

**Министерство труда и социальных отношений
Российской Федерации**

**Социальная защита инвалидов
в Российской Федерации**

**Материалы к заседанию «круглого стола» на тему
«Реализация социальной защиты инвалидов в Российской
Федерации» (от 27.02.2003 № 380-Пр)**

По статистическим данным численность инвалидов в Российской Федерации в 2002 году приблизилась к 11 миллион человек (2001г. - 10,8 млн. человек, 2000г. - 10,5 млн. человек, 1997г. - 9,3 млн. человек, 1995г. - 6,3 млн. человек, 1992г. - 4,7 млн. человек), из них около 80% относятся к наиболее тяжёлым категориям (инвалиды I и II групп). Среди одного миллиона человек, которые ежегодно впервые признаются инвалидами, более половины - лица трудоспособного возраста.

Принимая во внимание тот факт, что смысл и содержание государственной политики в отношении инвалидов подразумевают создание условий для обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, стратегическим направлением деятельности министерства является достижение максимально положительного результата в решении проблемы инвалидности в условиях реально имеющихся у государства финансовых и материальных ресурсов на эти цели.

Решение этой проблемы должно основываться на новой идеологии преодоления инвалидности, создании действенного механизма и эффективного инструмента её решения. Центральное место в новой парадигме инвалидности в течение последних десяти лет заняла социальная модель инвалидности. Преодоление инвалидности стало рассматриваться не столько в медицинской плоскости, сколько на путях создания новой системы социальных оценок реабилитационного потенциала людей, имеющих ограничения здоровья.

В целях формирования правового поля государственной поддержки инвалидов разработаны и введены в действие такие основополагающие законы, как «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О ветеранах», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственной поддержки инвалидов».

Важные аспекты проблемы инвалидности нашли свое отражение также в Налоговом кодексе Российской Федерации, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Градостроительном Кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности». Принят и введен в действие Федеральный закон, установивший систему социальных гарантий для лиц, пострадавших от испытания ядерного оружия на Семипалатинском полигоне. Недавно принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статьи 15 и 16 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который гарантирует создание условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, пользования средствами связи, транспорта, информации, а также регламентирует административную ответственность за уклонение от исполнения требований по созданию этих условий.

Во исполнение перечисленных законов Правительством Российской Федерации

принято более 20 федеральных нормативных актов. Кроме того, органами исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации по проблемам инвалидов принято свыше 800 нормативных актов.

В целях дальнейшего развития нормативной базы в настоящее время разработан ряд новых законопроектов, принятие которых позволит существенно продвинуться в решении проблем инвалидов. Подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» по вопросам реализации прав инвалидов на реабилитацию», устанавливающий Федеральный базовый перечень реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалиду бесплатно. Реализация закона позволит упорядочить систему предоставления инвалидам технических средств и услуг, а также четко разграничить ответственность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов за проведение реабилитационных мероприятий. В области реабилитационной индустрии разработан и в настоящее время находится в стадии подготовки к рассмотрению во втором чтении в Государственной Думе проект Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации». Его принятие позволит упорядочить систему обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и сконцентрировать ресурсы на адресной государственной поддержке инвалидов, нуждающихся в реабилитации.

За последние годы в стране создана и развивается сеть учреждений медико-социальной экспертизы, реабилитационных учреждений и предприятий реабилитационной индустрии.

Создана государственная служба медико-социальной экспертизы, объединяющая 1910 первичных и главных бюро МСЭ, в которых работают свыше 6,5 тысяч специалистов: медиков, психологов и социологов. Ежегодно освидетельствуются свыше трех миллионов человек. Результатирующей взаимодействии этих структур с гражданами является индивидуальная программа реабилитации, составляемая и реализуемая при письменном согласии пациента или его законного представителя. Следует признать, что численность бюро МСЭ с учетом изменения содержания их деятельности и медико-географических особенностей страны не является оптимальной и требует по оценкам экспертов увеличения как минимум в полтора раза. Министерство оказывает существенную поддержку учреждениям МСЭ субъектов Российской Федерации. Только за последние три года для обеспечения деятельности бюро МСЭ в регионы было направлено 177 микроавтобусов на сумму почти 36 миллионов рублей. В рамках проекта Всемирного Банка, начатого по инициативе Минтруда России в 2001 году, планируется обеспечение учреждений МСЭ новейшими информационными технологиями и компьютерной техникой на общую сумму свыше двух миллионов долларов.

