

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Жилой фонд для людей с
инвалидностью: проблемы и пути решения в рамках реализации поручений
Президента Российской Федерации по вопросу обеспечения жилыми
помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, и
национального проекта Российской Федерации «Жильё и городская среда»

18 февраля 2021 года

город Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по ЖКХ, строительству и дорогам состоялся круглый стол на тему «Жилой фонд для людей с инвалидностью: проблемы и пути решения в рамках реализации поручений Президента Российской Федерации по вопросу обеспечения жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, и национального проекта Российской Федерации «Жильё и городская среда» (далее – круглый стол, мероприятие).

В круглом столе приняли участие члены Общественной палаты, представители исполнительных и законодательных органов государственной власти Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общероссийских общественных объединений, эксперты и представители научных сообществ соответствующего профиля.

Участники круглого стола рассмотрели вопросы обеспечения доступности жилья для граждан с инвалидностью, проведения мероприятий по адаптации жилого фонда под потребности маломобильных групп населения, проанализировали проблемы в области нормативного правового регулирования, а также правореализации и правоприменения в рассматриваемой сфере общественных отношений и предложили пути их разрешения.

В первую очередь участники мероприятия поддержали позицию Общественной палаты, изложенную в рекомендациях Общественной палаты по итогам состоявшегося 3 декабря 2020 года круглого стола на тему «Универсальный дизайн при новом строительстве как метод реализации прав

человека»¹, согласно которой именно повсеместное внедрение принципов универсального дизайна как в ходе нового строительства, так и при реконструкции зданий и сооружений, должно стать следующим этапом разрешения проблем равной доступности различных объектов для всех членов общества и тем самым обеспечить равные возможности в реализации своих прав и законных интересов всеми членами общества.

Так, согласно Конституции Российская Федерация провозглашается социальным правовым государством, в котором обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, признается равенство прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, согласно Основному Закону Российской Федерации политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статьи 1, 7, 18, 19 Конституции Российской Федерации).

В ратифицированной Российской Федерацией и являющейся составной частью ее правовой системы в силу статьи 15 Конституции Российской Федерации Конвенции о правах инвалидов² (далее – Конвенция) также признается за инвалидами право на достаточный жизненный уровень и социальную защиту, а на государство возлагается обязанность по обеспечению таким лицам возможности полноценного осуществления всех прав и основных свобод наравне с другими. Государства-участники принимают, в том числе при поддержке со стороны других инвалидов, эффективные и надлежащие меры к тому, чтобы наделить инвалидов возможностью достижения и сохранения максимальной независимости, полных физических, умственных, социальных и профессиональных способностей и полного включения и вовлечения во все аспекты жизни.

¹ <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekomen-dizain-stroitelstvo03122020.pdf>

² Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 декабря 2006 года, Россия ратифицировала данный документ (Федеральный закон от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов»).

В силу части 1 статьи 9 приведенной Конвенции государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения доступа инвалидам наравне с другими к физическому окружению, транспорту, информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах. Меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности, на здания, дороги, транспорт и другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места.

Государства-участники Конвенции признают равное право всех инвалидов жить в обычных местах проживания при равных с другими людьми вариантах выбора и принимают эффективные и надлежащие меры для того, чтобы содействовать полной реализации инвалидами этого права и их полному включению и вовлечению в местное сообщество (статья 19 Конвенции).

В продолжение вышеприведённых норм в пункте 5.1 статьи 2 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК) закреплено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе обеспечивают инвалидам условия для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах.

Во исполнение положений ЖК в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» (далее – Постановление № 649) утверждены Правила обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме (далее – Правила обеспечения доступности).

В пункте 4 Правил обеспечения доступности закреплено, что в целях оценки приспособления жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей

инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида, а также оценки возможности их приспособления с учетом потребностей инвалида в зависимости от особенностей ограничения жизнедеятельности обусловленного инвалидностью лица, проживающего в таком помещении, проводится обследование жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид. При этом в силу пункта 6 рассматриваемого документа такое обследование проводится комиссией по обследованию жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалидов (далее – Комиссии по обследованию жилых помещений).

