслугу, что Верховный Совет, первая и вторая государственные думы сохраняли налоговые льготы для предприятий, принадлежащих общественным организациям инвалидов и использующих их труд. К сожалению, начиная с 2001 года, позиция большинства Государственной Думы, подконтрольного Правительству, резко изменилась, и налоговые льготы в значительной степени были сокращены.

В «верхах» возобладала точка зрения, согласно которой в России все должны платить абсолютно одинаковые налоги: инвалиды – как «новые русские», образование – как водочные компании, медицина – наравне с производителями табака и т.д. Причем это уже не в первый раз, когда по иронии истории, стереотипы самого примитивного, «казарменного» коммунизма (всем - поровну) используются для введения столь же примитивного «дикого» капитализма.

Поскольку предприятия, использующие труд инвалидов, без государственной поддержки существовать не могут, в индустриально развитых странах в этих целях используются либо налоговые льготы, либо бюджетные компенсации. Российская власть идет своим путем, не делая ни того, ни другого. В текущем году бюджетных компенсаций за ликвидированные налоговые льготы инвалиды не получили. Думаю, что и поправка к бюджету 2003 года, предложенная нами и предусматривающая 600 млн. рублей в качестве таких компенсаций, на пленарном заседании Госдумы, куда мы ее обязательно вынесем, будет провалена (прогноз подтвердился: за поправку проголосовали 162 депутата, в т.ч. КПРФ - 94 %, «Яблоко» - 88 %, Агропромышленная группа - 81 %. - *прим. авт.*).

В настоящее время над общественными организациями инвалидов нависло еще две финансовые угрозы в виде возможной отмены льгот по налогу на имущество и увеличения земельного налога. Для Всероссийского общества слепых эти потери могут оказаться невосполнимыми, поскольку именно ВОС удалось создать наиболее мощную среди общественных организаций инвалидов производственную базу.

Налоговая политика Правительства тем более удивительна, что оно постоянно декларирует либеральные ценности и стремление создать свободную рыночную экономику. Между тем либералы постоянно провозглашают стремление обеспечить людям возможность зарабатывать

деньги, дать им «удочки» вместо того, чтобы делить рыбу. Однако в данном случае «удочки» у инвалидов отбирают, хотя и «рыбы» взамен тоже не дают.

3. Пенсионное законодательство.

В 2001 году, когда Правительство внесло в Государственную Думу блок законов, обеспечивающих проведение пенсионной реформы, над работающими инвалидами нависла очень серьезная угроза - возможность потерять пенсию в период работы. В проекте Федерального Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», принятом Думой в первом чтении, назначение и выплата пенсии инвалиду увязывалась не с его инвалидностью, но с утратой трудоспособности.

Очевидно, что экспертиза вполне может установить степень утраты профессиональной трудоспособности (например, у инвалида, лишенного зрения, профессиональная трудоспособность водителя утрачена на 100 %), однако никто не в состоянии определить степень утраты трудоспособности вообще. В правительственных документах предполагается, что первая группа инвалидности означает 100-процентную утрату трудоспособности, однако это не мешает примерно 200 членам ВОС быть докторами и кандидатами наук, многим другим работать директорами предприятий, успешными предпринимателями, становиться паралимпийскими чемпионами, работниками администраций и депутатами Парламента. Опасность правительственной концепции заключалась именно в том, что она допускала возможность отказа в пенсии работающему инвалиду на том основании, что трудоспособность его не утрачена (иначе бы не работал).