Государственная служба реабилитации представлена 754 реабилитационными центрами и отделениями, из которых 533 предназначены для детей-инвалидов. Вместе с тем имеющаяся мощность реабилитационных учреждений недостаточна, и по расчетным данным ее необходимо увеличить в три с половиной раза. Министерство ежегодно осуществляет материальную поддержку реабилитационных учреждений федерального и регионального уровней с целью создания модельных реабилитационных учреждений и последующей мультипликацией моделей на базе других учреждений. За последние три года учреждениям реабилитации инвалидов было поставлено реабилитационное оборудование на сумму около 160 миллионов рублей.

Важнейшим условием реабилитации инвалидов является получение ими профессионального образования. В системе Минтруда России имеется 42 специализированных учреждения начального и среднего профессионального образования, включая 11 колледжей (техникумов) и 31 профессиональное училище. В них обучаются по 57 специальностям около семи тысяч человек. От 60% до 80% выпускников трудоустраиваются по выбранной специальности.

Неуклонно повышается образовательный уровень перечисленных учреждений. За последние два года три образовательных учреждения повысили свой статус до уровня колледжа. Восемь учебных заведений осуществляют прямое сотрудничество с вузами, координируя с ними свои учебные программы, что дает инвалидам дополнительные возможности для получения высшего образования. В образовательном процессе используются современные информационные технологии, в том числе дистанционные формы обучения, внедряются учебно-производственные компьютерные комплексы.

Кроме этого, реабилитация инвалидов осуществляется в системе образования. В 1439 школах-интернатах проживают и обучаются свыше двухсот тысяч детей с умственными и физическими недостатками. В 259 вузах страны обучаются около 6 тыс. инвалидов.

За последние годы при активной поддержке и непосредственном участии Министерства в стране появилось около 100 новых предприятий реабилитационной индустрии всех форм собственности и в настоящее время их общее количество составляет около 250. Это позволило в десятки раз увеличить ассортимент производимых технических средств реабилитации, почти полностью ликвидировать зависимость страны от зарубежных производителей по ряду изделий.

Стратегическим ориентиром министерства в решении этих проблем является задача достижения по качеству и ассортименту реабилитационных изделий международного уровня и создание в стране собственной производственной базы к 2010 году.

Особое место в инфраструктуре отрасли занимают протезно-ортопедические предприятия. В стране имеется 68 протезно-ортопедических унитарных предприятий, 5 специализированных предприятий по изготовлению полуфабрикатов и модулей протезно-ортопедических изделий. В прошлом году объем выпущенной продукции на указанных предприятиях составил более двух миллиардов рублей, что на одну треть больше, чем в 2001 году. На 46 протезно-ортопедических предприятиях функционируют стационары сложного протезирования, кроме этого протезно-ортопедическая помощь оказывается в трех клиниках федеральных научно-практических центров в Санкт-Петербурге, Москве и Новокузнецке. Функционируют 77 негосударственных протезно-ортопедических предприятий. В результате сегодня протезно-ортопедическую помощь ежегодно получают около одного миллиона человек.

Начиная с 2000 года Минтрудом России на оснащение федеральных государственных протезно-ортопедических предприятий современным технологическим оборудованием и внедрение современных информационных технологий выделено около 200 млн. рублей, до конца 2005 года планируется выделить ещё 300 млн. руб. Это позволило создать современную производственную базу для производства ортопедической обуви, новых видов протезов конечностей с использованием модулей РКК «Энергия», широко внедрить компьютеризированные комплексы для проведения реабилитационной диагностики и оценки качества протезирования. В настоящее время на базе протезно-ортопедических предприятий идёт активный процесс создания реабилитационно-технических центров, осуществляющих комплекс реабилитационных мероприятий, связанных с использованием технических средств реабилитации инвалидов.

