



**CHRISTIAN CHILDREN'S FUND, Inc.**  
**Representative Office in Belarus**

---

# **Местные координационные советы по делам инвалидов**

Методическое пособие

2009

## Содержание

Введение.....	3
Анализ положений нормативных правовых актов, определяющих деятельность координационных советов по делам инвалидов .....	4
Аргументы в пользу создания местного координационного совета по делам инвалидов.....	6
Как начать и поддерживать партнерские отношения с органами местной власти.....	8
О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов.....	9
Практический пример участия общественной организации в Республиканском межведомственном совете .....	10
Практический пример истории создания Местного координационного совета по делам инвалидов.....	14
Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью (международный опыт).....	18
Как общественный совет может повлиять на принятие решения органом власти? Мнение московского чиновника. ....	25
Международная основа для моделирования политики в сфере инвалидности .....	28
Положение о Республиканском межведомственном совете по проблемам инвалидов.....	41
Положение о Гомельском областном координационном совете по делам инвалидов.....	44
Примерная форма Положения о местном координационном совете по делам инвалидов.....	46
Представление общественных интересов на местном уровне .....	49

## Введение

Данное методическое пособие подготовлено в рамках программного направления «Расширение участия людей с инвалидностью в общественной жизни и процессе принятия решений» Представительства Христианского детского фонда в Республике Беларусь.

Реализация данного программного направления соответствует национальным приоритетам, определенным в Государственной программе по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов на 2006-2010 гг., Государственной программе о безбарьерной среде жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2007-2010 гг., Президентской программе «Дети Беларуси» на 2006-2010 гг.

Цель данного методического пособия - содействовать внедрению модели Координационного совета по делам инвалидов на уровне местных сообществ. Создание подобной структуры в сообществах, в которых активно работают организации, занимающиеся проблемами инвалидов, должно позволить им активно участвовать в работе совета и влиять на формирование местных планов и политик в отношении инвалидов. Представление интересов людей с инвалидностью в совете должно помочь лучшему применению существующего в этой сфере законодательства.

В качестве базовой модели для создания местных координационных советов по проблемам инвалидов предлагается взять принципы и практику работы Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов, созданного в соответствии со статьей 10 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 года «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов», а также учесть международный опыт в данной сфере.

В данном пособии приведен анализ положений нормативных правовых актов, определяющих деятельность координационных советов по делам инвалидов. Представлен отечественный и международный опыт работы координационных советов как механизма консультаций представителей органов власти с представителями общественности. Приведены практические рекомендации по налаживанию сотрудничества между органами власти и общественными организациями. А также предложена примерная форма Положения о местном координационном совете по делам инвалидов.

Мы надеемся, что материалы данного сборника помогут как представителям общественных организаций, так и представителям органов власти внедрить у себя в регионе модель Координационного совета по делам инвалидов. А предложенная примерная форма «Положения о местном координационном совете по делам инвалидов» сможет стать основой для принятия местного нормативного документа, регулирующего деятельность такого Совета.

Данное методическое пособие является результатом коллективной работы представителей общественных организаций Елены Титовой и Галины Крот ("Белорусская ассоциация помощи детям инвалидам и молодым инвалидам»), Сергея Дроздовского, Евгения Шевко и Анны Шумак ("Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников"), Руслана Ананьева (Белорусское молодежное общественное объединение "Разные-Равные"), Алексея Голонцова и Валерия Жураковского (Представительство Христианского детского фонда).

## Анализ положений нормативных правовых актов, определяющих деятельность координационных советов по делам инвалидов

☞ Поле для заметок

Для правового обоснования создания и деятельности местных координационных советов по проблемам инвалидов в первую очередь нужно обратиться к ст. 37 Конституции Республики Беларусь<sup>1</sup>, провозглашающей право граждан на участие в решении государственных дел. Реализация указанного конституционного права граждан определяется нормативными правовыми актами.

Конкретизация права граждан с инвалидностью участвовать в решении государственных дел, в том числе, и в особенности, в сфере предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, иных вопросов охватываемых явлением инвалидности, определена законами Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь»<sup>2</sup> и «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов»<sup>3</sup>.

Указанные законы, в частности, устанавливают обязанность Правительства Республики Беларусь создать Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов.

Ст. 6 Закона «О социальной защите инвалидов в республике Беларусь»: *«Для координации политики в отношении проблем инвалидности и выработки согласованных действий, направленных на обеспечение выполнения положений настоящего Закона, Правительством Республики Беларусь образуется Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов. Состав совета формируется из первых лиц республиканских органов государственного управления, занимающихся вопросами социальной защиты, здравоохранения, занятости, транспорта, связи, жилищного строительства, образования, культуры, объединений инвалидов и других неправительственных организаций».*

Ст. 10 Закона «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов»: *«Для координации деятельности государственных органов, проводящих единую государственную политику в области предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, и выработки согласованных действий, направленных на обеспечение выполнения положений настоящего Закона, Советом Министров Республики Беларусь образуется Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов».*

Республиканский межведомственный совет, являясь коллегиальным органом, позволяет включить в процесс принятия решений Правительством мнение граждан с инвалидностью опосредованно через представителей их общественных организаций. Подобная практика позволяет в значительной степени

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 N 2875-XII/(ред. от 17.11.2004)/"Конституция Республики Беларусь";

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-XII/(ред. от 11.07.2007)/"О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь"/(с изм. и доп., вступившими в силу с 17.12.2007);

<sup>3</sup> Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 N 422-3 "О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов"/"Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь", 04.08.2008, N 184, 2/1519;

оптимизировать качество принятия решений, а также реализовать право инвалидов участвовать в принятии решений в их отношении.

Принципы построения белорусского государства предполагают необходимость создания и деятельности местных коллегиальных органов по примеру Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов. Предпосылкой для правового обоснования создания местных советов подобных республиканскому можно рассматривать ст. 48 Закона «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», в части 2 которой гарантируется принятие участия общественных объединений инвалидов в решении проблем связанных с вопросами социальной защиты инвалидов: *«Республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, другие юридические лица при решении вопросов, затрагивающих интересы инвалидов, привлекают представителей общественных объединений инвалидов к подготовке и принятию соответствующих решений, а также их реализации».*

В данной связи важным будет отметить также норму Закона «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» в ст. 9 *«Местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы в области предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов в пределах своей компетенции:*

*разрабатывают и утверждают местные (территориальные) программы;*

*обеспечивают финансирование подведомственных им государственных организаций, реализующих государственные и местные (территориальные) программы;*

*осуществляют иные полномочия, установленные законодательством Республики Беларусь».*

Следует обратить внимание на необходимость разрабатывать и утверждать местные программы. При реализации данного требования возникают значительные трудности согласования интересов различных групп инвалидов и различных организаций, работающих для инвалидов, при подготовке и принятии решений. Поэтому представляется наиболее оптимальным создание и работа местных коллегиальных органов (советов) по проблемам инвалидов, благодаря работе которых возможно как оптимизировать процессы принятия решений, так и в достаточной степени учесть мнение инвалидов, через их общественные объединения.

Создание подобных местных координационных советов по проблемам инвалидов не противоречит законодательству о местном самоуправлении<sup>4</sup>, статья 9 которого позволяет создавать комиссии по вопросам своей деятельности, форма организации которых сходна по существу с формой организации и работы предлагаемой формы коллегиального органа по проблемам инвалидов – координационного совета по проблемам инвалидов.

---

<sup>4</sup> Закон Республики Беларусь от 20.02.1991 N 617-XII/(ред. от 05.01.2008)/"О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь";

## **Аргументы в пользу создания местного координационного совета по делам инвалидов**

*✍ Поле для заметок*

Если в вашем регионе еще нет Координационного совета по делам инвалидов, но вы считаете его создание актуальной задачей, вам необходимо подготовить обоснованное письменное предложение «О создании местного координационного совета по делам инвалидов», с которым вы обратитесь ко всем заинтересованным сторонам. А также организовать диалог по этому вопросу.

Чтобы облегчить вашу задачу в организации данного диалога и подготовке предложений, предлагаем набор следующих аргументов, которыми вы можете воспользоваться, продвигая идею создания местного Координационного совета по делам инвалидов:

- Координационный совет не противоречит действующему законодательству Республики Беларусь. Существуют законы, в которых предусмотрены совместные действия властей и общественных организаций инвалидов в области инвалидов и инвалидности (см. раздел про анализ положений нормативных актов). Деятельность совета будет находиться в правовом поле.
- Координационный совет, который предлагается создать, уже успешно функционирует на республиканском уровне (Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов), на областных (например, в Гомеле и Минске) и на местных уровнях (например, Бобруйск).
- Координационный совет позволит избежать дублирования функций различных структур, занимающихся инвалидами, а также обеспечить преемственность деятельности. Например, скоординировать деятельность Территориального центра социального обслуживания населения, относящегося к Министерству труд и социальной защиты, Центра коррекционно-развивающего обучения, относящегося к Министерству образования, с учетом потребностей инвалидов, интересы которых представляют общественные организации.
- Различные ведомства и структуры, которые так или иначе работают с инвалидами, зачастую не знают какая работа ведётся в организациях, работающих с инвалидами, но в других сферах (пример: здравоохранение и социальные службы). Создание совета позволит получать актуальную информацию всем заинтересованным сторонам. Такая информированность позволит различным ведомствам видеть более полную картину всей работы с инвалидами и принимать более взвешенные решения в своей работе.
- «Уровень цивилизованности, гуманности общества определяется его отношением к инвалидам. Здесь непочтый край работы», заявил Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко на церемонии подписания Решения, принятого Республиканским Референдумом 2004 г. Координационный

совет – это показатель цивилизованной работы в области инвалидности.

- Координационный совет позволит координировать деятельность различных структур (устранит межведомственную разобщённость) при работе с инвалидами. Согласованность действий различных ведомств позволит получать оптимальные результаты и достигать цели в необходимые сроки и с наименьшими затратами.
- Координационный совет по проблемам инвалидов города (района) позволит учитывать специфические местные потребности инвалидов, которые имеют некоторую особенность в каждом отдельном населённом пункте. На местном уровне можно более качественно и детально решать общие и узкие проблемы инвалидов, характерные для данной местности.
- Присутствие в семье инвалида (особенно с нарушением развития) очень часто меняет самоопределение семьи (разводы, не полные семьи и др.), сокращает возможности для заработка, отдыха, социальной активности родственников и близких человека с инвалидностью. По данным статистики удельный вес инвалидов в общей численности населения составляет 5.2%, а если учитывать ближайшее окружение (родственники, близкие), тех, кто ухаживают, опекают и погружены в жизнь инвалида (живут жизнью инвалида), то выпадают из жизни общества уже не 5.2%, а около 10% граждан.
- Публичное обсуждение проблем инвалидов, их жизни позволит соблюдать права инвалидов в большей степени. При межведомственном обсуждении проблем меньше риск ущемления прав инвалидов (в перспективе меньшее количество жалоб от инвалидов).
- Создаваемый совет позволит учитывать в процессе принятия решений общественное мнение – тех людей, для которых существует власть. Принятые на совете решения будут вести к деbüroкратизации, и соответствовать Директиве Президента Республики Беларусь № 2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата».
- Общественные организации инвалидов, участвующие в совете, смогут включаться в городские (районные) планы работы исполкомов и дополнять ту деятельность, которую ведут в этой сфере органы власти.
- В работе координационного совета будут принимать участие, как не состоящие в общественных объединениях инвалиды, так и представители общественных организаций, чья деятельность связана с решением проблем инвалидов. Груз ответственности, таким образом, будет ложиться и на их плечи - на тех, кто очень часто критикует власть за её работу с инвалидами. Инвалиды, вовлечённые в работу совета, постепенно станут переходить из «состояния иждивенчества» в активную жизненную позицию, внося свой вклад в развитие себя и общества.

## Как начать и поддерживать партнерские отношения с органами местной власти

*☞ Поле для заметок*

Эффективное взаимодействие общественных организаций с органами власти во многом зависит от налаженных коммуникаций, степени вашей открытости, ответственного поведения и от уровня доверительных отношений. Все это достигается не за один раз, а в результате кропотливых планомерных действий.

1. Первоначально происходит знакомство. Представитель общественного объединения лично приходит на прием в то или иное ведомство и презентует свою организацию. Не лишним будет взять с собой буклеты, брошюры, копии свидетельства о регистрации, фотографии, вырезки из газет.
2. Следующий этап – приглашение в офис (на мероприятие). Представитель местной власти должен видеть, как и с кем работает ваша организация. Помните, что вашу организацию могут посетить внезапно и если в условленном месте никого не будет, вы, скорее всего, потеряете доверие.
3. Перед встречей - предварительно подготовьтесь. Подумайте, как и что вы будете говорить. Начинайте с того, что вы уже сделали (каких успехов достигли), а лишь затем говорите чего вам не хватает и чем вам конкретный человек может помочь. При этом говорите о достижениях много, а просите мало и конкретно. Как правило, при четко поставленной проблеме никто никогда не отказывает.
4. На встречу приносите конкретные предложения о сотрудничестве, укажите аргументы, в каких сферах вы можете быть полезны, и какую помощь вы можете предложить для развития своего региона. Приведите пример о том, что проведение аналогичного мероприятия в соседнем регионе вызвало небывалый интерес, а мы готовы с привлечением местных ресурсов сделать еще лучше и интереснее.
5. Постоянно напоминайте о себе (о деятельности вашей организации). Опять не лишними будут статьи в газетах о совместном сотрудничестве. Не забывайте приглашать представителей местной власти на проводимые вами мероприятия. Если члены вашей организации делают какие-либо поделки, подарите их представителям власти, что будет напоминанием о вашей организации.

Огромную роль играет личность представителя общественной организации (как хорошо его знают в регионе, насколько он популярен, его умение представлять интересы своей группы).

## **О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов**

*☞ Поле для заметок*

Совет Министров Беларуси утвердил Положение о Республиканском межведомственном совете по проблемам инвалидов и состав этого совета. Соответствующее решение содержится в постановлении правительства №129 от 2 февраля 2009 года. Оно вступило в силу 5 февраля 2009 года.

Председателем Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов стал вице-премьер Иван Бамбиза, заместителями председателя совета - министр труда и социальной защиты Владимир Потупчик и министр здравоохранения Василий Жарко, секретарем - главный специалист отдела медицинской экспертизы и реабилитации управления организации медицинской помощи Министерства здравоохранения Тамара Мартусевич.

В состав Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов включены руководители министерств, Белорусского общества Красного Креста, а также общественных объединений. Это Белорусское общественное объединение ветеранов, Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников, Белорусская ассоциация инвалидов войны, Белорусский фонд милосердия и здоровья, Белорусское общество инвалидов, Белорусское общество глухих, Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам, Белорусское товарищество инвалидов по зрению".

Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов является постоянно действующим коллегиальным органом по координации деятельности госорганов, проводящих единую государственную политику в области предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, и выработке согласованных действий по выполнению положений Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 года "О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов".

Среди других задач Республиканского межведомственного совета - подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования вопросов по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов, совершенствованию социально-экономических и правовых условий для обеспечения инвалидам равных возможностей в обществе. Заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. На них будут рассматриваться в том числе и проекты целевых программ, планов, международных договоров в сфере предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов.