В результате сложных переговоров с М. Зурабовым концепцию правительственного закона не удалось изменить, но оказалось возможным смягчить. Во втором чтении в закон были включены предложенные мною поправки, согласно которым: (1) пенсия выплачивается инвалиду вне зависимости от наличия у него оплачиваемой работы; (2) степень утраты инвалидом трудоспособности определяется исключительно по медицинским показаниям; (3) при переходе на новую систему первая, вторая и третья группы инвалидности приравниваются, соответственно, к третьей, второй и первой степеням утраты трудоспособности; (4) устанавливается двухлетний переходный период для того, чтобы Правительство, законодатели и общественные организации инвалидов могли определить, что означает «утрата трудоспособности» и насколько целесообразно использование этой концепции при решении проблем пенсионного обеспечения инвалидов. В настоящее время наши коллеги из ЦП ВОИ готовят обращение в Конституционный Суд с тем, чтобы доказать антиконституционный характер норм, увязывающих пенсионирование инвалида только с утратой им трудоспособности.

Если же позиция разработчиков пенсионной реформы возобладает, если трудоспособность будет пониматься буквально как возможность заниматься каким-либо трудом, мы в очередной раз получим ярко выраженную антиреабилитационную концепцию, когда работающего инвалида будут наказывать лишением либо снижением пенсии за то, что он сумел

реабилитироваться. Очевидно, что такая система стимулирует инвалидов не работать над собой, но лишь просить помощи у государства. Как мне уже не раз приходилось говорить, при таком подходе страна добьется рекордной производительности, но не труда, а покоя и лени.

4. Другие социальные гарантии.

Очевидно, что нормальная жизнь инвалида без них невозможна. Однако и в этом отношении в последние годы наблюдаются тревожные тенденции.

Во-первых, в 2003 году под угрозой оказался летний отдых и санаторно-курортное обеспечение многих инвалидов. В значительной степени такое обеспечение финансировалось за счет бюджет Фонда социального страхования. В 2001 году статья бюджета Фонда, предназначенная для санаторно-курортного лечения и отдыха, составлял 12 млрд. рублей, в 2002 году - немногим более 6 млрд., а в 2003 году утверждена в первом чтении на уровне 1,2 млрд. рублей, т.е. в 10 раз меньше. Правда, Правительство и Бюджетный Комитет Думы заявили, что нашли дополнительно 3 млрд. рублей в доходах Фонда соцстраха, однако как будут распределяться эти деньги, пока неизвестно. И хотя мы работаем с руководством Фонда социального страхования, вопрос о санаторно-курортном обеспечении инвалидов в ближайшей перспективе остается открытым.

Во-вторых, чрезвычайно важны проекты, связанные с созданием для инвалидов современных рабочих мест. Именно в таких проектах ярко выражается реабилитационная идеология. Известно, например, что и Президент РФ В. Путин в декабре 2000 года, и вице-премьер Правительства РФ В. Матвиенко во время недавней выставке в Дюссельдорфе высоко оценили опыт создания компьютерных рабочих мест для инвалидов по зрению. Опираясь на заявления Президента, мы стремились перенести московский опыт в регионы и создать в них систему компьютерных рабочих мест для инвалидов по зрению. Эту идею в принципе неоднократно поддерживал и министр труда РФ А. Починок, однако, хотя все «за», проект с места не сдвинулся. Не теряем надежды, что толчок к его реализации даст предстоящая новая встреча Президента с руководителями общественных организаций инвалидов.

В-третьих, к счастью в настоящее время в большинстве регионов продолжают действовать нормы Федерального Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», устанавливающие для инвалидов льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. Хотя во многих регионах, вопреки Закону, вводятся нормы потребления электроэнергии и других коммунальных услуг и, следовательно, льготы обеспечиваются в пределах этих социальных норм, закон здесь, безусловно, играет позитивную роль, поскольку при его обсуждении весьма вероятно, что коммунальные льготы были бы отменены.

Необходимо отметить, что даже в тех случаях, когда Правительство стремится исполнить Закон при недостаточном финансировании, последствия оказываются противоречивыми. Так, нашумевший правительственный законопроект, вносящий изменения в Федеральный Закон «Об основах

федеральной жилищной политики» и предусматривавший в первой своей версии отмену коммунальных льгот для 26 миллионов российских граждан, в отношении инвалидов пересмотра таких льгот не предполагал. Однако на их обеспечение в бюджете 2003 года выделено более половины всех средств, предназначенных для реализации Закона о социальной защите инвалидов. По мнению экспертов, в т.ч. из Минтруда и социального развития, эта сумма представляется явно завышенной и следствием ее «окрашивания» в бюджете будет сокращение других социозащитных программ (напомню еще раз, что общая сумма «инвалидных» средств в бюджете 2003 года остается на уровне 2002 года).