Потенциальные возможности и способности инвалидов могут быть реально востребованы и реализованы только при условии формирования и развития социально-средовой реабилитационной инфраструктуры, обеспечивающей беспрепятственный доступ инвалидам к объектам социально-бытовой и производственной инфраструктур, транспорта, связи и информации. Как упоминалось ранее, для решения этих задач в последние годы создана необходимая законодательная база и разработано около 30 нормативно-технических документов (государственные нормы, правила, стандарты). Несмотря на то, что практически во всех субъектах Российской Федерации существуют программы мероприятий по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности, их реализация на региональном и, особенно, муниципальном уровнях осуществляется крайне медленно.

На федеральном уровне основным инструментом для практической реализации государственной социальной политики в отношении инвалидов и создания государственной службы медико-социальной экспертизы, государственной службы реабилитации, реабилитационной индустрии и формирования доступной для инвалидов среды жизнедеятельности является федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов». Начало реализации программы относится к

1995 году, действующая в настоящее время программа заканчивается в 2005 году.

Только за последние три года на реализацию Программы было выделено около одного миллиарда рублей. Указанные средства были направлены на совершенствование нормативно-методического обеспечения, укрепление материально-технической базы и развитие сети учреждений государственной службы медико-социальной экспертизы, развитие инфраструктуры государственной службы реабилитации инвалидов, разработку и внедрение современных реабилитационных технологий, развитие материально-технической базы учреждений медико-социальной экспертизы, реабилитационных учреждений, предприятий реабилитационной индустрии, подведомственных федеральных научно-практических центров, совершенствование оказания протезно-ортопедической помощи населению, формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности, создание и государственное регулирование рынка реабилитационных изделий и услуг, информатизацию и кадровое обеспечение проблем инвалидности, поддержку общественных объединений инвалидов.

Конкретные результаты реализации программы выражаются в создании новых технологий работы с инвалидами, десятках и сотнях разработанных и внедрённых в производство импортозамещающих изделий реабилитационной техники, организации производства доступных для инвалидов транспортных средств, средств связи и информации, создании для инвалидов условий доступа к ряду объектов федеральной собственности, например, таким, как Государственный Русский музей, Государственный Эрмитаж.

Уровень материального обеспечения значительной части инвалидов пока остается низким. Это относится, в первую очередь, к инвалидам от общего заболевания III группы, размер пенсий которых колеблется в пределах от 750 до 780 руб. Следует отметить, что в последние годы в рамках мер, осуществляемых Правительством Российской Федерации по повышению уровня пенсионного обеспечения населения, уровень пенсионного обеспечения указанных категорий инвалидов увеличился на 50-60%, при этом отдельные категории инвалидов находятся в крайне сложном положении, получая социальную пенсию. Для инвалидов с детства на 01.01.2002 года она составляла в среднем 674,24 рубля, а для 685 тыс. детей-инвалидов - 681,12 рублей. В 2002 году инвалиды, получающие социальные пенсии получили надбавку в размере 337 рублей.

Вместе с тем, обеспечение отдельных категорий инвалидов пенсиями (инвалиды-чернобыльцы, инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды из числа военнослужащих, инвалиды вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) достигло относительно приемлемого уровня в диапазоне от 1514 до 3387 руб.

Тем не менее, очевидно, что уровень пенсионного обеспечения инвалидов должен повышаться опережающими темпами по сравнению с другими группами населения.

В этой связи целесообразна разработка системы страхования населения по случаю инвалидности.

Организационно-методическое обеспечение деятельности по преодолению инвалидности осуществляется Минтрудом России и четырьмя подведомственными федеральными научно-практическими центрами (Санкт-Петербург, Москва - два центра, Новокузнецк).

Необходимость охвата очень большого количества людей, вовлечённых в решение проблем инвалидности, требует многообразия форм и методов организационно-методической работы. Исходя из этого министерство, помимо подготовки соответствующих аналитических и организационно-распорядительных документов, в том числе межведомственного характера, проводит активную работу в рамках деятельности Межведомственной комиссии по реабилитации инвалидов, организывает подготовку и издание нормативно-методических и научно-методических документов для государственных служб медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов. Только за последние три года подготовлено свыше 15 учебных и методических пособий по различным аспектам инвалидности, организовано и проведено пять научно-практических конференций, четыре всероссийских совещания. С целью усиления координации специалистов отрасли созданы Ассоциация специалистов в области медико-социальной экспертизы, реабилитации инвалидов и реабилитационной индустрии, четыре окружные ассоциации протезно-ортопедических предприятий.