Решения Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов являются обязательными для исполнения государственными органами и иными организациями по вопросам, входящим в их компетенцию.

## **Практический пример участия общественной организации в Республиканском межведомственном совете**

**Елена Титова, председатель ОО «БелАПДИиМИ»**

Общественное объединение «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам» объединяет более 3500 семей, где живут дети, подростки и молодые люди с психофизическими особенностями развития. Большинство детей и молодых людей имеют умеренную и тяжелую формы психофизического развития. Поэтому в течение 15 лет наша организация представляет интересы данной категории населения.

*Как представитель ОО «БелАПДИиМИ» попал в состав Республиканского межведомственного совета?*

Первоначально мы обратились к секретарю Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов с целью узнать, возможно ли войти в состав Совета и как это сделать. Нам было сказано, что общественных организаций инвалидов в Совете достаточно, и кандидатуру от нашей организации, скорее всего, не одобрят.

После этого мы встретились с депутатами Национального собрания – членами Постоянной комиссии по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов. Рассказали о своей деятельности, обратили внимания на то, что интересы нашей целевой группы (инвалиды с тяжелыми умственными и физическими ограничениями) до сих пор не представлены в Республиканском межведомственном совете. Депутаты посетили исполнительное бюро ОО «БелАПДИиМИ», а также центр «Остров надежды», который был создан в 1996 г. по инициативе ассоциации и который посещают молодые люди с тяжелыми ограничениями. После проведенных встреч мы в письменном виде оформили наш запрос председателю Постоянной комиссии по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов и получили ответ, что в Совет Министров направлено письмо с рекомендацией включить кандидатуру председателя ОО «БелАПДИиМИ» в Республиканский межведомственный совет.

Параллельно председатель и сотрудники ОО «БелАПДИиМИ» сотрудничали со специалистами министерства образования, министерства труда и социальной защиты, министерства здравоохранения и различными учреждениями и ведомствами, как по вопросам реализации социально-значимых проектов, так и по решению различных проблем. Совместная работа позволила нам ближе познакомиться с деятельностью министерств, и специалистам министерств изменить взгляд на общественную организацию. Общение проходило как в кабинетах различных министерств и ведомств, так и на совместных мероприятиях – круглых столах, семинарах, во время проведения стажировок по Беларуси, в ближнем и дальнем зарубежье.

В своих стратегических планах и проектных предложениях мы стали учитывать, в том числе, мнение специалистов министерств, что также содействовало укреплению связей и созданию позитивного взгляда на организацию. Хотя свое мнение мы всегда старались отстаивать. Оглядываясь назад, понимаешь, что важно: иметь свою твердую позицию по тем или иным вопросам, уметь ее правильно донести и обосновать (основываясь на том, что к чиновникам приходят сотни людей со своими проблемами, и они должны уметь быстро переключаться); уметь хорошо представлять результаты своей работы.

И поэтому, когда Совет Министров направил письма в министерства для утверждения кандидатуры председателя ОО «БелАПДИиМИ» для участия в работе Республиканского межведомственного совета, эта кандидатура была уже известна многим чиновникам и они также хорошо были знакомы с деятельностью организации, с ее целями

и задачами по защите прав тяжелобольных детей. Все министерства дали положительную рекомендацию, что и позволило нам войти в Совет.

*Как появилась идея подготовить предложения «О мерах по трудоустройству инвалидов»*

Республиканский межведомственный совет работает на основании своих планов и перед нашей организацией, как члена Совета, поставили задачу написать предложения по трудоустройству инвалидов в г. Минске. Так как наша организация активно работает в этом направлении, часть предложений уже была подготовлена заранее. Однако мы собрали председателей 9 районных организаций ОО «БелАПДИиМИ» г. Минска и выявили еще несколько проблемных ситуаций, которые были положены на бумагу и представлены в Совет Министров Республики Беларусь.

*Извлеченный опыт:*

1. Работа в Республиканском межведомственном совете позволяет поднять организацию на другой качественный уровень – т.е. решать проблемы на государственном уровне, создавая условия для нормализации жизни людей с ограничениями во всех регионах Беларуси.
2. Удалось более подробно познакомиться с работой государственных структур.
3. Научились работать в сотрудничестве с государством, а не параллельно с ним.

Совет Министров Республики Беларусь

О предложениях к заседанию  
Республиканского межведомственного  
совета по проблемам инвалидов

14.05.2009

В соответствии с планом работы Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов на 2009 год, общественное объединение «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам» направляет предложения «О мерах по трудоустройству инвалидов в г. Минске».

**1. Разработать предложения по совершенствованию законодательства в части обеспечения норм "поддерживающей занятости" или "защищенной занятости", которое будет регулировать трудовые отношения для людей с ограниченными возможностями, неконкурентоспособных на открытом рынке труда.**

Сегодня предусмотрены налоговые льготы для предприятий, имеющих численность инвалидов более 50% от общего числа работников. Этот вид льгот стимулирует только специфические производства, ориентированные исключительно на инвалидов, но не стимулирует интегрирование инвалидов в обычные трудовые коллективы. Например, если Минский тракторный завод трудоустроит все 100% инвалидов города Минска, даже тогда он не получит никаких налоговых преференций. Вместе с тем организация рабочего места для инвалида требует большего количества затрат от предприятия и производительность работы инвалида часто ниже, чем производительность здорового человека.

Нужна налоговая система стимулирования, которая бы была ориентирована на трудоустройство инвалидов вне зависимости от их доли в общей численности работников предприятия. Кроме этого, необходим особый налоговый статус для «социальных

предприятий» (коммерческих предприятий, где численность инвалидов более 50% от общего числа работников), а также необходима государственная поддержка некоммерческих производственных мастерских для людей с тяжёлыми ограничениями, не дающих прибыли, но предполагающих труд как вид социальной адаптации и дополнительного источника трудовых доходов.

**2. При Центрах занятости или ТЦСОН организовать долгосрочные тренинговые курсы по трудоустройству лиц длительно не работающих, в частности инвалидов, которые бы способствовали трудовой профориентации, повышению самооценки, навыков самопрезентации, поддержке в самостоятельном поиске работы, информационных и просветительских встречах с потенциальными работодателями.**

Трудоустройство инвалидов сталкивается с целым рядом социальных и организационных проблем. В частности, инвалиду труднее, чем здоровому человеку определить сферу трудовой деятельности, которая бы соответствовала его возможностям, желаниям и спросу на рынке труда. Инвалид менее уверен в своих силах и ему труднее проходить собеседования на соискание вакантных должностей. Существуют предубеждения руководителей предприятий при приеме на работу инвалидов. Можно приводить много подобных проблемных ситуаций. В то же время, люди с инвалидностью будут более успешно проходить собеседование и трудоустраиваться, если сначала пройдут специализированное обучение и специалист по трудоустройству заранее установит контакт с работодателем, проведет с ним необходимую предварительную работу.

Опыт подобных долгосрочных тренинговых курсов при Службах занятости давно апробирован в Голландии, Литве и показал свою эффективность. Технологией организации таких долгосрочных курсов владеет международное просветительское общественное объединение «АКТ» (МПОО «АКТ»).

Кроме того, опыт работы Европейских стран показал, что ключом к успеху всей программы занятости инвалидов 1 и 2 групп являются наставники. В этом случае наниматель (или служба занятости или др. специализированные учреждения по работе с инвалидами) прикрепляет к человеку, имеющему тяжелые умственные или физические ограничения наставника, который помогает не только освоить объем работы, но и адаптироваться в незнакомой трудовой среде. Таким образом, организуется консультативное сопровождение инвалида не только до момента трудоустройства, но и на период ориентации и адаптации на предприятии.

**3. Разработать нормативные документы и создать специализированные мастерские для людей с психофизическими особенностями развития, которые из-за вида и тяжести своих ограничений не могут трудиться на свободном рынке труда.**

Специализированные мастерские смогут представлять защищенные рабочие места для лиц, не имеющих возможность конкурировать на общем рынке труда. Основная задача мастерских – предоставление возможности выполнять трудовые обязанности, которые приносят заработок. Деятельность таких мастерских возможна только на некоммерческой основе и поэтому требует субсидирования государством. Организация таких мастерских возможна по принципу государственного социального заказа и может реализовываться как на базе госучреждений (например, ТЦСОН), так и на базе негосударственных некоммерческих организаций (например, общественных организаций инвалидов, в частности ОО «БелАПДИиМИ»).

**4. Предоставить помещение первичной организации Октябрьского района МГО ОО «БелАПДИиМИ» до 100 м<sup>2</sup> с освобождением от уплаты арендной платы для расширения работы специализированной мастерской «Теплый дом».**

Мастерская «Теплый дом» работает с 2004 года. Здесь для людей с тяжелыми множественными нарушениями в развитии г. Минска организована защищенная занятость и обучение разным видам деятельности (декоративно-прикладное творчество, компьютерная грамотность, полиграфическая мастерская).

Сегодня из 40 нуждающихся и заявивших о своем желании посещать мастерскую, организована работа только для 20 человек из-за ограничения размера помещения (39 м<sup>2</sup>).

**5. Внести дополнение в Положение о государственном Комитете по имуществу Республики Беларусь (29.7.2006 №958) в п. 4.67-2: утверждает порядок проведения аукционов (конкурсов) на право заключения договоров аренды капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений, находящихся в собственности Республики Беларусь, и форму такого договора, списки некоммерческих организаций, имеющие первоочередное право вне аукциона на заключение договоров аренды капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений, находящихся в собственности Республики Беларусь.**

Каждый раз, когда некоммерческие организации, в частности первичные организации ОО «БелАПДИиМИ» обращаются в местные исполнительные органы власти в поисках помещения для организации трудовой занятости для инвалидов, им предлагают помещения, которые выставлены на аукцион. Условия проведения аукционов неприемлемы для некоммерческих организаций инвалидов.

**6. Считаем нецелесообразным закрытие или перевод УП «Лечебно-производственные мастерские» в систему Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.**

По опыту зарубежных стран, нельзя смешивать два вида деятельности: защищенные мастерские для людей с психофизическими особенностями развития, которые призваны обеспечить трудовую занятость, и лечебно-производственные мастерские, которые призваны обеспечить медицинскую реабилитацию инвалидов. Социальные службы Министерства труда и социальной защиты не могут выполнять функции здравоохранения.

## **Практический пример истории создания Местного координационного совета по делам инвалидов**

**Елена Макарчук, Председатель Совета Пинской МО ОО «РАИК»**

Я считаю, что местный координационный совет по делам инвалидов должен быть в каждом регионе Республики Беларусь. Все проблемы инвалидности решаются сначала на местном уровне сообща с другими общественными организациями и местными органами власти, а при необходимости направляются на более высокий законодательный уровень.

Наша межрайонная организация общественного объединения «Республиканской ассоциации инвалидов-колясочников» города Пинска обратилась к депутату Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь Мандровской З.М. с письмом, в котором мы изложили все проблемы, касающиеся инвалидов-колясочников. В последствии оказалось, что одновременно с нами с подобными письмами к депутату обратились другие общественные организации города Пинска.

В ответ на письмо депутат посетила наш офис и состоялась беседа актива организации по поводу изложенных в письме проблем. Было решено собрать рабочую группу с приглашением других общественных организаций, защищающих интересы инвалидов, и представителей органов власти г.Пинска. Такая встреча состоялась. На ней общественные организации представили свою деятельность и рассказали о существующих проблемах. После встречи каждая организация изложила в письменной форме свои предложения по поводу решения высказанных проблем.

И вот получилось! В мае 2009 решением Пинского городского исполнительного комитета была создана комиссия по делам инвалидов. В качестве примера результативности работы данной комиссии можно привести то, что в отделе архитектуры Пинского горисполкома назначен конкретный человек ответственный за создание безбарьерной среды в г.Пинске.

Я надеюсь, что и в дальнейшем работа координационного совета по делам инвалидов Пинска будет эффективной и плодотворной.



Пинская межрайонная организация общественного объединения  
**«Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников»**  
✉ 225710 г.Пинск ул.Альбрехтовская, 4-2 ☎ 8(0165) 35-43-56, (029) 948-68-35 УНН 200829184 р/с  
3015000001944 филиал №121 ОАО СБ «Беларусбанк» код 854

---

« 03 » ноября 2008 г. № 795

Депутату Палаты представителей  
Национального собрания РБ  
Мандровской З.М.

Уважаемая Зинаида Михайловна!

Члены Пинской межрайонной организации общественного объединения "Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников" (Ваши избиратели) обращаются к Вам, как к депутату Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, по поводу Законодательства касающегося инвалидов-колясочников (1-ой группы инвалидности).

В последнее время произошли изменения в Законодательстве Республики Беларусь, которые негативно отразились в нашей и так нелегкой жизни. Хотелось бы с Вашей помощью довести наши повседневные просьбы и проблемы до Законодательной власти.

#### 1. Санаторно-курортное лечение и реабилитация.

В соответствии с Постановлением Министерства Здравоохранения Республики Беларусь от 20.03.2008 №53, согласно перечню медицинских противопоказаний к оздоровлению, для всех инвалидов-колясочников закрывается доступ в санатории Республики Беларусь. Как решение данной проблемы для инвалидов-колясочников г.Пинска, мы хотим предложить следующий вариант: в данный момент в ближайшем для нас санатории «Ясельда» идет реконструкция, в результате чего будет обеспечен доступ к процедурам. На базе санатория «Ясельда» можно создать центр реабилитации и оздоровления для инвалидов-колясочников г.Пинска. Необходимо, чтобы санаторий поменял свой статус, который позволял бы принимать инвалидов-колясочников (в том числе и с нарушениями функций тазовых органов).

#### 2. Транспортное обеспечение.

В соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.11.2007 №1651 инвалиды-колясочники лишены денежной компенсации на транспортные расходы и взамен этого нам ничего не было предложено. Обидно, что члены нашей организации простояли в очереди на получение автомобиля 10-15 лет и более... Мало того, что пропала последняя надежда получить автомобиль, нас ещё лишили льгот по междугороднему транспорту (Закон Республики Беларусь «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан» от 14.06.2007 №239-3). Возмущает ситуация что в городском и пригородном транспорте сопровождающий инвалида-колясочника обязан платить за проезд, ведь самостоятельно инвалид-колясочник воспользоваться транспортом не может.

#### 3. Инвалидные коляски.

Единственным средством передвижения инвалидов-колясочников является инвалидная коляска. В Республики Беларусь выпускаются инвалидные коляски, которые нас не устраивают по качеству (видимо бюджет не выделяет достаточно денежных средств на производство одной коляски). Более менее нас устраивала коляска активного типа «Гепард», выпускаемая на заводе г.Борисова, но в данный момент её производство прекратили. Вопрос замены износившихся покрышек и отдельных деталей для

инвалидных колясок не решен. Производство электрических инвалидных колясок до сих пор не налажено.

4. Компенсация по уходу за инвалидом 1-ой группы и социальное обслуживание на дому.

Отмечаем, что компенсация по уходу за инвалидом 1-ой группы (на данный момент 146.000 белорусских рублей) не достигает даже бюджета прожиточного минимума. За такую сумму нереально найти неработающего трудоспособного человека, который будет ухаживать за инвалидом и жить на эти деньги. Некоторые члены семьи вынуждены бросать высокооплачиваемую работу, чтобы ухаживать за инвалидом в семье.