Вместе с тем согласно пункту 15 Правил обеспечения доступности, в случае если в акте обследования содержится вывод об отсутствии технической возможности для приспособления жилого помещения инвалида и (или) общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида, то есть о невозможности приспособления жилого помещения инвалида и (или) общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида без изменения существующих несущих и ограждающих конструкций многоквартирного дома (части дома) путем осуществления его реконструкции или капитального ремонта, Комиссия по обследованию жилых помещений выносит решение о проведении проверки экономической целесообразности такой реконструкции или капитального ремонта многоквартирного дома (части дома) в целях приспособления жилого помещения инвалида и (или) общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида, а уполномоченный орган обеспечивает ее проведение.

Наряду с изложенным приказом Минстроя России от 28 февраля 2017 года № 583/пр утверждены Правила проведения проверки экономической целесообразности реконструкции или капитального ремонта многоквартирного дома (части дома), в котором проживает инвалид, в целях приспособления жилого помещения инвалида и (или) общего имущества многоквартирного дома, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида.

При этом отсутствие возможности приспособления жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме влечет необходимость предоставления жилых помещений, отвечающих установленным требованиям.

Так, в пункте 21 Правил обеспечения доступности заключение об отсутствии возможности приспособления жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида является основанием для признания жилого помещения инвалида в установленном законодательством Российской Федерации порядке непригодным для проживания инвалида.

Согласно части 2 статьи 57 ЖК жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

Особая актуальность вопросов обеспечения жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, была отмечена Президентом Российской Федерации в одноименном перечне поручений, который предусматривает включение в национальный проект «Жильё и городская среда» мероприятий, направленных на выполнение субъектами Российской Федерации обязательств Российской Федерации по обеспечению жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, разработку предложений об увеличении объема финансирования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета; о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, направленных

на формирование эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, а также реализацию мер, направленных на формирование и ведение единой информационной системы учёта инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в целях осуществления мониторинга реализации ими права на обеспечение жилыми помещениями³.

Анализ вышеизложенных нормативных правовых источников позволяет отнести обязательства по обеспечению жилыми помещениями инвалидов, а также по формированию доступной среды на соответствующих территориях, к публичным. Однако участники круглого стола согласились, что в настоящее время реализация вышеприведенных положений законодательства представляется затруднительной и требующей дополнительного обсуждения.

Так, в ходе мероприятия были представлены результаты опроса о состоянии доступности жилых помещений для лиц с инвалидностью, проведённого Комиссией Общественной палаты по ЖКХ, строительству и дорогам совместно с общественными палатами субъектов Российской Федерации.

В целом в опросе приняли участие 2 599 респондентов из 52 субъектов Российской Федерации, из них: 2 344 – лица с инвалидностью, что составляет 0,02% от общего числа инвалидов в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2020 года (11 875 000 человек)⁴, 2125 человек, которые имеют стойкие расстройства двигательной функции, сопряженные с необходимостью использования кресла-коляски, иных вспомогательных средств передвижения.

Результаты проведенного исследования представляется возможным классифицировать по нижеследующим основным направлениям:

1. В части условий проживания:

– отопление в доме имеется у 2330 респондентов (89,6%), а 191 (7,3%) указал на отсутствие отопления;

³ Перечень поручений по вопросу обеспечения жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов (утвержден Президентом Российской Федерации 18 ноября 2020 года № Пр-1904).