В-четвертых, многие инвалиды уже пережили (а другим это угрожает) переход на повременную оплату телефонных переговоров. Вряд ли в этой аудитории есть смысл специально доказывать, что для незрячего человека, как и для человека с нарушением опорно-двигательного аппарата, телефон - это отнюдь не роскошь, но первая необходимость. Интересна последовательность, в которой власть лишала инвалидов «роскоши человеческого общения», о которой говорил Экзюпери: сначала подняли цены на транспортные услуги и путем приватизации фактически отменили большую часть законодательно установленных льгот; затем подняли тарифы на пересылку корреспонденции по почте и ограничили возможность писать письма; наконец, предлагают перевести телефон на повременную оплату и тем самым заставить меньше разговаривать.

Речь идет о том, что по требованию Правительства Госдума провалила законодательную инициативу Омской области, которая должна была дать право абоненту выбора систем оплаты телефонных переговоров: либо абонентская плата, либо повременная. Совсем недавно прошло очередное заседание думского Комитета по транспорту и связи, который выносит на пленарное заседание правительственный законопроект, предусматривающий безоговорочный переход на повременную оплату. Одновременно блокируется депутатский законопроект, соавтором которого мне довелось стать, гарантирующий абоненту возможность выбора системы оплаты телефонных услуг (вскоре правительственный законопроект был принят в первом чтении, однако в Постановлении Госдумы с согласия представителя Правительства отмечена необходимость внесения в него изменений ко второму чтению, направленных на обеспечение права потребителя на выбор системы оплаты услуг телефонной сети).

Для того, чтобы обеспечить государственную поддержку социальной защиты инвалидов, включая социальную помощь и социальную реабилитацию, необходимо активизировать взаимодействие общественных организаций инвалидов со всеми уровнями и ветвями власти: от федеральной власти до местного самоуправления, от президентской администрации до Правительства и депутатов Госдумы.

Отслеживая и изучая результаты всех думских голосований, связанных с интересами инвалидов, могу с полной ответственностью сказать, что после 2000 года в Госдуме в защиту этих интересов постоянно голосуют лишь две

фракции - фракция Компартии и Агропромышленная депутатская группа, членом которой, будучи беспартийным, являюсь и я. Периодически, время от времени, инвалидов поддерживают фракции «ЯБЛОКО», «Народный депутат», «Российские регионы», «Союз правых сил». Еще реже - фракция «Отечество - вся Россия». В 2001-2002 гг. практически никогда не голосовали за предложения общественных организаций инвалидов фракция «Единство» и фракция ЛДПР. Это надо иметь в виду и для того, чтобы правильно определить депутатов каких фракций следует поддерживать на будущих выборах, и для того, чтобы понять, с какими депутатами прежде всего необходимо работать для проведения через Думу наших совместных законодательных инициатив. Среди рассматриваемых в настоящее время нижней палатой законопроектов отмечу три наиболее важных.

Первый из них подготовлен совместно пятью крупнейшими общероссийскими общественными организациями инвалидов, включая, естественно, Всероссийское общество слепых, и предусматривает возвращение этим организациям и предприятиям, использующим труд инвалидов, налоговых льгот. В настоящее время он подписан более, чем ста депутатами Госдумы, и хочется надеяться, что на сей раз за него проголосуют не только парламентарии из фракции КПРФ и Агропромышленной группы. Агитация депутатов на местах за принятие этого законопроекта должна быть усилена. Если есть хоть какая-то возможность, необходимо приглашать депутатов на предприятия, в организации и показывать им, как живут инвалиды и почему, например, труд незрячего человека без государственной поддержки не может быть конкурентоспособным. По некоторым оценкам, в среднем труд инвалида по зрению в три раза менее производительен, чем труд здорового человека.