Социальная служба не обеспечивает круглосуточный уход за одинокими тяжело больными инвалидами 1 группы, ведь интернат – это не решение проблем.

В итоге хотелось бы отметить, чтобы изменения в законодательстве и принятии новых законов осуществлялись при сотрудничестве непосредственно с инвалидами-колясочниками, а не их «представителями», которые зачастую не имеют понятия, что такое передвижение на инвалидной коляске. Наша организация готова к сотрудничеству в решении проблем инвалидов-колясочников при законотворческой деятельности. Просим Вас посетить наш офис для встречи с активом нашей организации для обсуждения и других насущных проблем, касающихся Законодательства РБ.

С уважением,  
Председатель Совета ПМО ОО «РАИК»

Е.Н.Макарчук

« 19 » февраля 2009 г. № 806

УО «Полесский государственный университет»  
Проректору по научной работе Деркач Ю.Н.

### **Предложения по решению проблем инвалидов г.Пинска**

1. Создание рабочей группы для решения проблем инвалидов г.Пинска.
2. Создание условий (наличие безбарьерной среды) на базе УО «Полесского государственного университета» для трудовой и физической реабилитации инвалидов.
3. Создание условий (наличие безбарьерной среды) на базе санатория «Ясельда» для медицинской реабилитации инвалидов.

Председатель Совета ПМО ОО «РАИК»

Е.Н.Макарчук

Местные координационные советы по делам инвалидов

ПІНСКІ ГАРАДСКІ  
ВЫКАНАЎЧЫ КАМІТЭТ



ПІНСКІ ГОРОДСКОЙ  
ІСПОЛНІТЕЛЬНЫЙ КОМІТЭТ

РАШЭННЕ

19.05.2009 № 584

РЕШЕНИЕ

г.Пинск

г.Пинск  
О создании комиссии по  
делам инвалидов

На основании Закона Республики Беларусь от 20 февраля 1991 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года и Закона Республики Беларусь от 11 ноября 1991 года «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» Пинский городской исполнительный комитет РЕШИЛ:

1. Создать комиссию по делам инвалидов согласно приложению 1.
2. Для подготовки вопросов на комиссию по делам инвалидов создать рабочую группу согласно приложению 2.

Председатель  
Управляющий делами



А.А. Гордич  
Л.А. Лемешевский



СОСТАВ  
рабочей группы

- |                                 |          |   |
|---------------------------------|----------|---|
| Брезовская Викторовна           | Виолетта | начальник управления торговли и услуг горисполкома;   |
| Василенко Ольга Борисовна       |          | начальник управления архитектуры и градостроительства горисполкома;   |
| Гончарова Зинаида Владимировна* |          | заместитель председателя городской организации общественного объединения «Белорусское общество инвалидов»;                              |
| Гришко Василий Георгиевич*      |          | председатель общественного объединения «Ветразь»;   |
| Круговец Ольга Владимировна     |          | начальник управления по труду Пинского горисполкома;  |
| Кулак Валентина Николаевна      |          | начальник отдела идеологической работы горисполкома;  |
| Макарчук Елена Николаевна*      |          | председатель Совета Пинской межрайонной организации общественного объединения «Республиканская ассоциация инвалидов колясочников»;      |
| Пекун Татьяна Николаевна        |          | заместитель заведующего филиалом «Пинская городская поликлиника № 1» учреждения здравоохранения «Пинская центральная поликлиника»;      |
| Сечко Вячеслав Владимирович     |          | заместитель директора частного унитарного предприятия «ЭлКиз» общественного объединения «Белорусское товарищество инвалидов по зрению»; |

\* По согласованию.

Берестень 254953



СОСТАВ  
комиссии по делам инвалидов

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Гордич Александр Александрович  | председатель Пинского городского исполнительного комитета (далее – горисполком), председатель комиссии;  |
| Рекбовец Валерий Васильевич*    | председатель Пинского районного исполнительного комитета (далее – райисполком), сопредседатель комиссии;   |
| Мандровская Зинаида Михайловна* | заместитель председателя постоянной комиссии по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь, сопредседатель комиссии; |
| Карпович Галина Ивановна        | начальник отдела социальной защиты управления по труду, занятости и социальной защите горисполкома, секретарь комиссии;  |
| Члены комиссии:                 |  |
| Байко Валентина Владимировна*   | заместитель начальника управления по труду, занятости и социальной защите райисполкома.  |
| Бовкунович Виктор Наумович      | ведущий специалист отдела образования горисполкома;  |
| Гончарова Зинаида Владимировна* | заместитель председателя городской организации общественного объединения «Белорусское общество инвалидов»;   |
| Гришко Василий Георгиевич*      | председатель общественного объединения «Ветразь»;  |
| Гузаревиц Василий Владимирович* | заместитель председателя межрайонной организации общественного объединения «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников»;  |

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| Деркач Юрий Николаевич        | проректор учреждения образования «Полесский государственный университет»;   |
| Кисель Юрий Павлович*         | начальник отдела по физической культуре спорту и туризму райисполкома;  |
| Круговец Ольга Владимировна   | начальник управления по труду горисполкома;   |
| Макарчук Елена Николаевна*    | председатель Совета Пинской межрайонной организации общественного объединения «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников»;      |
| Пекун Татьяна Николаевна      | заместитель заведующего филиалом «Пинская городская поликлиника № 1» учреждения здравоохранения «Пинская центральная поликлиника»;      |
| Сечко Вячеслав Владимирович   | заместитель директора частного унитарного предприятия «ЭлКиз» общественного объединения «Белорусское товарищество инвалидов по зрению»; |
| Татаревич Валентина Федоровна | начальник отдела воспитательной работы учреждения образования «Полесский государственный университет»;                                  |
| Теляк Светлана Адамовна*      | председатель общественного объединения «Белорусское товарищество инвалидов по зрению».  |

\* По согласованию.

## **Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью (международный опыт)**

**Наталья Боржелли, Виктория Брайт**

Участие общественности в управлении государством — это реальная потребность современного государства. В соответствии с Орхусской конвенцией<sup>1</sup>, «совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принятия решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности о ... проблемах, предоставляет общественности выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам должный учет таких интересов ...».

В этой статье мы рассмотрим отдельные вопросы правового регулирования одного из механизмов консультаций государства с общественностью, который условно назовем «общественные советы». В целях настоящей статьи под «общественными советами» мы понимаем образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений.

Общественные советы в той или иной форме существуют практически в каждом государстве. Они могут создаваться в различных целях, от экспертных консультаций по экологическим или другим специальным вопросам, участия в разработке законодательства, до участия в подготовке государственного бюджета и мониторинга за его выполнением и осуществлении отдельных государственных функций, делегированных ему государственным органом.

Однако в одних случаях общественные советы эффективно помогают и влияют на деятельность государственных органов, при которых они созданы, а в других советы являются формальными структурами, существующими для «галочки». Ниже мы рассмотрим условия, при которых деятельность общественных советов может эффективно способствовать развитию гражданского общества и взаимодействию представителей общественности и власти, а также некоторые особенности организации их деятельности. Настоящая статья носит обзорный характер и анализирует лишь отдельные вопросы деятельности общественных советов.

### ***Искренний интерес государства учитывать мнение общественности***

Для эффективности общественных советов важным является искренний интерес государственных должностных лиц учитывать мнение общественности. В демократическом обществе государственные должностные лица заинтересованы учитывать интересы своих избирателей.

Интерес государства в учете мнения общественности выражается в консультациях с общественностью по широкому кругу вопросов, предоставлении гражданам всей информации и образовательной деятельности, необходимой для того, чтобы помочь гражданам разобраться в вопросах государственной политики и дать компетентные рекомендации, а также в усилиях получить мнение разных слоев населения. Конечно, основным показателем эффективности консультаций, в том числе общественных советов, является использование государством рекомендаций, полученных в результате обсуждений.

### ***Роль общественных советов как демократического форума для лоббирования***

Общественные советы, особенно участвующие в разработке законодательства, плана деятельности государственного органа или бюджета, часто являются форумом для демократического лоббирования, который заинтересованные граждане используют, чтобы

влиять на государственные органы по интересующим их вопросам. Идеальный общественный совет как можно более полно представляет различные общественные интересы по рассматриваемому вопросу и включает в себя представителей с разными, в том числе конфликтующими интересами. Представители государственных органов участвуют при обсуждении и принимают к сведению позиции разных сторон.

Работа в общественном совете, как правило, осуществляется на добровольной основе, требует инвестиций времени, а иногда и ресурсов граждан. Только лица, которые имеют искренний интерес в разрешении определенных вопросов и верят в возможность повлиять на государственные решения путем своего участия в общественном совете, могут сделать совет эффективным.

### ***Роль законодательства в обеспечении эффективности общественных советов***

Вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законодательстве об общественном участии, например, в законах о референдумах, регламентах работы органов государственной власти, политике местной, национальной власти.

Общественные советы, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов. Подробный состав, функции и порядок работы общественного совета устанавливается внутренними нормативными документами, такими как устав, правила или регламент совета.

Как было сказано выше, искренний интерес государственных должностных лиц учитывать мнение общественности является необходимым фактором эффективности советов даже при наличии совершенного законодательства. Однако нельзя недооценивать роли законодательства. Если общественный совет создан и действует на основании прогрессивного нормативного документа, его работа может быть эффективной и влиять на деятельность государственных должностных лиц, в том числе и тех, которые могут и не иметь личного интереса учитывать решения совета в своей работе. Отсутствие доброй воли отдельно взятого чиновника не должно уничтожить эффективность совета при наличии соответствующего законодательства.

Далее мы рассмотрим отдельные положения законодательства, важные для эффективности общественных советов.<sup>2</sup>

### **1. Состав и порядок формирования общественного совета**

Состав общественного совета напрямую зависит от целей, для которых он был создан. Например, если совет создан с целью экспертизы или контроля за специфической деятельностью, логично, что большинство членов совета будут являться специалистами по соответствующему вопросу. Так, Совет штата Техас по отклонениям в развитии<sup>3</sup> состоит из 30 членов и включает в себя членов, назначенных Правителем штата Техас в США, физических лиц с отклонениями в развитии, их родителей и опекунов, а также представителей каждого из крупных агентств, обслуживающих лиц с такого рода отклонениями.

Ниже мы больше внимания уделим составу советов с широкими полномочиями, которые участвуют в формировании и исполнении плана действий государственного органа, бюджета и разработке законодательства и (или) осуществляют контроль над выполнением государственных программ. Такие советы, как правило, представляют широкую общественность.

### ***Кто может быть членом общественных советов?***

Как правило, к кандидатам в члены общественных советов среди других требований применяются такие же требования, что и к имеющим право голоса на выборах. Во многих государствах лица, достигшие определенного возраста<sup>4</sup>, обычно 18 лет, и являющиеся

гражданами государства<sup>5</sup>, имеют право голоса. Однако в случаях, когда задачей общественных советов является помощь в определении и разрешении местных проблем, круг потенциальных членов в общественные советы расширяется.

Это не удивительно, так как, например, во многих государствах западной Европы проблемы нищеты, преступности и другие связаны с наличием больших иммигрантских сообществ, члены которых не имеют гражданства и, следовательно, права голоса. Вместе с тем невозможно разрешить перечисленные проблемы без непосредственного участия членов этих сообществ. Требование к проживанию в определенной территории в течение определенного промежутка времени может быть более обоснованным, чем требование к наличию гражданства.

В случае, когда государство пытается решить вопросы, имеющие отношение к молодежи, кажется целесообразным следовать общеевропейской тенденции по снижению возрастного ценза для целей выборов и рассматривать возможность участия в общественных советах представителей молодежи до достижения выборного возраста.

### *Назначение или избрание членов совета*

Члены совета могут (1) избираться, (2) назначаться государственным органом или (3) становиться членами совета путем уведомления.

Много советов формируется смешанным образом, когда часть членов назначается государственными органами, а часть — избирается. Примером может служить совет по участию в совместной разработке бюджета в Порто-Аллегре (Бразилия), где 44 члена избираются, два члена назначаются от муниципалитета и по одному члену назначаются от крупнейших ассоциаций города<sup>6</sup>.

#### *а) Избрание членов совета*

Выборы членов совета — это наиболее демократичный способ формирования советов, который может обеспечить реальное представительство общественных интересов и способствует повышению доверия общественности к работе совета и ее интереса к участию в этой работе.

Например, система членства в совете участия по совместной разработке бюджета в Порто-Аллегре, в основном, выборная. Из 48 членов совета 44 избираются на Генеральной ассамблее и включают в себя представителей от 16 районов города и представителей по 6 приоритетным «темам» города (основным направлениям социальной политики, определяемым городом). Кроме этого, два представителя назначаются муниципалитетом (без права голоса) и по одному представителю от Профсоюза муниципальных служащих Порто-Аллегре и от Ассоциации жителей Порто-Аллегре<sup>7</sup>.

Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном совете г. Дейтона, США. В соответствии с порядком, описанным в Кодексе проведения выборов в приоритетные советы и поведения г. Дейтона кандидатов, любой желающий имеет право выставить свою кандидатуру на выборы, если соберет как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. Журнал «Гавернинг»<sup>8</sup> (Управление) в 1992 году назвал Приоритетные советы города Дейтона «шедевром участия граждан, которому есть чему поучить других». Многие другие города Америки, такие как Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианаполис и Ричмонд, переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы.

#### *б) Назначение членов совета государственным органом*

Назначение членов совета как основной метод формирования общественного совета характерен для экспертных советов, имеющих информационные и консультационные полномочия.

Например, Датский совет по инвалидности<sup>9</sup>, созданный Министерством социальных дел, в целях обеспечения национальными властями должного внимания интересам инвалидов в социальном планировании и в вопросах жизненных условий инвалидов состоит из председателя и 14 членов, назначаемых министром социальных дел. Так, семь членов совета назначаются по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, один — по рекомендации Ассоциации советов графств Дании, остальные — по рекомендации местных властей либо министров.

*в) Приобретение членства путем уведомления*

Такой порядок приобретения членства встречается довольно редко, но заслуживает внимания. Примером является Общественный консультационный совет при мэре города Саратова<sup>10</sup> (Россия), который существует для повышения взаимодействия между органами местного самоуправления города и общественными организациями и обеспечения участия объединений граждан в разработке и анализе городской политики, правовых актов по регулированию отношений в экономической и социальной сферах. Представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной в Министерстве юстиции РФ (или его территориальном органе по Саратовской области, органах местного самоуправления), может подавать заявление о вступлении в совет. Заявитель становится членом совета после того, как координационная группа совета проверяет на соответствие формальным требованиям заявления и другие требуемые документы о заявителе и организации, которую он (она) представляет.

## **2. Взаимоотношения общественного совета с государственными органами**

### ***Соотношение представителей от государства и от общественности внутри совета***

Соотношение представителей от государства и от общественности может быть самым разнообразным — в зависимости от целей совета. Соотношение имеет значение, только если хотя бы часть членов совета выбирается в результате свободных выборов или назначается негосударственными организациями. Если все члены совета назначаются государственным органом, затруднительно говорить о балансе государственного и общественного интереса внутри совета даже при наличии в нем представителей разных секторов.