⁴ URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13964>

– водоснабжение имеется у 2118 человек (81,4%), при этом 388 респондентов (14,9%) указали на отсутствие водоснабжения;

– канализация в доме имеется у 2012 человек (77,4%), 483 (18,6%) не имеют канализации;

– жилой дом оборудован под потребности передвижения у 256 человек (9,8%), не оборудован у 406 человек (15,6%), 1939 (74,5%) не указали. Из числа ответивших об отсутствии условий доступности в их домах в большей части – респонденты из числа детей-инвалидов (74,4%) и инвалидов 1 группы (64,8%). Около половины опрошенных из числа людей, имеющих 2 группу инвалидности (47,8%) и имеющих 3 группу инвалидности (47,1%), также указали на отсутствие доступных условий;

– около половины опрошенных (49,2%) или 1280 респондентов указали, что могут свободно передвигаться на придомовой территории. Тем не менее 972 человека (37,4%) имеют затруднения в таком передвижении, 343 (13,2%) не ответили.

При этом на вопрос об оборудовании жилых домов специализированными автостоянками 73,7% респондентов указали, что такие стоянки отсутствуют;

– практически половина опрошенных указала, что входная лестница оборудована перилами (1191 человек (45,8%)), не оборудована у 1196 человек, принявших участие в опросе (46,0%);

– в большинстве случаев (2165 человек (83,2%)) респонденты указали, что в домах отсутствуют тактильно-контрастные указатели, как и отсутствуют доступные информационные указатели (2109 человек (81,1%));

– примерно две трети – 68,4% (1778 человек) – указали на то, что отсутствует пандус или подъемник к входному узлу жилого дома. Приведенная проблема особенно актуальна в сельских территориях ввиду значительного количества индивидуальных жилых домов. При этом 65,6% респондентов ответили, что могут воспользоваться пандусом только с помощью другого лица. Меньше всего самостоятельно воспользоваться пандусом к входной группе могут опрошенные, проживающие в индивидуальных жилых домах;

– только 466 человек имеют в доме проживания лифты на вышестоящие этажи, из них 144 могут воспользоваться лифтом самостоятельно, 132 необходима помощь другого лица. 181 опрошенный имеет свободный доступ к лифтовой кабине. В 81 случае в лифтовой кабине имеется голосовое сопровождение. Также один из респондентов указал, что в 2015 году ему был установлен пандус на 7 этаж;

– 22,1% (576 человек) указали на отсутствие порогов и перепадов на пути движения ко входу (в квартиру, дом). У 19,6% (509 человек) имеются преграды (пороги и перепады) на пути движения ко входу;

– 19,8% (516 человек) имеют расширенный дверной проем в квартиру или дом. Четверть опрошенных (24,5% – 637 чел.) имеет узкий дверной проем в квартиру или дом;

– санитарно-гигиенические комнаты имеются у 20,6% опрошенных (537 человек). В большей части отсутствие санитарно-гигиенических комнат наблюдается у респондентов, проживающих в индивидуальных жилых домах. Больше половины (58,3%) опрошенных, имеющих стойкие расстройства двигательной функции, нуждающихся в кресле-коляске, ином вспомогательном средстве передвижения, проживающих в индивидуальных жилых домах, не имеют санитарно-гигиенические комнаты.

2. В части уровня жизни опрошенных:

– большинство респондентов 39,3% (1023) отнесли себя к среднему уровню (денег хватает на продукты и одежду, однако покупка вещей длительного пользования является проблемой). Около четверти 28,1% (732) указали, что их уровень несколько ниже среднего уровня (на продукты питания денег хватает, но покупка одежды и других необходимых предметов и услуг уже вызывает затруднения). 9,6% (249) опрошенных отнесли себя к группе населения по доходу значительно ниже среднего уровня (денег с трудом хватает на продукты питания). 7,0% (182) оценили свой доход как несколько выше среднего уровня (возможность без труда приобретать вещи длительного пользования, но сложно приобретать такие вещи, как машина, квартира, дача и т.д.).

3% затруднились ответить на данный вопрос. Из указанного можно заключить, что около 90% опрошенных не смогут себе позволить приобрести жилье.