Повторю: попытка наполнить бюджет за счет инвалидов представляется мне самой чистой утопией, вроде переноса воды в решете. Поскольку инвалиды не смогут конкурировать со здоровыми людьми, их предприятия просто закроются и доходы бюджета даже сократятся. В свою очередь, это увеличит нагрузку на органы социальной защиты, поскольку безработные инвалиды будут обращаться именно к ним.

Второй заслуживающий внимания федеральный закон – «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Этот многострадальный Закон имеет шестилетнюю историю только в Госдуме. Он дважды отклонялся Президентом Б.Н. Ельциным. В декабре 2000 г. Президент В.В. Путин поручил своей Администрации согласовать с нами текст закона. Десять месяцев Администрация собиралась начать согласительные процедуры. Шесть месяцев эти процедуры продолжались. Обсуждалась чуть не каждая буква закона, в т.ч. такие его статьи, по которым прежде у Президента не было замечаний. С 1 апреля 2002 г. вот уже девять месяцев Закон ожидает подписи начальника Главного государственного правового управления Президента. Казалось бы, за это время можно уже не только Закон подписать, но и ребенка родить. Тем не менее, мы не потеряли надежды принять Закон до Нового года, а хорошо бы к

Международному Дню инвалидов (вскоре после конференции из Главного ГПУ Президента был получен ответ, согласно которому ранее согласованный текст закона ввиду новых обстоятельств согласованным более не считается!).

Третьим важным законопроектом считаю предложенные мною поправки к Федеральному Закону «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Суть законопроекта очень проста: выделить инвалидов I группы в отдельную социально-демографическую группу при расчете прожиточного минимума, а не относить их механически к группе пенсионеров. Аналогичный закон уже рассматривался в Госдуме прошлого созыва, но тогда мы пытались выделить в отдельную социально-демографическую группу инвалидов I группы, а также пенсионеров, нуждающихся в постоянном постороннем уходе. Тогда закон провести не удалось, хотя совершенно очевидно, что по сравнению с обычными пенсионерами инвалиды нуждаются в дополнительных социальных гарантиях, в дополнительных затратах, связанных с компенсацией инвалидности. Уверен, что принятие Закона имело бы большое значение прежде всего в плане оказания инвалидам дополнительной социальной помощи.

Возвращаясь к началу, хотел бы отметить принципиальную разницу в предпочтении терминов в России и на Западе. Как известно, в нашей стране широко хождение имеет термин «инвалиды», тогда как за рубежом этот термин практически не употребляется. Вместо этого говорят «лица с ограниченными возможностями». Напротив, в России я неоднократно слышал вопросы типа: «Почему это нас называют лицами с ограниченными возможностями? Почему считают наши возможности ограниченными?». Не случайно, в упоминавшемся уже Законе мы употребили другой термин: «лица с ограниченными возможностями здоровья», подчеркивая, что к другим возможностям это не относится.

Хотелось пожелать Вас всем, чтобы власти всех уровней и всех ветвей не только в Международный день слепых, не только в Российскую Декаду инвалидов, но каждый день помнили о том, какие обязательства они давали, избираясь в Госдуму, губернаторами и на другие высокие государственные должности, ибо, как известно, среди показателей, по которым судят о гуманности общества, важнейшее место занимает его отношение к инвалидам.

Хочу пожелать, чтобы всем российским инвалидам хватало мужества и терпения преодолевать ограниченные возможности здоровья неограниченными возможностями духа.

О.Н. Смолин, заместитель Председателя Комитета Государственной думы по образованию и науке, инвалид I группы по зрению, член Центрального правления Всероссийского общества слепых, вице-президент Паралимпийского комитета России, Почетный член Всероссийского общества инвалидов.