Многие эффективные общественные советы имеют в своем составе большинство членов, выбранных общественностью. Примером эффективного соотношения в совете представителей общественности и государственных лиц является Совет по участию в бюджете Порто-Аллегре. Из 48 советников (+ 48 их заместителей), участвующих в работе Совета, только 2 советника (и два их заместителя) назначаются муниципальной властью. Эти советники имеют право выступать на заседаниях совета, но не имеют права голоса. Это имеет большой смысл, так как дает возможность представителям государственного органа влиять на решения совета путем предоставления другим участникам заседания аргументов государственного органа и дополнительной информации, которая может быть полезна для принятия квалифицированного решения. Остальные советники избираются или назначаются общественностью в порядке, установленном статьей 4 Внутреннего регламента совета по совместной разработке бюджета на 2001 год.

Распространенной является практика, когда государственные должностные лица назначаются в целях организации работы общественного совета и оказания помощи в его деятельности. Например, общественный совет по вопросу Северного Тракта<sup>11</sup> в округе Арлингтон, Вирджиния, США, состоит из государственных должностных лиц (председателя и вице-председателя), выполняющих свои функции в совете как часть своих должностных функций, и представителей ассоциаций, действующих на территории округа и имеющих интерес в разрешении вопроса, принимающих участие в работе на добровольной основе. В обязанности председателя и вице-председателя входит

организация собрания, опубликование протоколов заседаний в сети Интернет, уведомление общественности о предстоящих заседаниях, организационное обеспечение работы совета. Такая организация предоставляет форум общественности и вместе с тем освобождает ее от административного бремени.

Схожая структура общественного совета существует и при мэре города Саратова, Россия. С одной стороны, представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной соответствующим образом, может стать членом общественного совета<sup>12</sup>. С другой стороны, работой совета руководит мэр Саратова, свои решения совет предоставляет мэру напрямую. Организацией работы занимается уполномоченное должностное лицо мэрии.

### ***Степень воздействия на государственные органы***

#### ***А) Консультативный характер решений общественных советов***

Как правило, решения общественных советов имеют консультативный характер для государственных органов, при которых они созданы. Одним из примеров эффективного участия консультативного совета в работе местных органов власти являются Приоритетные Советы города Дейтона в штате Огайо, США. Рекомендации Приоритетных Советов не носят обязательного характера, но учитываются муниципалитетом, так как в них отражены результаты исследования потребностей всех слоев населения города, они помогают городу планировать свою работу и направлять ее на удовлетворение реальных потребностей граждан, при этом рационально расходуя финансы.

#### ***Б) Обязательный характер решений общественных советов***

Один из тех редких случаев, когда общественные советы могут воздействовать на решения государственных органов, являются Наблюдательные комитеты Боливии<sup>13</sup>, созданные для поддержания связи между так называемыми территориальными организациями граждан (ТОГ)<sup>14</sup>, включающими в себя граждан сельских и коренных общин и городских соседств, и муниципальным правительством, и контролирующее использование муниципальных ресурсов. Комитеты должны «состоять из представителей от каждого кантона или района в юрисдикции и должны избираться соответствующими территориальными организациями граждан». Если Комитет денонсирует использование муниципальных ресурсов, находящихся в распоряжении общественного управления, Комитет докладывает об этом власти, которая может потребовать от муниципалитета (исполнительного органа) исправить ситуацию, а при невыполнении требования исполнительным органом власть должна «заявить о несостоятельности перед Национальным сенатом».

Другим примером прямого воздействия на работу государственных органов является Оперативная группа Сан-Франциско<sup>15</sup>, которая выступает как арбитр между лицом, которому отказано в получении документа, и хранителем государственных документов. В состав Оперативной группы входит специальный отдел жалоб, занимающийся рассмотрением петиций со стороны организаций и физических лиц, которым было отказано в получении государственных документов общественного доступа. По жалобе лица, которому отказано в получении доступа к документу, отдел жалоб может издать приказ<sup>16</sup>, требующий от хранителя документов предоставить затребованный документ.

### **3. Финансирование работы общественных советов**

Общественные советы, в основном, финансируются создающим его органом или органом, в помощь которому Общественный совет создается. Например, муниципалитет Порто-Аллегре «обеспечивает необходимую инфраструктуру и условия нормальной работы Совета, а именно подходящее место с вентиляцией и санитарными условиями, рассчитанное минимум на 100 человек, систему звука, которая позволит осуществить

связь советников с президиумом, а также телефон. Кроме того, он предоставит советникам курсы технической квалификации в бюджетной сфере, консультации и всю необходимую информацию, относящуюся к бюджету муниципалитета ...»

Члены, выбранные в состав совета или назначенные негосударственными организациями, как правило, осуществляют свои полномочия бесплатно. Например, члены Консультативно-совещательного совета города Щецина<sup>17</sup> в Польше или Общественного консультативного совета при мэре города Саратова<sup>18</sup> в России.

Однако члены, назначаемые государственными органами, часто получают компенсацию, если не являются государственными служащими. Например, члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде (при федеральном правительстве Германии) получают компенсацию за свое время и понесенные расходы, связанные с переездами. Другим примером является Национальный консультационный совет по вопросам старения<sup>19</sup> Канады, члены которого также получают гонорар. Члены Экономического и социального совета Франции также получают вознаграждение, «сумма которого не должна превышать трети от парламентских жалований и от вознаграждений, начисленных за каждый день присутствия».

Как правило, расходы, связанные с осуществлением полномочий, подлежат компенсации, но в соответствии с установленными нормативами расходов.

В заключение хотелось бы отметить, что общественные советы есть проверенный временем механизм, который позволяет двум заинтересованным сторонам — власти и общественности - слышать друг друга и находить приемлемые как для власти, так и для общественности решения. Общественные советы позволяют общественности оказывать влияние на политику и в период между выборами, а избранным лицам или органам быть всегда в хорошей форме, понимать настроения избирателей и использовать ожидания и идеи общественности в своей деятельности, что может служить хорошей стартовой платформой на следующих выборах.

\*\*\*

<sup>1</sup> «Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, Дания, 23-25 Июня 1998; Текст конвенции на русском языке доступен по адресу: <http://www.unepce.org/env/pp/documents/cep43r.pdf>

<sup>2</sup> В статье рассмотрены не все, а только некоторые вопросы законодательного и нормативного регулирования общественных советов

<sup>3</sup> Подробную информацию о деятельности и составе Совета штата Техас можно получить на странице [http://www.txddc.state.tx.us/menus/fsset\\_cncl\\_ovr.asp](http://www.txddc.state.tx.us/menus/fsset_cncl_ovr.asp).

<sup>4</sup> Минимальный возраст для участия в выборах - 18 лет в государствах Совета Европы (Лихтенштейн - 20 лет). Однако в ряде стран рассматривается вопрос снижения возрастного ценза до 16 или 17 лет для участия в выборах, например, в Норвегии. Немецкие граждане в отдельных землях имеют право голосовать в местных выборах с 16 лет. См. *Participation of Citizens in Local Public Life, report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerry Stoker, adopted by the CDLR at its 25<sup>th</sup> meeting, 7-9 June 2000/Local and Regional Authorities in Europe, # 72.*

<sup>5</sup> В большинстве государств Европы право голоса имеют только граждане. Однако, в соответствии с Европейским законодательством, член любого из 15 государств ЕС имеет право голосовать на местных выборах в любом государстве-члене ЕС в месте, где это лицо проживает.

<sup>6</sup> Система формирования Совета явилась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, как, например, Франция (в городе Сан-Дени), Испания (в городе Барселоне), Канада (в городе Торонто) и Бельгия (в городе Брюсселе). См. «*Democratie participative a Porto Allegre*», Бернар Кассен, журнал *Le Monde Diplomatique*, август 1998.

<sup>7</sup> Эти две организации имеют особый статус так как обладают большим числом членов и носят наиболее представительский характер.

<sup>8</sup> «*Governing*» Magazine, December 1992, <http://www.governing.com/archive/1992/dec/citizen.txt>.

<sup>9</sup> Приказ № 988 Министерства социальных дел о Датском совете по инвалидности от 11 декабря 1997 года.

<sup>10</sup> Положение об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утверждено постановлением мэра города от 6 марта 2002 года № 187.

<sup>11</sup> Совет был создан в 2001 году для того чтобы учесть мнение общественности о том, как поступить с опустевшей промышленной загрязненной территорией, которая находится в округе. Правительство

*Арлингтона и общественности рассматривают разные планы по очистке территории и ее использованию. Больше информации можно получить по <http://www.co.arlington.va.us/forums/northtrack/tforce/index.htm>.*

<sup>12</sup> *В соответствии с Положением об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утвержденном постановлением мэра города от 6 марта 2002 года № 187.*

<sup>13</sup> *Закон № 1551 об общественном участии Республики Боливия от 20 апреля 1994 – в сборнике материалов МЦНП "Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства", 2001.*

<sup>14</sup> *Сборник материалов МЦНП "Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства", 2001, стр. 26.*

<sup>15</sup> *Стр. 32. Приказ о прозрачности деятельности государственных органов Сан-Франциско.*

<sup>16</sup> *Стр. 32. Приказ о прозрачности деятельности государственных органов Сан-Франциско.*

<sup>17</sup> *Создан постановлением городского совета г.Щецина от 11 октября 1999г. о политике городского совета Щецина в отношении неправительственных организаций.*

<sup>18</sup> *Создан постановлением № 187 мэра города Саратова от 6 марта 2002 г. об Общественном консультативном совете при мэре города - главе городского самоуправления.*

<sup>19</sup> *Создан приказом Тайного совета Канады от 1 мая 1980 г. и 4 февраля 1999 г.*

## **Как общественный совет может повлиять на принятие решения органом власти? Мнение московского чиновника.**

(Москва ждет советов, <http://www.mosblago.ru/articles/show-27.htm>)

Общественный совет города, советы при департаментах правительства, в административных, муниципальных округах, управах районов, различные консультативные, экспертные и иные советы. В Москве их — не один десяток... Модное поветрие? Дежурный отклик городских властей на идею гражданского общества? Или реакция самого общества на объективную потребность в самоорганизации, создании представительных структур для взаимодействия с властью в интересах москвичей?

С этими вопросами "Московская благотворительная газета" обратилась к начальнику организационного отдела Комитета общественных связей города Москвы Светлане ГЛАДКОВОЙ.

— Конечно же, ни о каком создании "потемкинских деревень" гражданского общества не может быть и речи. Да, органы власти проявляют и будут проявлять инициативу по созданию общественных структур, но главную роль здесь играет, разумеется, сама общественность.

— Светлана Афанасьевна, и все же многие из советов, называясь общественными, сегодня таковыми являются далеко не в полной мере, фактически "ходят под властью".



— Согласна, многие советы (как правило, те, что созданы раньше), по сути, скорее общественно-государственные или государственно-общественные. Некоторые даже возглавляются представителями органов власти. Количество общественных организаций, представленных в этих объединениях, не превышает одной трети состава, и порой эта треть фактически безгласна. Но такая модель уже уходит в прошлое. Этому, кстати, способствуют сами органы власти, которые объективно заинтересованы не в формальном, а в деловом диалоге с обществом. Подчас представители общественных организаций даже тормозят процесс, отстаивая идею членства должностных лиц органов власти в общественных советах — дескать, общественность без чиновников обойтись не сможет.

И все же ситуация меняется, советы структурируются в соответствии с теми задачами, которые призваны решать. Первая группа — советы, создаваемые в соответствии с городским законодательством, Уставом города Москвы для обеспечения деятельности органов власти. Это различные координационные, межведомственные, экспертные советы. В них наряду с должностными лицами органов власти, профессионалами в тех или иных отраслях знаний входят и представители общественных организаций. Например, совет по градостроительству. Ясно, что общественность в нем должна быть представлена — без учета ее отношения верстать градостроительные планы нельзя. Но формировать этот совет только из представителей общественности — и это тоже ясно — было бы неправильно.

Вторая группа — это собственно общественные советы, как гражданский институт, сформированный из числа общественных организаций. Зачем в их составе чиновники? Это именно советы общественности, которая самостоятельно осмысливает происходящее, формулирует свое отношение к тому, что делает власть, — и вырабатывает рекомендации, которые позволяют власти в максимально полной мере быть полезной гражданам.

— Известно, что именно так, по второй модели, формировался общественный Благотворительный совет города Москвы, так летом этого года формировался и Общественный совет города Москвы...

— Кстати, Общественный совет столицы в первые же месяцы своего существования доказал дееспособность этой модели. Он организовал проведение 20-21 ноября III Московского гражданского форума "Общество и власть: открытый диалог". Разговор общественности, руководителей правительства Москвы, Комитета общественных связей, территориальных органов

власти был очень полезным. Прозвучало много дельных предложений, которые властям предстоит реализовывать вместе с общественностью.

Благотворительный совет, разумеется, тоже должен состоять не из чиновников, а из тех, кто представляет участников благотворительной деятельности. Органы власти таковыми не являются. Другое дело, что именно власть, что называется, определяет правила игры, в том числе в благотворительной сфере. Речь идет, как понимаете, о соответствующих законодательных и правовых актах. Но это уже вопрос диалога: благотворительное сообщество должно вырабатывать предложения, вносить их на рассмотрение органов власти, если нужно, обосновывать необходимость реализации этих предложений. И если мы хотим на самом деле построить гражданское общество, современную демократическую модель взаимодействия общества и власти, любые общественные институты должны создаваться по инициативе самих граждан.

— **Надо признать, что пока далеко не все общественные советы могут четко и внятно сформулировать обращение к власти по поводу тех или иных потребностей общества...**

— Это действительно так. Чтобы голос общественности был услышан, нужны не обращения по принципу "глас вопиющего в пустыне", а умение правильно формулировать общественный запрос конкретному адресату и добиваться нужной реакции. Но здесь речь идет уже о зрелости собственно самого гражданского общества, самих представителей общественных институтов.

В полной мере это касается и тех оценок, которые общественные советы дают тем или иным действиям или проектам властных структур. Прежде, чем выступить, например, за или против того или иного проекта или решения, нужно к этому подготовиться. Вот, к примеру, Общественному совету города Москвы сейчас предложена на экспертизу программа, посвященная Году равных возможностей, которым объявлен 2009 год. Для такой же экспертизы предложена Стратегия экономического развития Москвы до 2025 года, разрабатываемая столичным департаментом экономического развития. Нужно не просто, чтобы совет выразил общественное мнение, а именно толковая и неангажированная экспертиза. Речь, конечно, не идет о создании в совете отдельной экспертной структуры — нельзя ведь быть экспертом широкого профиля. Для этого совет может создавать, например, экспертные группы или советы. И проводить экспертизы, осуществлять общественный контроль, привлекая к работе экспертов, способных профессионально оценить проект и выдать рекомендации самому совету. А позиция совета должна формироваться уже на этой основе.

Мы сейчас обсуждаем механизм, который позволит сформировать институт экспертов, создать условия для работы привлекаемых специалистов. Любой документ, который касается социальной сферы, ориентированной на граждан, будет проходить обязательную общественную экспертизу.