3. В части информированности рассматриваемой категории граждан о существующих мерах поддержки, программах и возможностях улучшения жилищных условий:

– большинство опрошенных 78,8% (2048 человек) не знают о наличии в их регионе программы по адаптации жилья. Всего 12,3% (321 человек) владеют информацией о такой программе. 30 человек, указавших о имеющейся в их регионах программе, смогли ей воспользоваться;

– схожая ситуация наблюдается и в части информированности о программах по переселению инвалидов. Так, 19% (495 человек) указало, что они знают, что в регионе имеется программа по переселению. 10,4% (270 человек) указало, что такой программы в регионе их проживания нет. И всё же большинство опрошенных 60,7% (1578 человек) указало, что не знают о существовании такой программы. При этом из тех, кто владеет информацией о существовании программы, смогли ей воспользоваться (31 человек);

– большинство опрошенных 63,5% (1651 человек) не знают о специально созданной Комиссии по обследованию жилых помещений в их регионах, так как их жилье никто не обследовал. Около четверти опрошенных 26,3% (683 человек) знают об указанной Комиссии. У 16,8% опрошенных (437 человек) такая Комиссия обследовала жилье на предмет доступности⁵.

Таким образом, исходя из анализа вышеприведенных данных опроса, а также дополнительных сообщений, полученных в ходе опроса, участники круглого стола выделили нижеследующие ключевые проблемы в рассматриваемой области, а именно:

1. Значительное количество устаревшего жилого фонда (пригодного для проживания) не оборудовано под потребности передвижения инвалидов-

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» (вместе с «Правилами обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме»).

колясочников, и нет возможности для такой адаптации (например, в многоквартирных домах типа «хрущевки» (кирпичные постройки 1957 – 1970 годов) практически невозможно установить пандус, отвечающий всем строительным нормам и правилам⁶). Во многих пятиэтажных домах старой постройки нет лифтов. Не всегда входная лестница оборудована перилами, отсутствуют тактильно-контрастные указатели⁷. Для этажей выше первого в таких многоквартирных домах по большей части отсутствует свободный для маломобильных граждан доступ к лифтовой кабине. Ширина дверного проема лифтовой кабины недостаточна для прохода/проезда⁸.

2. Приспособленный для инвалидов жилой фонд зачастую строится без учета нормативов доступности. В многоквартирных домах пандусы установлены, но не приспособлены или плохо приспособлены для инвалидов – имеют уклон, превышающий норму⁹, подходят не для всех колясок, не имеют перил, или перила расположены далеко от зоны доступа инвалида-колясочника, в подъезде узкие дверные проемы, нет поручней для инвалида, вход в лифт возможен только со стороны подземной парковки, что влечет невозможность без посторонней помощи подняться в свою квартиру¹⁰.

3. Невозможность самостоятельно пользоваться отдельными техническими средствами доступности (откидные пандусы, «ступенькоходы» и т.п.). Так, некоторые наружные лестницы оборудованы пандусами, но внутри подъездов на первый этаж используются откидные пандусы, которыми люди с инвалидностью не могут воспользоваться самостоятельно¹¹.

4. Прилегающая к домам и социальным объектам территория не всегда приспособлена под нужды лиц с ограниченными возможностями здоровья¹².

⁶ Общественная палата Волгоградской области

⁷ Общественная палата Волгоградской области

⁸ Общественная палата Белгородской области

⁹ Пункт 5.4 «ГОСТ Р ИСО 14122-1-2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность машин. Средства доступа к машинам стационарные. Часть 1. Выбор стационарных средств доступа между двумя уровнями» (утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) от 14.12.2009 № 767-ст).

¹⁰ Общественная палата Республики Алтай и Белгородской области

¹¹ Общественная палата Белгородской области

¹² Общественные палаты Республики Северной Осетии – Алании и Белгородской области.