Для проведения организационно-методической работы и непосредственной деятельности в учреждениях государственных служб медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, на предприятиях реабилитационной индустрии министерством организована ведомственная система подготовки кадров, охватывающая, практически, все категории специалистов. Тем не менее, мощности этой системы на сегодняшний день недостаточны и не в полной мере отвечают возросшим потребностям отрасли. Дальнейшее развитие системы подготовки кадров предполагает наращивание объёмов, увеличение числа специальностей, по которым осуществляется профессиональная подготовка, усиление взаимодействия с Минобразования России, Минздравом России, Минкультуры России и их образовательными учреждениями.

В последние годы всё большее значение в решении проблем инвалидности приобретает координация действий министерства с общественными организациями инвалидов. Их представители привлекаются к деятельности по разработке правовых аспектов проблемы, для проведения многочисленных практических мероприятий. Государство стремится оказать общественным организациям посильную помощь. В течение последних двух лет из федерального бюджета на поддержку общественных организаций инвалидов было выделено около 250 млн. рублей, в том числе рамках Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов на 2000-2005 годы» - почти 89 млн. рублей.

Ряд наиболее значимых объектов, находящихся в собственности общественных организаций инвалидов, финансируется из федерального бюджета (Центр реабилитации для слепых в Волоколамске, Центр реабилитации им. М. Лиходея, Республиканская школа восстановления трудоспособности слепых и подготовки собак-проводников ВОС).

Основными вопросами, которые беспокоят общественные организации инвалидов, являются введенный с 2002 года налог на прибыль и уплата страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, составляющие 78% от общей суммы налоговых выплат.

Министерство разделяет озабоченность общественных организаций инвалидов и считает, что в сложившейся ситуации необходимо предпринять оперативные меры и выработать приемлемые решения проблемы, возникшей в связи с отменой налоговых льгот.

Государство и общественные организации инвалидов также координируют свои усилия в области развития физической культуры и спорта, как средства реабилитации инвалидов, их адаптации к жизни и фактора оздоровления. Эффективным средством привлечения инвалидов к занятиям физической культурой и спортом с целью их физической реабилитации стал спорт высших достижений. Создана система подготовки спортсменов-инвалидов к достижению высоких результатов, участию в соревнованиях различного уровня, включая Параолимпийские Игры. Появилась отдельная строка в федеральном бюджете России гарантирующая, финансирование процесса подготовки и участия российских спортсменов в Параолимпийских Играх. Выступление сборных команд России, как на летних, так и на зимних Параолимпийских Играх по оценке Правительства Российской Федерации признаны успешными.

Кроме этого, в стране действуют Федерации физкультуры и спорта инвалидов России, Спортивная федерация слепых, Российский спортивный союз глухих. За последние годы создано около 170 спортивно-оздоровительных клубов, специализированных спортивных ДЮСШ для инвалидов в Москве, Санкт-Петербурге, Красноярске, Саратове и других городах. Ежегодно проводятся 10-12 чемпионатов России среди инвалидов по различным видам спорта, в которых принимают участие около одной тысячи спортсменов-инвалидов.

Безусловно, проблемы инвалидности и инвалидов решались бы быстрее и эффективнее при более высоком уровне финансирования. По имеющимся расчетам для обеспечения только обязательного минимума реабилитационных мероприятий ежегодно требуется около 30 млрд. рублей. В отсутствии указанных средств приходится ориентироваться на приоритеты социальной защиты инвалидов и выделять первоочередные задачи.

Так, благодаря настойчивой работе министерства финансирование расходов на оказание протезно-ортопедической помощи с 1997 года и расходов на обеспечение инвалидов из числа ветеранов автомобилями с 1999 года осуществляется из федерального бюджета. Общий объем ассигнований на указанные цели составил около 9 млрд. рублей. Ежегодно объемы указанных средств динамично наращиваются. Так, расходы на протезно-ортопедическую помощь в 2002 году возросли по сравнению с 1997 годом почти в 10 раз, на обеспечение инвалидов транспортом - более чем в 11 раз. Кроме этого, за последние два года субъектам Российской Федерации на реализацию Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" было выделено в форме субсидий свыше 20 млрд. рублей. Регионы почувствовали реальную поддержку в вопросах решения проблем инвалидности.