— **Мне вдруг вспомнилась ироничная оценка: профессиональный общественный деятель. Но если серьезно, то людям, которые входят в состав различных общественных советов, действительно надо многому научиться...**

— Безусловно. Работа общественного совета, взаимодействие с органами власти — это ведь тоже технология, учет среды и условий деятельности в ней. Значит, этому надо учиться. Нужно разработать соответствующую обучающую программу для руководителей общественных советов, нужен постоянный обмен опытом работы. Этот механизм очень важен. Если мы не создадим условий для обучения, а будем только упрекать общественные советы в том, что они чего-то не знают и не умеют, толку не будет.

Очень многое может сделать и уже делает Комитет общественных связей. Речь идет не о подмене инструментов гражданского общества, а об активном участии комитета в создании механизма взаимодействия, помощи в обучении членов советов, работе с кадрами, формировании информационного пространства и так далее.

— **Можно ли говорить о том, что общественные советы столицы, как совокупность институтов гражданского общества, уже сегодня эффективны? Или Москва ждет от них серьезных и деловых советов, но пока они лишь в начале пути становления?**

— Говорить о том, что столичные власти уже получили некие особо значимые рекомендации от советов, видимо, рано. В настоящее время идет активный процесс осознания советами своего места и своей роли, переход от количества к качеству, то есть осмыслению ими ситуации и

формированию и продвижению пакета рекомендаций органам власти. Вернусь к инициативе Общественного совета города по проведению гражданского форума "Общество и власть: открытый диалог" и добавлю: сама идея проведения таких форумов в Москве тоже рождена общественным советом, созданным при Комитете общественных связей пять лет назад. По инициативе общественного совета Северо-Западного административного округа проводятся вечера под девизом "Спасибо вам". На них приглашаются представители общественных организаций, органов власти, проводится награждение лучших организаций по итогам года. Это очень важно, поскольку способствует активности населения.

Или взять советы ветеранов. Именно благодаря их инициативе, их рекомендациям удалось отстоять льготы, которыми пользовались наши фронтовики, ликвидаторы последствий аварии на Чернобыльской АЭС и жертвы этой катастрофы.

Показательно и то, как было организовано взаимодействие при подготовке такого важного раздела Стратегии экономического развития Москвы, как работа с семьями. Комиссия по разработке социальных стандартов провела общественные слушания. На них были приглашены директор института — разработчика программы, заместитель руководителя департамента экономической политики и развития (заказчик программы), представители департаментов социального развития, семейной и молодежной политики. Перед этим всем участникам разослали соответствующие документы, на слушания пригласили экспертов, все с толком обсудили. Вот это — эффективно. Вот так и надо взаимодействовать с органами власти, а не отстаивать идею членства облеченных властью чиновников в общественном совете.

**— Но как общественный совет обеспечит принятие органом власти нужного решения?**

— Технология тоже известна. Если совет осознал, что в обществе есть интерес к какому-то решению, нужно инициировать процедуру его принятия. Поставить вопрос на совете, изучить его, определить с помощью экспертов свою позицию, подготовить обоснования и рекомендации органу власти, может, даже предложить проект законодательного или правительственного документа — и направить соответствующему руководителю. Тот даст должностным лицам поручение изучить предложения общественности, подготовить рекомендации — и документ, если власть располагает ресурсами на его исполнение, будет принят.

В общем, все зависит от уровня подготовки предложений, обоснований, степени проработанности предлагаемых проектов документов. По любому вопросу — хоть по налоговым льготам, хоть по системе награждения за большой вклад в благотворительность.

Иными словами, не надо считать, что все зависит лишь от близости к административному ресурсу. Институты гражданского общества должны действовать самостоятельно — и не наскоком, а на основе тщательной проработки предложений. Только так они могут стать объектами взаимодействия, а не придатком к власти. И это справедливо как для Москвы, так и, полагаю, для страны в целом.

ЮРИЙ ГЛАДКЕВИЧ

## Международная основа для моделирования политики в сфере инвалидности

### I. Введение

#### I.1. Значимость международной основы

По большому счету, социальный сектор во многом определяется местной культурой и традициями, организуется путем национальных/региональных постановлений и сильно зависит от сложившейся политической и экономической ситуации. Однако в мире глобализации сфера инвалидности в каждой стране все больше становится подвержена влиянию международного контекста. С одной стороны, этот глобальный контекст содержит международные стратегические документы, из которых некоторые имеют обязательную силу (по крайней мере, до какой-то степени), а другие служат рекомендациями или моделями. С другой стороны, можно выделить несколько общих направлений и тенденций, представляющих новые концепции или парадигмы, относящиеся к инвалидности и/или прямым образом воздействующие на организацию политики в сфере инвалидности.

Следовательно, при формировании любой новой стратегии или модели политики на национальном/региональном уровне следует учитывать международную систему. Одна из причин – это соответствие (потенциальным) правовым обязательствам и наличие стратегий, совместимых с другими (соответствующими) юрисдикциями. Еще одна причина в том, что данная международная система является более инновационной и прогрессивной чем любая национальная модель, так как она является следствием отражения и сравнения передового опыта, и не так сильно ограничена юридическими, экономическими и политическими факторами.

#### I.2. История вопроса: Европейское государство благосостояния

Очень важно выявить текущие, появляющиеся подходы и обстановку в сфере инвалидности в рамках как исторического, так и общего контекста системы социального обеспечения. Европейское государство благосостояния сформировалась в тридцатилетний период с 1950 по 1980 гг.; время стабильной демократии, в котором экономическое процветание дало твердое основание для социально-экономической унификации. Экономическое развитие было стабильным, уровень безработицы низким, а национальный бюджет хорошо сбалансированным. Вдобавок, демографические данные Европейских государств были совместимы с разработкой подходов к социальному обеспечению, исходя из значительных средств на социальное обеспечение и налогообложения.

Данная модель Европейского государства благосостояния подверглась давлению в начале 1980-х гг. Прежде благоприятные условия стали рассеиваться, а новые факторы и меняющиеся обстоятельства дали толчок изменениям в течение следующих двадцати лет. Некоторыми из факторов были: топливный кризис 1970 г., потрясший основы экономического процветания Европы; конец Холодной Войны, подорвавший некоторые решающие доводы в пользу европейского государства благосостояния; появление глобализации, открывшей европейские рынки, включая рынок труда, возросшая конкуренция, начало упадка промышленного производства и появление постиндустриального общества.

На политическом и экономическом уровне, европейское государство благосостояния подверглось сильнейшей критике со стороны движения монетаристов. В частности, эта критика подчеркнула тенденцию в подходах к социальному обеспечению, к появлению иждивенчества среди населения, росту бюрократии в государстве, повышению уровня



потребления валового национального продукта (ВНП) государством, и в результате необоснованное налоговое бремя, в купе с возрастающим национальным долгом.

Социально-экономический и политический контекст продолжает развиваться, и вместе с тем, появляются новые проблемы, которые не дают возможности представить возвращение к условиям, существовавшим до 1980 г. В частности, развитие структуры семьи привело к исчезновению традиционных семей, и к возросшему разнообразию в том, как жители Европы реагируют на меняющиеся социальные структуры и экономическую ситуацию. Особую важность представляют изменения, происходящие на европейских рынках труда, повышение подвижности рынка труда, когда работа в одной организации на протяжении всей трудовой жизни человека представляется чем-то странным, все больше людей переходят на неполную занятость, а также наблюдается кардинальная смена требований к опыту и навыкам работника, где многие традиционные навыки становятся устаревшими. Вдобавок, демографический профиль многих европейских государств членов развивается таким образом, что меньшая часть населения должна будет поддерживать все возрастающую часть стареющего и более зависимого населения. Наконец, государства работают в рамках гораздо менее гибкого режима расходов, что хорошо проиллюстрировано критериями конвергенции, обозначенными для членства в Европейском валютном союзе.

В данный момент существует общий консенсус относительно того, что срочно требуется проведение реформы социального обеспечения, и что эти реформы должны базироваться на изменении структуры и системы. Требуется смена парадигмы, с которой появятся новые риски и новые возможности. Европейские государства члены в данный момент стоят перед лицом ряда существенных социальных и политических решений, которые приведут к широкомасштабным последствиям в предоставлении реабилитационных услуг в Европе. Наиболее существенные дилеммы приведены ниже.

- Необходимо разработать новые пути поддержания экономического роста и процветания, а не ориентироваться на перераспределение доходов и компенсирующих льгот.
- Новые подходы акцентируют обязательства личности перед обществом, а не ее/его права или требования к обществу.
- Новые подходы будут поддерживать определенные уязвимые слои, а не способствовать горизонтальному распределению материальных благ.
- Новые подходы будут основаны на принципе равных возможностей, а не на предоставлении поддержки и интервенции.
- Целью новых подходов будет активизация экономически бездействующих работников, а не поддержка людей, находящихся в зависимом положении.
- Важной стратегией поддержки таких изменений будет рост конкуренции и приватизация услуг, а не поддержка государственного обеспечения.

### ***1.3. Рамки и структура данной работы***

Во второй главе данной работы описываются три главных международных инструмента политики, которые в настоящее время определяют политику в сфере инвалидности:

- Конвенция ООН, которая будет иметь обязательную юридическую силу после того, как достаточное количество стран одобрит ее содержание.
- Стратегия ЕС в сфере инвалидности, отражающая главные тенденции и убеждения государств членов ЕС.
- План действий в сфере инвалидности на 2006-2015 гг. Совета Европы, который также был принят и в России, и который носит исключительно рекомендательный характер для лиц, определяющих политический курс.

В 3 главе описываются главные направления и тенденции в сфере инвалидности, которые часто встречаются в некоторых инструментах политики, перечисленных выше. Эти вопросы рассматриваются вкратце, с целью дать читателю представление об их значимости и о том влиянии, которое они оказывают на стратегии в сфере инвалидности в настоящее время.

## II. Международные политические инструменты

### II.1. Конвенция ООН по правам инвалидов

Конвенция по правам инвалидов и ее факультативный протокол были приняты 13 декабря 2006 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, и открыты для подписания 30 марта 2007 г. Она означает «смену парадигмы» в отношении и подходах к инвалидам. Конвенция создавалась как инструмент по правам человека, с четко выраженным измерением социального развития. Она включает подробное распределение категорий инвалидов и подчеркивает, что все люди с любыми формами инвалидности должны обладать всеми правами человека и основными свободами. Она уточняет и определяет, каким образом все категории прав применимы к инвалидам, обозначает те области, которые необходимо адаптировать для того, чтобы инвалиды могли успешно пользоваться своими правами, а также области, в которых права инвалидов нарушались и в которых необходимо усилить защиту прав.

Без сомнения, существующие международные договоры по правам человека должны поддерживать и защищать права инвалидов. Однако также очевидно, что эти механизмы и стандарты по сути не смогли в достаточной мере защитить права инвалидов. В первую очередь Конвенция была создана именно для решения этой проблемы. Следует отметить, что в Конвенцию не вошли какие-либо новые права человека, она остается в рамках международного закона по правам человека. Конвенция сосредоточена на тех правах, которые регулярно нарушались или пренебрегались в отношении инвалидов. Во вторую очередь, в Конвенции более подробно, чем в существующих договорах, разбираются шаги, необходимые для реализации этих прав.

В Конвенции приводятся конкретные советы и рекомендации для лиц, определяющих политику на национальном/региональном уровне по формированию общих стратегий в сфере инвалидности:

- *Включение в общество:* Центральной предпосылкой Конвенции является тот факт, что инвалиды лучше всего функционируют среди своего сообщества, и что они могут быть полезными для своего сообщества. Для этого возможно потребуется поддержка, но это необходимое обязательство.
- *Уход от стереотипного мышления:* самый лучший способ борьбы со стереотипами – это ежедневное взаимодействие с инвалидами. Этому могут посодействовать государственные органы, сообщества, группы, представляющие секторные заинтересованные стороны и гражданское общество. 8 глава Конвенции призывает Партии государств «способствовать повышению информированности о способностях и участии инвалидов». Одной из рекомендуемых мер является «признание навыков, качеств, способностей инвалидов и их полезности в работе и на рынке труда».
- *Доступность:* в Конвенции приведено много практических мер и используется целостный подход к понятию доступности. Понятие может относиться к физической доступности зданий, или доступ к информации с использованием системы чтения и письма для слепых (шрифта Брайля), или иных соответствующих технических средствах связи.
- *Работа и трудоустройство:* статья 27 по работе и трудоустройству ясно и однозначно утверждает, что инвалиды должны участвовать в рабочей деятельности

наравне с другими людьми. Среди рекомендаций можно найти: содействие трудоустройству инвалидов в частном секторе путем принятия соответствующих политических решений и мер, которые могут включать программы действия, поощрений и другие меры, благодаря которым появляются рабочие места для соискателей-инвалидов. Еще один интересный совет предлагает акцентировать внимание на мерах сохранения рабочего места для работников, получивших инвалидность.

- Наиболее сложным был вопрос *определения инвалидности*. В конце концов он был разрешен в предисловии, где говорилось, что «инвалидность – это постоянно развивающееся понятие...она является следствием взаимодействия инвалидов и барьеров в отношении и в окружающей среде, которые препятствуют их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими людьми».
- Наконец, следует подчеркнуть, что несмотря на общую тенденцию к более включающему обществу, в Конвенции есть отдельная Статья (26) о потребности в *абилитации, реабилитации* и поддерживающих программах или услугах. Такие услуги должны быть всеобъемлющими, междисциплинарными, их целью должна быть независимость и полноценное участие инвалидов в жизни общества. Также в данной Статье говорится о том, что политика в сфере инвалидности должна учитывать не только, или даже не преимущественно, вопрос интеграции людей с приобретенной инвалидностью, но также способствовать независимости и участию инвалидов с рождения (абилитация).

## ***II.2. План действий ЕС в сфере инвалидности на 2004-2010г.***

Равные возможности являются целью *долгосрочной стратегии* Европейского Союза в сфере инвалидности, которая стремится дать инвалидам возможность пользоваться их правами на собственное достоинство, равенство обращения, независимое существование и участие в жизни общества. Предпринимаемые Европейским Союзом действия поддерживают ряд общих экономических и социальных ценностей ЕС, давая инвалидам возможность использовать свои способности и участвовать в жизни общества и экономике. Стратегия ЕС опирается на три столпа: (1) Законодательство ЕС против дискриминации и меры, обеспечивающие доступ к правам личности; (2) Устранение барьеров окружающей среды, которые не дают инвалидам возможности полностью использовать свои способности; (3) продвижение вопросов инвалидности в политику Сообщества, которая способствует активному включению инвалидов.

*План действий ЕС в сфере инвалидности (DAP)* – учрежденный Европейской Комиссией с целью обеспечения ясной политики после 2003 Европейского Года Инвалидов в расширенной Европе – представляет собой функциональную основу для разработки стратегии ЕС в сфере инвалидности. В меняющемся экономическом и социальном окружении, структурированное включение вопросов инвалидности является совершенно необходимым. Политика в сфере инвалидности преимущественно является ответственностью Государств членов, однако политика и действия Сообщества во многом влияют на положение инвалидов. Совет это признает и рекомендует всем Государствам членам принять в расчет План Действий при разработке национальной политики в сфере инвалидности.