Отмечается отсутствие возможности свободного передвижения по придомовой территории, доступных информационных указателей, пандуса или подъемника к входному узлу и к лестнице внутри здания¹³. На неблагоустроенных дворовых территориях инвалиды, в том числе с нарушениями зрения, сталкиваются с различными видами препятствий, в числе которых: высокая входная площадка, отсутствие съездов с тротуара, высокие бордюры, неровная (разрушенная) поверхность тротуаров, отсутствие наземных тактильно-контрастных указателей перед входом в подъезд и перед препятствиями во дворах¹⁴.

5. Зачастую на придомовых территориях отсутствуют специальные автомобильные стоянки для инвалидов¹⁵.

6. Недостаточность информирования инвалидов о существующих программах по адаптации жилья, переселению, о деятельности комиссий по обследованию жилых помещений и так далее¹⁶.

7. Нежелание представителей местных органов власти оказывать должную поддержку инвалидам-колясочникам, в средствах массовой информации зачастую обсуждаются случаи об отсутствии возможности самостоятельного выхода из дома на улицу, несмотря на неоднократные обращения за помощью к соответствующим должностным лицам. Зачастую гражданам с инвалидностью предоставляется «ступенькоход» («лестницеход» или лестничный подъемник), которым они физически не могут пользоваться¹⁷. При этом согласно полученной информации ситуация усугубляется невозможностью самостоятельно обеспечить доступность жилья ввиду отсутствия дохода или его недостаточности¹⁸.

8. Отмечается межведомственная несогласованность по вопросам взаимодействия в рамках реализации Постановления № 649.

Так, на территории Волгоградской области органом, уполномоченным на проведение медико-социальной экспертизы, является федеральное казенное

¹³ Общественная палата Республики Хакасия

¹⁴ Общественная палата Белгородской области

¹⁵ Общественные палаты Республики Хакасия, Белгородской и Волгоградской областей.

¹⁶ Общественная палата Белгородской области

¹⁷ URL: <https://newdaynews.ru/chelyabinsk/716312.html>

¹⁸ Общественная палата Белгородской области

учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – ФКУ «ГБ МСЭ по Волгоградской области») ¹⁹ . Согласно представленным сообщениям, Комитету жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Волгоградской области было отказано в заключении соглашения о взаимодействии в рамках мероприятий по адаптации, предусмотренных в Постановлении № 649 (Письмо ФКУ «ГБ МСЭ по Волгоградской области» от 13 февраля 2019 года № 139/570), что значительно усложнило процедуру выявления определенных категорий инвалидов, жилые помещения которых подлежат обследованию с целью приспособления с учетом потребностей таких лиц. В настоящее время в стадии согласования находится соглашение с Комитетом здравоохранения Волгоградской области²⁰.

7. Отсутствие сложившейся практики применения механизма «разумного приспособления» жилого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирных домах в целях обеспечения условий их доступности.

Так, принятие решения (заключения) Комиссией по обследованию жилых помещений об отсутствии возможности приспособления в соответствии с Правилами обеспечения доступности приводит к повсеместному признанию жилых помещений инвалидов непригодными для проживания, что также представляется дискриминационным.

В то же время «разумное приспособление» означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с

¹⁹ Справочно: распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2004 года № 1646-р создано федеральное государственное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области».

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 года № 2194-р путем изменения типа федеральное государственное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» переименовано в федеральное казенное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 1270-р федеральное казенное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Волгоградской области» отнесено к ведению Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

²⁰ Общественная палата Волгоградской области

другими всех прав человека и основных свобод (статья 2 Конвенции). Внедрение практики применения приведенного механизма позволило бы обеспечить соблюдение принципов доступности и равенства.