За последние два года государством принят ряд мер по усилению социальной защищенности инвалидов, вследствие чернобыльской катастрофы и, особенно, в части увеличения выплат в возмещение вреда, нанесенного их здоровью. Общий объем ассигнований на эти цели увеличен в 2,3 раза (с 780 млн. рублей в 2000 году до 1 млрд. 778 млн. рублей в 2002 году). Средний размер ежемесячного возмещения вреда инвалиду - чернобыльцу составил от одной до 30 тысяч рублей.

К сожалению, не удалось продлить действие федеральной целевой программы «Социальная защита инвалидов военной службы на период 1997-2000 годов», а также согласовать проект новой программы до 2006 года. При этом проблема восстановления социального статуса инвалидов военной службы в стране продолжает оставаться актуальной и следует отметить, что государство имеет повышенное обязательство перед названной категорией инвалидов.

Для поддержания здоровья инвалидам бесплатно предоставляется санаторно-курортное лечение. Потребность в этом виде социальной помощи очень велика. Пока финансовые возможности государства позволяют решить эту проблему только частично. Бесплатно санаторно-курортное лечение предоставляется лишь 268,5 тыс. чело-век(2001г.) при потребности - 715 тысяч. Тем не менее, эта проблема постепенно находит своё решение, и за последние три года финансирование на эти цели увеличивалось в три раза (с 300,0 млн. рублей до 1015,4 млн. рублей).

Министерство отчетливо представляет себе первоочередные проблемы, которые в приоритетном порядке требуют принятия социально эффективных и экономически целесообразных решений.

В области медико-социальной экспертизы речь идёт о необходимости коренного изменения содержания работы соответствующих учреждений. Необходимо нацелить деятельность бюро МСЭ на установление реабилитационно-экспертного прогноза, определение конкретных реабилитационных мероприятий, необходимых для восстановления способности пациентов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности в соответствии с их реабилитационным потенциалом, осуществление действенного контроля за исполнением индивидуальной программы реабилитации.

В области реабилитации инвалидов основной задачей является внедрение новых высокоэффективных реабилитационных технологий, позволяющих достигать в каждом конкретном случае максимального реабилитационного эффекта, развитие сети и развитие современных форм реабилитационных учреждений (реабилитационно-образовательные, реабилитационно-медицинские, реабилитационно-производственные и т.д.).

В области реабилитационной индустрии сохраняется задача расширения ассортимента и повышение качества технических средств реабилитации и связанных с ними услуг с целью достижения мирового уровня. Решение всех перечисленных проблем должно осуществляться в комплексе с проведением мероприятий по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности.

Основными проблемными вопросами также остаются обеспечение занятости инвалидов на рынке труда, повышения уровня материального обеспечения ряда категорий инвалидов и улучшение их медицинского обслуживания, уменьшение налогового бремени на предприятия общественных организаций инвалидов.

Для решения основных задач по проблемам инвалидов министерство намерено в первоочередном порядке:

- развивать правовое обеспечение проблем инвалидности (формирование «социального права», как самостоятельного раздела юриспруденции, создание системы социального судопроизводства, формирование службы социальной инспекции);
- осуществлять мероприятия по повышению уровня материального обеспечения инвалидов (увеличение размеров пенсионных выплат, реформирование системы страхования по инвалидности, обеспечение производительной занятости на рынке труда);
- наращивать усилия по созданию государственной службы медико-социальной экспертизы и государственной службы реабилитации инвалидов;
- активно содействовать проведению социальной конверсии в контексте формирования реабилитационной индустрии, как промышленной основы социальной безопасности социально уязвимых групп населения и самостоятельной отрасли народнохозяйственного комплекса, профессионально ориентированного на разработку, освоение, производство изделий и предоставление услуг для инвалидов и других уязвимых групп населения; координировать усилия ведомств и регионов по формированию безбарьерной градостроительной, транспортной, коммуникационной и жилищно-бытовой окружающей среды и адекватного общественно-психологического макро- и микросоциального окружения;
- интенсифицировать и расширять взаимодействие государственных и общественных институтов, занятых в проблематике инвалидности, усиливать государственную помощь общественным движениям инвалидов.