### **• 1 этап (2004-2005)**

Первый этап Плана Действий акцентирован на доступе инвалидов к рынку труда и на мерах, способствующих трудоустройству: обучение в течение всей жизни, информационные технологии и доступ к застроенной окружающей среде. Европейские инициативы в данной сфере, представленные ниже, оказывают наибольшее влияние на национальную политику в сфере инвалидности:

- *Директива о равноправии в трудоустройстве* запрещает прямую или косвенную дискриминацию, а также преследование или проведение политики дискриминации по ряду признаков, включая инвалидность. Также существуют конкретные положения, продвигающие равное отношение к инвалидам. Частные и государственные работодатели должны предоставлять инвалидам разумные приспособления. Они должны принимать соответствующие меры для того, чтобы дать инвалидам возможность иметь доступ к трудоустройству, работать и продвигаться по служебной лестнице, либо проходить обучение.
- *Постановление о Государственной помощи* в трудоустройстве позволяет Государствам членам (при некоторых условиях) использовать средства поощрения для работодателей и обществ работы для инвалидов с целью трудоустройства инвалидов и удержания их рабочего места. Как таковое, это исключение из общего правила о том, что государство не должно выделять субсидии, которые могут препятствовать конкуренции на равных условиях.

Предварительный анализ первого этапа показывает, что продвижение вопросов инвалидности преуспело в некоторых областях, в частности, в трудоустройстве, информационных технологиях и образовании (eLearning). Для более эффективного влияния и более успешной интеграции инвалидов на рынке труда необходимо объединить концепцию продвижения с конкретными действиями в сфере инвалидности.

- **2 этап (2006-2007)**

На основании данного анализа, второй этап продолжает делать акцент на трудоустройстве инвалидов как на приоритетном направлении, однако добавляется новый элемент - доступ к качественному и недорогому обслуживанию. В связи с этим, подчеркивается важность гарантии качества и поднимается вопрос о Европейской системе качества. Касательно обслуживания, очень рекомендуется де-институализация и создание служб на базе сообщества.

Еще одним приоритетным направлением стала *доступность* товаров и услуг. Воздействие на обслуживание, транспорт и возросшая доступность информационно-коммуникационных технологий, включая доступ к новому поколению вспомогательных систем, станут дополнением к действиям, предпринимаемым в настоящее время для доступности зданий.

Доступные транспортные системы являются важным элементом концепции независимого существования: доступный общественный транспорт и доступная окружающая среда дополняют и взаимно усиливают достижения в каждой области. Они должны продвигаться как в городе, так и в области.

- **3 этап (2008-2009)**

В результате совещания Государств членов ЕС, вопросы доступности и трудоустройства останутся приоритетными направлениями последнего этапа Плана Действий. Относительно новым, (по крайней мере в свете Плана Действий), будет акцент на повышении информированности и развитие потенциала.

### ***III.3. План действий Совета Европы в сфере инвалидности на 2006-2015 гг.***

План действий Совета Европы в сфере инвалидности на 2006-2015 гг. пытается перевести цели Совета Европы в отношении прав человека, антидискриминации, равных возможностей, полноценного гражданства и участия инвалидов, в Европейскую основу политики в сфере инвалидности на следующее десятилетие. Данный План Действий стремится создать комплексную основу, которая будет достаточно гибкой и легко приспособляемой под конкретную ситуацию в стране. Она должна стать дорожным путеводителем для лиц, определяющих политику, дать им возможность создавать,

приспосабливать, изменять направление и реализовывать планы, программы и инновационные стратегии.

Любая национальная стратегия в сфере инвалидности продолжит работать в рамках политики антидискриминации и прав человека с целью повышения независимости, свободы выбора и качества жизни инвалидов, а также повышения информированности об инвалидности как части человеческого многообразия. План действий Совета Европы в сфере инвалидности имеет целостный подход и включает в себя все ключевые сферы жизни инвалидов.

Council of Europe – Disability Action Plan		
15 Action Lines		
1 Participation in political and public life	6 Barrier-free built environment	11 Social protection
2 Participation in cultural life	7 Accessible transport	12 Legal protection
3 Access to information and communication	8 Community living	13 Protection against violence and abuse
4 Equal access to education	9 Health care	14 Research and development
5 Employment, vocational guidance and training	10 Comprehensive rehabilitation	15 Awareness raising

40

1. Участие в политической и общественной жизни	6. Безбарьерная застроенная окружающая среда	11. Социальная защита
2. Участие в культурной жизни	7. Доступный транспорт	12. Правовая защита
3. Доступ к информации и коммуникациям	8. Жизнь в сообществе	13. Защита от насилия и жестокого обращения
4. Равный доступ к образованию	9. здравоохранение	14. Исследования и разработки
5. Трудоустройство, проф. ориентация и обучение	10. Комплексная реабилитация	15. Повышение информированности

План действий Совета Европы также освещает явление *многочисленных барьеров или дискриминации*. Женщины и девочки инвалиды, инвалиды, нуждающиеся в высоком уровне поддержки, дети и подростки инвалиды, пожилые инвалиды и инвалиды из числа меньшинств и мигрантов более подвержены исключению, и обычно их уровень участия в жизни общества гораздо ниже, чем у других инвалидов. Вышеупомянутые группы инвалидов нуждаются в особом внимании для обеспечения их включенности в общество.

### III. НАПРАВЛЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРЕОБЛАДАЮЩИЕ ПОНЯТИЯ

#### III.1. Целостный подход к инвалидности

Инвалидность все чаще рассматривают как комплексный «пакет» факторов и элементов, имеющих отношение к различным аспектам жизни человека и общества. Вследствие этого, творение политики в сфере инвалидности на макро-уровне и реабилитация на микро-уровне должны рассматриваться как ситуативное и жизненное взаимодействие людей с их социальным и физическим окружением. Это означает, что для удовлетворения различных потребностей инвалидов следует обращаться к различным политическим сферам и/или интервенциям, которые воздействуют на эти потребности.

Для лиц, определяющих политическое направление, целостное понятие инвалидности относится к поиску путей координирования всех политических сфер, оказывающих влияние на инвалидность. Неполный перечень политических сфер, имеющих большое значение в жизни инвалида, включает: здравоохранение, социальное обслуживание, трудоустройство, образование, транспорт, спорт и отдых. Самая большая сложность для беспрепятственного координирования целостного подхода состоит в так называемом «силосном» мышлении различных заинтересованных сторон/департаментов. Например, министерство труда не заинтересовано в здравоохранении и социальной

защите, несмотря на то, что повышение уровня здоровья может стать важным условием для возвращения людей на работу. Еще один пример: министерство образования финансирует специальное образование, однако не всегда учитывает переходные услуги для выхода на рынок труда. Одно Министерство отвечает «за получение диплома», другое министерство – за интеграцию в общество и т.д. Результатом комплексных реабилитационных услуг во многих случаях станет активное участие личности в жизни общества, однако в случае, если разные департаменты не смогут решить свои собственные затруднения, очень сложно говорить о совокупной выгоде, по крайней мере, в экономическом плане. В данном секторе не часто встречаются макроэкономические взгляды на анализ издержек/преимуществ.

Существуют различные структуры и процессы для достижения скоординированного, непрерывного процесса обеспечения потребностей инвалидов. Они варьируются от одного департамента, ответственного за все вопросы, связанные с инвалидностью, до интегрированной межсекторальной национальной стратегии в сфере инвалидности, координирование которой осуществляет Полномочный Государственный орган, до много-секторального подхода, опирающегося на ряд общих критериев и целей. Что касается информирования инвалидов, в некоторых странах существуют органы комплексного обслуживания для получения информации, консультации и помощи в защите прав в любом секторе, в то время как другие страны делают выбор в пользу комплексной системы ведения клиента, которая помогает людям получить услугу, обозначенную в их индивидуальном плане.

В плане реабилитации, целостный подход означает, что инвалидам необходима многосторонняя, спланированная и скоординированная помощь для того, чтобы они могли достичь своих целей. Два ключевых требования здесь будут: «ориентированный на человека» комплекс услуг и «партнерские отношения» между различными поставщиками услуг и действующими лицами, которые играют роль в достижении целей инвалидов.

### ***III.2. Возведение в стандарт***

Часто используемое определение для «возведения в стандарт» предусматривает, что «вся деятельность, все стратегии и программы должны учитывать инвалидность, чтобы по отношению к инвалидам не требовалось предпринимать каких-либо специальных/особых действий». Вдобавок к этому элементу, в определении также говорится о том, что все слои населения должны знать о проблемах инвалидности и быть готовыми вкладывать средства и усилия в интеграцию инвалидов. Данное определение согласуется с социальной моделью инвалидности и делает акцент на равных возможностях и на принципах участия и партнерства.

Однако на практике становится ясно, что крайнее истолкование данного определения «возведения в стандарт» включает серьезные риски. Некоторые группы людей с тяжелыми/множественными формами инвалидности нуждаются в специальных мерах в области политики или интервенциях даже в том случае, когда в целом инвалидность учитывается в политических сферах. Таким людям требуется особый уровень поддержки, чтобы они могли пользоваться «равными возможностями». Более того, политики в некоторых странах злоупотребляли концепцией «возведения в стандарт», чтобы оправдать снижение финансирования специальных мер в сфере инвалидности и услуг по поддержанию.

На основании этого опыта, Европейская Комиссия вместе с большинством других заинтересованных сторон на европейском уровне в данный момент использует измененное определение, в котором говорится, что «возведение в стандарт» проблем инвалидности должно сопровождаться проведением специальных действий/программ, которые будут способствовать развитию специальных знаний и опыта в сфере инвалидности. Данное истолкование концепции «возведения в стандарт» также

согласуется с Международной классификацией функционирования, где «биопсихосоциальная модель» определяет инвалидность как динамическое взаимодействие между состоянием здоровья с одной стороны, и окружающими и личностными факторами с другой стороны.

В отношении *трудоустройства*, правовое основание необходимости применения принципа «возведения в стандарт» при разработке стратегий лежит в Постановлении ЕС против дискриминации, запрещающем дискриминацию при трудоустройстве и в трудовой деятельности на основании религиозных убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации. Постановление запрещает любое проявление дискриминации, прямое или не прямое, по всех упомянутым признакам, в трудоустройстве и трудовой деятельности, обозначенной как доступ к трудоустройству, самостоятельной занятости, в процессе профессиональной ориентации и обучения, на рабочем месте и в рабочих условиях, включая увольнение и оплату, а также членство организаций. Работодатели будут обязаны учитывать потребности инвалидов, чтобы обеспечить им равные возможности на рынке труда.

«Возведение в стандарт» *предоставления услуг* инвалидам подразумевает, что клиенты больше не приходят (постоянно) в центр, чтобы получить некоторые реабилитационные услуги, но что поставщик услуг предоставляет инвалидам особую поддержку, чтобы они могли без проблем участвовать в обычных «стандартных» сферах деятельности: в школах, на работе; могли независимо функционировать и т.д. Следовательно, услуги должны быть более узконаправленными, проводиться на базе сообщества, конкретными и фрагментированными. Так как многие поставщики услуг привыкли предлагать инвалидам проходить уже имеющиеся программы в своих учреждениях, данное новшество потребует глобальной перемены в мышлении, подходах и внутренней работе организации.

### ***III.3 Де-институализация***

Сравнительные исследования показали, что содержание инвалидов в крупных учреждениях имеет много негативных последствий, и способствует применению медицинского подхода к инвалидности. Наиболее значительные выявленные недостатки включают изолирование и отделение от общества, нехватку соответствующих программ лечения или (ре)абилитационных программ, которые могли бы позволить инвалиду делать успехи и реализовывать свой потенциал по максимуму. К тому же в крупных учреждениях зачастую не хватает персонала, и разные несовместимые целевые группы помещаются вместе, что затрудняет процесс предоставления качественных услуг. Наконец, безличное окружение и нехватка личного пространства ставят под угрозу такие основополагающие понятия, как права человека, этические принципы и самоопределение. По этим причинам, а также благодаря сильному влиянию социальной модели инвалидности, многие страны начали систематически сокращать число инвалидов, помещенных в лечебные учреждения, и организовывать децентрализованные услуги на базе сообщества.

Важно заметить в данной ситуации, что некоторые люди/организации стремятся свести процесс «де-институализации» к закрытию крупных лечебных заведений, либо они придают чрезмерное значение этому аспекту. Несмотря на то, что обычно крупные лечебные заведения не соответствуют принципам современной социальной модели инвалидности, каждый случай должен быть тщательно разобран, и проведена оценка того, как повлияет на инвалидов и их семьи закрытие учреждения. Это означает, что закрытие таких заведений должно сопровождаться появлением альтернативных услуг во избежание того, что услуги просто перестанут существовать. Во-вторых, закрытие крупных заведений должно рассматриваться как средство для достижения цели (повышение качества услуг для инвалидов), а не как самоцель. Наконец, каждый инцидент (закрытия) должен рассматриваться в отношении макро контекста, так как резкое линейное закрытие

слишком большого числа крупных заведений приведет к разрушению данного сектора с вытекающими негативными последствиями для инвалидов.

Второе основополагающее замечание по принципу «де-институализации» заключается в том, что для организации альтернативных услуг на базе сообщества недостаточно предоставить подходящее помещение, мебель и оснащение. В основе таких услуг должны всегда лежать принципы равных возможностей, междисциплинарных интервенций, партнерских отношений и т. д., а перемена в мышлении/отношении даже более важна, чем материально-технические аспекты. Сотрудники организаций и служб должны регулярно проходить специальные учебные курсы с целью сохранения и повышения своей квалификации.

В большинстве стран, процесс де-институализации проводится на основании приведенной ниже стратегии:

- Изменить общественное мнение и мобилизовать поддержку со стороны общества. Возможно проведение многосторонней общественной информационной кампании с целью донесения информации об услугах на базе сообщества до общественности, политиков, руководителей, и сотрудников крупных лечебных заведений.
- Укрепление ориентированной на сообщество инфраструктуры социального обеспечения. Необходимы школы для обучения социальной работе сотрудников крупных лечебных заведений, локальные офисы социальной помощи, новые программы по социальному обслуживанию на базе сообщества, а также государственные чиновники, осуществляющие надзор над всеми этими программами. За прошедшие годы были созданы достаточно успешные базовые программы по социальной работе во многих странах с переходной экономикой. Однако многие программы стали бы эффективнее при наличии дополнительных обучающих поездок, технического обеспечения, а также обучения базовым навыкам социальной работы и специфике услуг. Они бы выиграли от совместного взаимодействия при проведении учебных курсов или исследований по разработке новых программ социального обслуживания. Важным элементом инфраструктуры социального обеспечения является усиление роли негосударственных общественных организаций (НГО) и их взаимодействие с государственным сектором, которое должно развиваться.
- Организовать пробные (пилотные) проекты социального обслуживания на базе сообщества. Использование пилотных проектов с целью развития социального обслуживания на базе сообщества имеет много преимуществ:
  - Возможность попробовать разнообразные подходы – способы обслуживания, организационное покровительство, географические местоположения.
  - Возможности выявить и исправить неподходящие подходы и ошибки, совершенные в малом масштабе.
  - Время и данные для получения широкой поддержки с целью проведения проекта в более крупных масштабах.
  - Небольшие вложения и риск для доноров.
  - Возможность начать диалог по политике. Каждый пилотный проект мог бы проводиться совместными усилиями правительства, муниципалитета, доноров, и НКО, с совместным участием в покрытии издержек на инвестиционные фонды, обучение и текущие расходы. Наиболее эффективные и устойчивые программы основаны на участии граждан, включая членов семей, самих пользователей услуг и специалистов.
- Избегать (повторных) инвестиций в крупные заведения и уменьшать число людей, поступающих в эти заведения. Такое предложение может показаться очевидным, но его реализация может привести к затруднительному положению, так как (по крайней мере) минимальное качество существующие крупные заведения должны

гарантировать, а список очередников на другие услуги часто служит предлогом для помещения людей в такие заведения.