По мнению участников круглого стола, одной из ключевых причин сложившейся проблематики в рассматриваемой области общественных отношений является пробельность законодательного регулирования, разрозненность и несоответствие норм права, а также их неисполнение или не полное исполнение соответствующими органами власти, в частности:

1. Не реализуется в полной мере установленное в части 2 статьи 57 ЖК о предоставлении жилья вне очереди инвалидам, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

В муниципалитетах отсутствуют порядок замены жилых помещений, занимаемых инвалидами на праве собственности и признанных непригодными для проживания рассматриваемой категории лиц, а также соответствующий жилищный фонд. При этом не определены источники финансирования, а также порядок проведения мероприятий по приспособлению жилых помещений инвалидов²¹.

2. В отдельных муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации не разработаны программы, направленные на обеспечение потребности по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, входящих в состав жилищного фонда, в которых проживают инвалиды, так как требуются значительные дополнительные бюджетные средства и принятие новых расходных обязательств. В связи с чем зачастую решение проблем, связанных с обеспечением доступности проживания для инвалидов-колясочников, осуществляется при поддержке предпринимательского сообщества²².

3. В соответствии с пунктом 4 Правил обеспечения условий доступности обследование жилого помещения инвалида и общего имущества в

²¹ Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

²² Общественная палата Волгоградской области

многоквартирном доме, в котором проживает инвалид, осуществляется в целях оценки приспособления жилого помещения с учетом потребностей инвалида в зависимости от особенностей ограничения жизнедеятельности, обусловленного инвалидностью такого лица.

Однако поскольку вышеприведенными Правилами не предусмотрен заявительный характер обращений инвалидов в целях обследования жилых помещений, в которых проживают инвалиды, планы мероприятий региональной и муниципальной комиссий по обследованию помещений, в которых проживают такие лица, формируются на основании сведений об инвалидах, предоставляемых органами социальной защиты населения и (или) его подведомственными учреждениями по соответствующим запросам органов местного самоуправления в рамках заключаемых соглашений об информационном взаимодействии²³. Однако в предоставляемой информации не отражаются особенности ограничений жизнедеятельности соответствующей категории лиц, что не позволяет в полной мере оценить доступность многоквартирного дома непосредственно с точки зрения конкретного инвалида, проживающего в соответствующем доме, и значительно снижает эффективность таких мероприятий.

В Правилах обеспечения условий доступности не предусмотрены сроки проведения закрепленных мероприятий, а также отсутствуют требования в части оценки помещений общего пользования многоквартирного жилого дома.

Одновременно в Правилах обеспечения условий доступности отсутствуют требования в части оценки жилых помещений с учетом индивидуальных потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида в зависимости от особенностей ограничения жизнедеятельности, обусловленного инвалидностью лица, проживающего в таком помещении.

Правила обеспечения условий доступности также не распространяются на объекты индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС). Кроме того,

²³ Пункт 6 постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

объекты ИЖС также не предусмотрены в государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» (утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 363). Указанное в свою очередь может привести к формированию ситуации, когда инвалиды, проживающие в индивидуальных жилых домах, поставлены в неравное положение с инвалидами, проживающими в многоквартирном доме, что, по мнению участников мероприятия, недопустимо.

В рамках рассматриваемого пробела в регулировании следует отметить, что в силу статьи 16 ЖК жилой дом относится к жилым помещениям так же, как и квартира, часть квартиры, комната. При этом важно обратить внимание, что согласно части 2 и 3 статьи 5 Конвенции государства-участники запрещают любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантируют инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве.

4. Положения Постановления № 649 и действующего нормативного правового регулирования в области строительства жилых помещений зачастую не согласованы, например:

– согласно абзацу второму пункта 23 Правил обеспечения доступности толщина швов между плитами покрытия составляет не более 15 мм, однако в абзаце втором пункта 5.1.11 СП 59.13330 «СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» (утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 14 ноября 2016 года № 798/пр.) (далее – СП 59.13330.2016) покрытие из бетонных плит или брусчатки должно иметь толщину швов между элементами покрытия не более 0,01 м;