- Организация альтернативных услуг на базе сообщества параллельно с закрытием крупных лечебных заведений. На новые службы должен выделяться по меньшей мере такой же объем финансирования как и на крупные учреждения, а существующее законодательство должно способствовать и облегчать их функционирование. Используя такой поэтапный подход, государство должно постепенно создать национальную систему социального обслуживания на базе сообщества.
- Как последний этап стратегии де-институализации, политики должны обеспечить инвалидам возможность «осознанного выбора» касательно услуг на базе сообщества. Сюда входят ориентированные на человека механизмы финансирования (включая систему индивидуального бюджета), а также упрощение и уточнение ролей и обязанностей в сфере инвалидности. Однако одной из наиболее важных мер является предоставление инвалидам достаточной информации по существующим услугам, их целям и качеству.

#### ***III.4. Основы реабилитационных услуг на базе сообщества***

Реабилитация на базе сообщества (РБС) – это стратегия в рамках развития общества для реабилитации, равенства возможностей и социального включения всех инвалидов. РБС реализуется совместными усилиями самих инвалидов, их семей, организаций и сообществ, а также соответствующих государственных и негосударственных организаций здравоохранения, образования, профессионального развития и социального обслуживания.

Деятельность сообщества в РБС часто стимулируется извне сообщества, чаще всего министерствами или НКО. После начальных переговоров с представителями извне сообщества, сообщество должно решить, станет ли РБС частью постоянной деятельности, направленной на развитие сообщества. Различные партнеры в сообществе, например, комитет по развитию сообщества, организации инвалидов и другие общественные организации могут взять на себя лидерские функции и ответственность за программу. Если сообщество решает начать программу по РБС, руководители программы по РБС оказывают необходимую помощь, включая обучение, доступ к справочным службам и мобилизацию ресурсов.

Главная цель РБС – дать инвалидам возможность максимально развить свои физические и умственные способности, иметь доступ к обычным услугам и возможностям, и стать активными участниками в жизни сообщества и общества в целом. В то же время, РБС стремится активизировать сообщества, чтобы они продвигали и защищали права инвалидов путем внесения изменений внутри сообщества, например, путем устранения барьеров к участию.

Неотъемлемыми составляющими программы РБС являются: национальные стратегии и поддержка, а также руководство промежуточного уровня и местное правительство. Способ связи сообщества с национальным уровнем отличается в зависимости от административной структуры страны и от конкретного министерства, продвигающего и поддерживающего программу РБС. В любом случае, однако, необходимы национальные стратегии для выстраивания общих приоритетов и для планирования программы РБС. Еще одним элементом успешной программы РБС является координация и распределение соответствующих ресурсов на национальном уровне.

Многосекторное взаимодействие в РБС необходимо для поддержки сообщества, удовлетворения конкретных потребностей инвалидов, и укрепления роли НКО. Вдобавок к взаимодействию государственных министерств, взаимодействие должно быть и между этими министерствами, общественными организациями и частным сектором. Необходимо

сотрудничество между сообществом и службами на местном и промежуточном уровне, а также между различными службами на местном, промежуточном и национальном уровнях. Сотрудничество между национальным, промежуточным и общественным уровнями в рамках сектора может обеспечить создание и предоставление соответствующих услуг.

### ***III.5. Старение и инвалидность***

Число пожилых людей и пожилых инвалидов в Европе быстро увеличивается. В ближайшие годы, по оценкам, в Европе у 15 миллионов пожилых людей возникнет какая-либо форма инвалидности, в то время как около 10 миллионов инвалидов станут пожилыми. Процент инвалидов в возрастных группах увеличивается с возрастом, по мере того, как у людей появляется инвалидность в связи со старением, например, уменьшение подвижности, хронические заболевания и т.д. Также, в международной классификации функционирования ВОЗ ведущая система определения инвалидности сегодня – «старение – это ограничение возможностей», так как функциональные способности человека напрямую влияют на уровень его участия.

«Феномен двойного старения» (родителей/опекунов и самих инвалидов), вызывает еще больше затруднений, так как некоторые родители/опекуны с возрастом возможно не смогут продолжать оказывать поддержку. Модели перехода от семейного к профессиональному обслуживанию потребуются в частности для людей с умственными нарушениями, о которых чаще всего заботятся родители вместе со специализированными службами.

Такое развитие событий представляет затруднение не только для политиков, но и для других заинтересованных сторон в сфере инвалидности, например, поставщиков услуг. Во-первых, увеличение срока жизни инвалидов и пожилых людей, приобретающих инвалидность в связи с возрастом, приведет к резкому росту спроса на услуги. Более того, число клиентов (в настоящее время) в старшей возрастной категории увеличится и потребуется более интенсивное обслуживание и другие подходы/методики.

Несмотря на нехватку точных показателей и цифр, рост числа пожилых инвалидов можно предугадать, хотя это явление происходит не мгновенно. Таким образом, любая стратегия в сфере инвалидности должна предусматривать такое развитие событий и предлагать решение этих проблем. В общем, можно выделить три главных плана:

- Инвалидам должны оказываться те же услуги, которые необходимо адаптировать к меняющимся потребностям инвалидов. Этот вариант может вызвать затруднение, так как здания переделывать бывает сложно, другие пользователи услуг могут не захотеть, чтобы услуга видоизменялась, и это очень дорого.
- Организовать новые профессиональные службы для пожилых инвалидов. Для реализации такого плана потребуется много опыта, профессиональных знаний, обучения персонала, и дополнительные источники финансирования.
- Предоставлять стареющим инвалидам стандартное обслуживание для пожилых людей, в таком случае они будут находиться в окружении людей одного с ними возраста. Такой вариант является экономически целесообразным, однако существует опасность того, что обслуживание окажется не подходящим для пожилых инвалидов, и что другие пользователи услуг будут их игнорировать.

Особое внимание в данной ситуации следует обратить на разработку законов и стратегий, способствующих и признающих принятие решений с чьей-либо помощью в тех случаях, когда пожилые инвалиды и/или люди с умственными нарушениями испытывают серьезные трудности с самостоятельным выбором и принятием решений, а также предоставить вспомогательные услуги и системы с целью содействия принятию решений с чьей-либо помощью.

### ***III.6. Ориентированность на клиента и участие клиента***

За последние несколько лет положение пользователя в процессе предоставления услуг сильно укрепилось. Разработка специального законодательства в некоторых странах, усилия, предпринимаемые движением инвалидов, например, принятие Мадридской Декларации Европейским Форумом Инвалидов (2002), недавнее принятие Конвенции ООН по правам инвалидов, а также представление новой классификации МКФ с особым акцентом на участии, способствовали признанию по всему миру инвалидов как равноценных граждан общества. Далее, меняющиеся стратегии (сокращение финансовых ресурсов) и растущее влияние самих клиентов (например, через индивидуальный бюджет) приведут к тому, что инвалиды станут более активными и ответственными пользователями услуг. Следовательно, лица, определяющие политический курс, так же, как и поставщики услуг, должны очень серьезно отнестись к девизу Европейского Года Инвалидов 2003 «Ничего про нас без нас». Наконец, приоритетным в «клиенто-ориентированном» подходе является принцип решения проблем на местном уровне. Данный принцип уточняет, что неправильно будет «вышестоящим органам» принимать решения за тех, кто имеет достаточное представление о том, какие решения необходимо принять. По сути, принцип решения проблем на местном уровне подчеркивает, что никто лучше самих пользователей не знает их состояния и, следовательно, они могут наилучшим образом прийти к соответствующим решениям о том, что им необходимо.

С точки зрения поставщиков услуг, принцип участия пользователей соединяет в себе как важное этическое направление «Ничего о нас без нас», так и деловое обоснование. Последнее отражает меняющуюся ситуацию в секторе, которая требует, чтобы поставщики услуг считали (и относились) к пользователям услуг как к покупателям или клиентам. Следует оптимизировать участие пользователей услуг в разработке стратегии и в структуре управления поставщиков услуг. Ключевым элементом любой успешной стратегии управления станет концепция, рассматривающая пользователей услуг как партнеров в процессе предоставления услуг. Более того, потребуются коалиции с организациями пользователей услуг для того, чтобы убедить политиков в необходимости предоставления качественных услуг.

«Клиенто-ориентированный» подход делает пользователя «клиентом». В сфере здравоохранения и социального обеспечения пользователи или их семьи не покупают напрямую большинство услуг, так как услуги предоставляются пользователю от лица спонсирующей организации. Это может стать значительным ограничивающим фактором с точки зрения пользователя. «Клиенто-ориентированный» подход уравнивает требования финансирующей организации с ответственностью относиться к пользователю как к клиенту. Такой подход дает инвалиду возможность иметь собственные ресурсы под контролем, например, путем формирования индивидуального бюджета или прямых выплат, чтобы они могли покупать необходимые им услуги когда и где они желают. На уровне определения политического курса, инвалиды должны быть представлены на правительственном уровне и во всех ключевых комитетах и советах, которые принимают решения в сфере политики в рамках системы. Наконец, инвалиды играют ключевую роль в определении стратегий и стандартов, и следят за соответствием этим стандартам.

Главным условием для участия пользователя на всех уровнях является возможность инвалидов делать «осознанный выбор». Для этого, кроме всего прочего, требуется дать им возможность и убедиться, что у них имеется достаточно информации и аналитических способностей для того, чтобы выполнять роль лица, способного принимать решения и/или советника.

### ***III.7. Обоснованность услуг***

Пользователи услуг и общество в целом, а также политики и спонсоры в частности, становятся все более взыскательными и требовательными в отношении предоставления

услуг инвалидам. С одной стороны, это происходит из-за сокращения финансовых средств на социальное обеспечение, в то время как число людей, которым требуется обслуживание, растет. С другой стороны, развивающаяся концепция гражданства способствует выражению общественного мнения и пользователей услуг, которые требуют видимых результатов и экономически целесообразного использования денег налогоплательщиков. Во-вторых, конкуренция между поставщиками услуг стала настолько явной, что ее больше нельзя отрицать. Эта тенденция выражается по всей Европе через проведение тендеров на предоставление услуг, прямое распределение средств пользователям услуг и появление коммерческих поставщиков услуг на рынке реабилитационных услуг. Такая концепция незнакома организациям, которые традиционно работали в «спокойном» окружении некоммерческих поставщиков услуг, и долгое время ориентировались только на свое существование и задачи, а не на результаты и экономическую целесообразность.

Как следствие двух вышеупомянутых явлений, все больше и больше давления оказывается на поставщиков услуг с тем, чтобы они доказывали, что их услуги полезны как человеку, так и обществу. Это можно сделать путем определения результатов услуг в экономических показателях (сколько инвалидов выходит на рынок труда), либо в показателях благополучия, возросшей самостоятельности, участия, социальных связей и других «абстрактных» признаках. Акцент должен быть не на том, что и как мы делаем, а на влиянии и результатах для общества и инвалидов (и их семей). Одним словом, необходимо обеспечить, чтобы «приписываемая полезность» соответствовала «ощущаемой полезности» в глазах всех заинтересованных сторон в сфере инвалидности. Другими словами, это означает удовлетворение потребностей клиентов и ожиданий заинтересованных сторон, что требует проведения анализа и понимания этих ожиданий. Еще одно замечание касательно доказательства полезности в том, что для того, чтобы показать, что «реабилитация оправдывает себя», часто приводят в сравнение альтернативные решения (включая ничегонеделание).

В добавок к тому, что мы делаем «правильные» вещи, поставщики услуг должны доказать, что они «делают это правильно», в плане оправдания финансов. С одной стороны, это относится к эффективному управлению выделенными ресурсами путем проведения процессов на повышение экономической целесообразности. С другой стороны, требуется акцент на качестве услуг на основании вычисленных результатов и последствий. Это также означает, что поставщики услуг не должны бороться за свои исторические позиции и интересы, а играть конструктивную роль в обсуждении такого развития событий. В таком случае, они могли бы учесть интересы общества, при этом сохраняя высокое качество обслуживания, которое учитывает в первую очередь интересы инвалидов.

Измерение результата, которое проводится в некоторых других сферах (например, экономике), не разработано систематическим образом в «реабилитационной индустрии». Часто используемые показатели включают: улучшение качества жизни, состояния здоровья, более самостоятельное и независимое существование, меньший уровень опеки после предоставления услуги, возвращение на работу или к частичной занятости, сокращение либо прекращение выплат пособий в конечном итоге, а также налоговые поступления вместо расходов на социальное обеспечение. Наиболее эффективным способом обоснования реабилитационных услуг является многосторонний подход: использование результатов (экономической) оценки, исследования, а также анализ экономической целесообразности, совместно с эффективной стратегией лоббирования.

## **Положение о Республиканском межведомственном совете по проблемам инвалидов**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

2 февраля 2009 г. № 129

О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов

В соответствии со статьей 10 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 года «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» Совет Министров Республики Беларусь ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Создать Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов.

2. Утвердить прилагаемые:

Положение о Республиканском межведомственном совете по проблемам инвалидов;  
состав Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов.

3. Признать утратившими силу:

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 мая 1997 г. № 429 «Об утверждении состава Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов» (Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь, 1997 г., № 14, ст. 507);

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 мая 2007 г. № 686 «Об утверждении состава Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., № 132, 5/25277).

4. Настоящее постановление вступает в силу с 5 февраля 2009 г.

Премьер-министр Республики

Беларусь С.Сидорский

УТВЕРЖДЕНО  
Постановление  
Совета Министров  
Республики Беларусь  
02.02.2009 № 129

### **ПОЛОЖЕНИЕ**

о Республиканском межведомственном совете по проблемам инвалидов

1. Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов (далее – Республиканский межведомственный совет) является постоянно действующим коллегиальным органом по координации деятельности государственных органов, проводящих единую государственную политику в области предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, и выработке согласованных действий, направленных на обеспечение выполнения положений Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 года «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., № 184, 2/1519).

2. В своей деятельности Республиканский межведомственный совет руководствуется Конституцией Республики Беларусь, другими актами законодательства, в том числе на

стоящим Положением, а так же международными договорами в области предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, их социальной защиты.

3. Основными задачами Республиканского межведомственного совета являются:

координация деятельности республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, иных организаций (далее – государственные органы и иные организации) в целях выработки единой политики по вопросам предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов;

определение приоритетов при реализации основных на правлений государственной политики по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов, их социальной защите;

подготовка предложений о совершенствовании правового регулирования вопросов по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов, совершенствованию социально-экономических и правовых условий для обеспечения инвалидам равных возможностей в обществе;

рассмотрение проектов целевых программ, планов, международных договоров в сфере предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов.

4. Республиканский межведомственный совет имеет право:

заслушивать сообщения государственных органов и иных организаций о принимаемых мерах по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов, их социальной защите;

принимать решения, необходимые для организации, координации и совершенствования взаимодействия государственных органов и иных организаций в сфере предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, их социальной защиты;

получать в установленном порядке у государственных органов и иных организаций информацию о выполнении решений Республиканского межведомственного совета и иные материалы, необходимые для его деятельности;

осуществлять иные функции, предусмотренные законодательством.

5. Для участия в работе Республиканского межведомственного совета могут привлекаться работники государственных органов и иных организаций.

6. Заседания Республиканского межведомственного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие.

Подготовка вопросов, вносимых на рассмотрение Республиканского межведомственного совета, и проектов его решений осуществляется членами данного совета совместно с работниками соответствующих государственных органов и иных организаций.

Материалы к заседанию Республиканского межведомственного совета представляются государственными органами и иными организациями секретарю указанного совета не позднее чем за 15 дней до проведения заседания.

7. Работой Республиканского межведомственного совета руководит председатель, в его отсутствие – один из заместителей председателя (по согласованию с председателем).

Заседание Республиканского межведомственного совета считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей его состава.

Решения принимаются простым большинством голосов членов данного совета, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим считается голос председателя Республиканского межведомственного совета.

Решения совета оформляются протоколами, которые подписываются председателем и секретарем указанного совета.

8. Председатель Республиканского межведомственного совета (в его отсутствие один из заместителей (по согласованию с председателем):

проводит заседания указанного совета;

вносит от имени Республиканского межведомственного совета предложения в Совет Министров Республики Беларусь по организационным вопросам в сфере предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, их социальной защиты;

осуществляет общий контроль за выполнением решений данного совета;

осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством.

9. Секретарь Республиканского межведомственного совета:

организует подготовку заседаний указанного совета;

доводит до членов данного совета сведения о дате, времени и месте проведения заседания;

при необходимости приглашает на заседания Республиканского межведомственного совета представителей государственных органов и иных организаций;

оформляет решения указанного совета и в десятидневный срок со дня проведения заседания совета доводит их до заинтересованных;

выполняет иные функции, возложенные на него законодательством и председателем Республиканского межведомственного совета.

10. Решения Республиканского межведомственного совета являются обязательными для исполнения государственными органами и иными организациями по вопросам, входящим в их компетенцию.

11. Организационное и информационное обеспечение работы Республиканского межведомственного совета осуществляют его секретарь и Аппарат Совета Министров Республики Беларусь.

## Положение о Гомельском областном координационном совете по делам инвалидов

УТВЕРЖДАЮ:

Заместитель председателя  
Гомельского областного  
исполнительного комитета

П.А. Кириченко

### ПОЛОЖЕНИЕ

#### об областном координационном совете по делам инвалидов

1. Областной координационный совет по делам инвалидов (далее - Совет) создается как постоянно действующий коллегиальный совещательный орган в целях выработки и осуществления согласованных программ действий в отношении инвалидов, направленных на профилактику инвалидности, реабилитацию инвалидов, и создание им равных возможностей в обществе.

2. Совет в своей деятельности руководствуется действующим законодательством Республики Беларусь,

3. Основными задачами Совета являются;

- координация действий структурных подразделений Гомельского областного исполнительного комитета (далее - облисполком), общественных организаций, трудовых коллективов по оказанию всесторонней помощи инвалидам, направленной на адаптацию в обществе;

- содействие выработке эффективных мер по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов;

- разработка мер по повышению уровня занятости инвалидов, содействие развитию материально-технической базы общественных объединений инвалидов;

- принятие мер, направленных на совершенствование системы профессионального обучения и переобучения инвалидов с детства;

- координации деятельности по выполнению мероприятий, направленных на создание «безбарьерной среды» для физически ослабленных лиц;

- выработка мероприятий, направленных на создание инвалидам условий для полноценного отдыха, активного занятия спортом и пользования достижениями отечественной и мировой культуры;

- содействие развитию сотрудничества с общественными организациями Республики Беларусь и других государств по проблемам инвалидов.

4. Совет в соответствии с возложенными на него задачами:

4.1. организует контроль за ходом выполнения действующего законодательства, решений облисполкома по вопросам предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов;

4.2. с участием заинтересованных комитетов и управлений вносит предложения руководству облисполкома о совершенствовании организации обслуживания инвалидов;

4.3. заслушивает на своих заседаниях информацию структурных подразделений облисполкома, общественных предприятий и организаций города о принимаемых мерах по профилактике инвалидности и социально-трудовой реабилитации инвалидов, а также другие вопросы, связанные с оказанием социальной помощи инвалидам. По мере необходимости привлекает к обсуждению вопросов руководство райгорисполкомов.

4.4. создает рабочие и экспертные группы для подготовки, рассмотрения и проверки вопросов, касающихся проблем инвалидов.

5. Председателем Совета является заместитель председателя облисполкома, курирующий данное направление деятельности.

В отсутствие председателя Совета его обязанности исполняет заместитель, который избирается из членов совета на первом заседании.

6. Секретарь Совета:

- проводит организационную работу по созыву и проведению заседаний Совета;
- ведет протокол заседания Совета;
- контролирует исполнение решений Совета;
- исполняет другие поручения председателя Совета или его заместителя.

7. Совет организует работу на основе утверждаемого им плана на год. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие.

Время и место проведения Совета, а также повестка дня объявляются не позднее, чем за 5 дней до его проведения.

8. Решения областного Совета по делам инвалидов по вопросам, входящим в его компетенцию, носят рекомендательный характер и доводятся до структурных подразделений облисполкома, общественных и иных организаций в виде выписок из протоколов заседаний.

## Примерная форма Положения о местном координационном совете по делам инвалидов

*☞ Поле для заметок*

### ПОЛОЖЕНИЕ О КООРДИНАЦИОННОМ СОВЕТЕ ПО ДЕЛАМ ИНВАЛИДОВ

1. Координационный совет по делам инвалидов (далее - Совет) является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом, созданный в целях содействия выработки, осуществления и оценки эффективности программ, направленных на интеграцию, социализацию и реабилитацию инвалидов.

2. Совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, иными актами законодательства Республики Беларусь, а также настоящим Положением.

3. Основными задачами Совета являются:

- координация деятельности местных исполнительных и распорядительных органов, общественных и иных организаций, по вопросам предупреждения инвалидности, проведении реабилитации и социальной защите инвалидов;

- содействие обеспечению комплексного подхода и преемственности систем медицинской, социальной и профессиональной реабилитации инвалидов;

- подготовка предложений о совершенствовании правового регулирования вопросов по предупреждению инвалидности, реабилитации и социальной защите инвалидов;

- совершенствование социально-экономических и правовых условий для обеспечения инвалидам равных возможностей в обществе;

- координация деятельности по выполнению мероприятий, направленных на создание безбарьерной среды;

- подготовка предложений по восстановлению и компенсации нарушенных или утраченных возможностей инвалидов к общественной, профессиональной и бытовой деятельности;

- выработка предложений, направленных на создание инвалидам условий для полноценного отдыха, ведения независимого образа жизни, активного занятия физкультурой и спортом, пользования достижениями отечественной и мировой культуры;

- содействие совершенствованию системы получения образования, профессионального обучения и переобучение инвалидов;

- содействие в подготовке мер, направленных на создание рабочих мест для инвалидов и трудоустройстве инвалидов;

- содействие включению инвалидов в процесс принятия решений на этапе разработки, утверждения и реализации программ, направленных на инвалидов;

- подготовка аналитических материалов о положении инвалидов;

- поддержка сотрудничества с общественными и иными организациями Республики Беларусь и зарубежных стран, которые работают с инвалидами.

4. Для реализации поставленных задач Совет в пределах своей компетенции:

- рассматривает проекты, целевые программы, планы, договора;
- осуществляет мониторинг за ходом выполнения целевых программ, решений государственных органов Республики Беларусь, законодательства Республики Беларусь;
- заслушивает на своих заседаниях информацию государственных органов, общественных объединений и иных организаций;
- принимает решения, необходимые для организации, координации и совершенствования взаимодействия государственных органов, общественных и иных организаций;
- по мере необходимости привлекает к обсуждению вопросов специалистов различных структур и ведомств, не входящих в состав Совета;
- создает рабочие и экспертные группы для подготовки, рассмотрения и проверки выполнения вопросов, касающихся проблем инвалидов;

5. Совет имеет право:

- запрашивать в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Республики Беларусь у государственных органов, общественных и иных организаций необходимые для его работы документы и информацию;
- разрабатывать и вносить в установленном порядке проекты решений в пределах целей и задач Совета;
- получать в установленном порядке у государственных органов, общественных и иных организаций информацию о выполнении программ, мероприятий, проектов, относящихся к целям и задачам работы Совета;
- заслушивать отчеты государственных органов, общественных и иных организаций о выполнении программ, мероприятий, проектов, относящихся к целям и задачам работы Совета.

6. В состав Совета входят председатель Совета, его заместитель, секретарь и члены Совета из числа представителей государственных органов, представителей общественных организаций, представляющих интересы инвалидов, самих инвалидов. Состав Совета, его председатель и Секретарь утверждается распоряжением председателя исполкома.

7. Работой Совета руководит председатель.

В отсутствие председателя Совета его обязанности исполняет заместитель, который избирается из членов Совета на первом заседании.

Председатель Совета, а в его отсутствие заместитель:

- созывает Совет и проводит его заседания;
- определяет регламент работы заседания Совета;
- выносит от имени Совета предложения в государственные органы Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Совета;
- координирует деятельность рабочих и экспертных групп Совета;
- осуществляет общий контроль за выполнением решений Совета.

8. Организационное и информационное обеспечение работы Совета осуществляет секретарь.

Секретарь Совета:

- проводит организационную работу по созыву и проведению заседаний Совета;

- доводит до сведения членов Совета информацию о дате, времени и месте проведения заседания Совета, повестке дня;
- ведет прокол заседания Совета и в семидневный срок со дня проведения заседания Совета доводит его до сведения членов Совета;
- при необходимости приглашает на заседания Совета представителей государственных органов, общественных и иных организаций;
- оформляет решения Совета в виде выписок из протокола и в семидневный срок со дня проведения заседания Совета доводит их до сведения соответствующих государственных органов, общественных и иных организаций;
- информирует СМИ о результатах деятельности Совета;
- выполняет иные функции, возложенные на него председателем Совета и его заместителем.

9. Совет организует свою работу на основе утвержденного им плана на год. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Повестка дня заседаний Совета формируется его членами на предыдущем заседании Совета и может уточняться председателем Совета (в его отсутствие – заместителем).

Подготовка вопросов, вносимых на рассмотрение Совета, и проектов его решений осуществляется членами Совета совместно с сотрудниками соответствующих государственных органов, общественных и иных организаций.

Материалы к заседанию Совета представляются секретарю Совета не позднее, чем за 10 дней до проведения заседания Совета.

Время и место проведения заседания Совета, а также его повестка дня объявляются не позднее, чем за 5 дней до проведения заседания Совета.

10. Заседание Совета считается правомочным, если в нем приняло участие не менее половины членов Совета.

Решения Совета принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов Совета. При равенстве голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председатель, а в его отсутствие – заместитель.

Решения Совета оформляются протоколом, который подписывается председателем (в его отсутствие – заместителем) и секретарем Совета.

11. Решения Совета по вопросам, входящим в его компетенцию, носят рекомендательный характер и доводятся до сведения государственных органов, общественных и иных организаций в виде выписок из протоколов заседаний Совета.

На основании решений Совета могут формироваться распоряжения председателя исполкома.

12. Организационно-техническое обеспечение деятельности Совета осуществляет управление по социальной защите либо иной орган местной государственной власти, уполномоченный исполкомом.

## **Представление общественных интересов на местном уровне**

Внедрение модели Координационного совета по проблемам инвалидов на уровне местных сообществ – это не самоцель, а лишь инструмент повышения эффективности формирования и реализации местных программ в отношении инвалидов. Поэтому, чтобы создание Координационного совета не стало формальным, а его деятельность имела практическую ценность для всех заинтересованных сторон, к такой деятельности нужно отнестись с максимальной ответственностью и быть готовым учиться технологии взаимодействия общественности и органов власти.

Поскольку работа в координационном совете, как правило, осуществляется на добровольной основе, требует инвестиций времени, а иногда и собственных ресурсов, только лица, которые имеют искренний интерес в разрешении определенных вопросов и верят в возможность повлиять на государственные решения путем своего участия в координационном совете, могут сделать этот совет эффективным.

Однако одного искреннего интереса мало. Если общественные организации будут загружать представителей власти своими проблемами, которые не осмыслены, не систематизированы, не имеют конкретных предложений по способам их разрешения, то последние будут вынуждены защищаться от перегрузки извне и, скорее всего, начнут игнорировать такие общественные организации.

Схема взаимодействия общественных организаций с органами власти должна строиться на основе профессионального представления общественных интересов. Задача общественных организаций заключается в аккумулировании информации о проблемах, с которыми сталкиваются их целевые группы, выработка видения решений данных проблем, подготовка и представление в государственные учреждения конкретных предложений, если нужно, обоснование необходимости реализации этих предложений. В этом случае общественные организации начнут выступать как эксперт, как выразитель интересов своих целевых групп. Именно это и есть поле деятельности общественной организации.

На сегодняшний день далеко не все общественные организации могут четко и внятно сформулировать обращение к власти по поводу тех или иных потребностей общества. Чтобы голос общественности был услышан, нужны не обращения по принципу "глас вопиющего в пустыне", а умение правильно формулировать общественный запрос конкретному адресату и добиваться нужной реакции. При этом нужно понимать механизм принятия государственных решений, осознавать, что на развитие конкретной ситуации влияют многие факторы, быть готовым к долгосрочной работе с государственными структурами.

Если Вы осознали, что в сообществе есть интерес к какому-то решению (например, к созданию местного координационного совета по делам инвалидов), нужно инициировать процедуру его принятия.

Поставьте вопрос на Правлении своей организации, изучите его, проведите анализ внутри некоммерческого сектора путем проведения тематических круглых столов, общественных слушаний, экспертных заключений и т. д., определите свою позицию, подготовьте обоснования и рекомендации органу власти, может, даже предложите проект нормативного акта или правительственного документа — и направьте его соответствующему руководителю. В этом случае вы инициируете изучение предложений общественности соответствующими должностными лицами. В случае если власть располагает необходимыми ресурсами, нужный документ будет принят.

Все зависит от уровня подготовки предложений, обоснований, степени проработанности предлагаемых проектов документов. В полной мере это касается и тех

оценок, которые общественные организации дают тем или иным действиям или проектам властных структур. Прежде, чем выступить, например, за или против того или иного проекта или решения, нужно к этому подготовиться.

Иными словами, не надо считать, что все зависит лишь от власти. Общественные организации должны действовать самостоятельно, и не наскоком, а на основе тщательной проработки предложений. Только так они могут стать объектами взаимодействия.

**Схема взаимодействия общественных организаций с органами власти по продвижению общественных интересов**