– в абзаце 4 пункта 23 Правил обеспечения доступности установлено, что около многоквартирного дома и в затесненных местах допускается увеличивать продольный уклон до 1:10 на протяжении не более 10 метров, но согласно абзацу второму СП 59.13330.2016 около здания продольный уклон может быть не более 1:12 (8%), а в местах, характеризующихся стесненными условиями, – не более 1:10 на протяжении не более 1,0 м;

– в силу пункта 31 Правил обеспечения доступности перепады уровней и пороги устраняются путем устройства уклонов покрытий или пандусов, заделки или срезки порогов до высоты не более 25 миллиметров, но в абзаце втором пункта 6.2.4 отмечается, что при необходимости устройства порогов (при входе в жилой дом, общежитие, интернат, выходе на балкон, лоджию и т.п.) их высота или перепад высот не должны превышать 0,014 м.

В свете вышеприведенного несовершенства законодательства в рассматриваемой области участники мероприятия согласились с важностью проведения мониторинга и анализа действующей нормативно-правовой базы в области строительства в целях обеспечения согласованности содержащихся норм.

5. В статье 48.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГК) предусмотрен институт экономически эффективной проектной документации повторного использования, направленный на предоставление возможности многократно использовать такую проектную документацию, в том числе при реализации государственных и муниципальных контрактов, на выполнение работ по строительству объектов капитального строительства.

Критерии определения такой документации установлены в пункте 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1159 «О критериях экономической эффективности проектной документации» и предусматривают требования в части сметной стоимости строительства и класса энергетической эффективности.

По мнению участников круглого стола, в целях дополнительного обеспечения прав и законных интересов инвалидов представляется целесообразным дополнить приведенные критерии также минимальными требованиями в области доступности объектов капитального строительства, соответствующих принципам универсального дизайна. При этом такие требования целесообразно установить как в отношении общего имущества собственников помещений, так и в отношении всех жилых помещений, в том числе и в объектах индивидуального жилищного строительства.

Кроме того, представляется целесообразным обновить альбомы типовых проектных решений по переоборудованию объектов жилого фонда для проживания инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов²⁴, с учетом требований универсального дизайна и региональной специфики в части обеспечения минимально необходимых требований доступности и безопасности для лиц с инвалидностью и иных групп населения с ограниченными возможностями передвижения.

Одновременно с изложенным участники мероприятия также рассмотрели и позитивный опыт, сложившийся в рассматриваемой области общественных отношений. В частности, таким примером выступила практика предоставления доступного жилья в ходе реализации программы «Реновация жилищного фонда города Москвы» (далее – Программа реновации)²⁵.

Так, согласно информации, представленной в ходе мероприятия начальником отдела контроля за соблюдением требований доступности для инвалидов объектов и услуг государственного казенного учреждения города Москвы «Служба контроля и бухгалтерского учета Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы», за период с 2016 по 2020 годы в городе Москве было обеспечено квартирами 1550 инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, в том числе 443 – по договорам социального найма (по желанию очередника).

Кроме того, в настоящее время Программа реновации предусматривает расселение более 350 тысяч квартир из 5175 домов. Под переселение попадают 17 772 инвалидов 1 и 2 группы, реже 3, использующих кресла-коляски и иные опорные средства (данные корректируются ежеквартально).

²⁴ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 14 декабря 2016 года № 936/пр «Об утверждении альбомов типовых проектных решений по переоборудованию объектов жилого фонда для проживания инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов».

²⁵ Справочно: Программа реновации жилищного фонда в городе Москве подготовлена и реализуется в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Законом города Москвы от 17 мая 2017 года № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве», иными принятыми в целях реализации указанных законов Российской Федерации и закона города Москвы, нормативными правовыми актами города Москвы на основании итогов голосования и результатов проведенных общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах, подведенных в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Москвы от 2 мая 2017 года № 245-ПП «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве».

Приведенной категории граждан планируется предоставление квартир в многоквартирных домах, спроектированных с учетом их потребностей, а жилые помещения строятся под конкретного инвалида из переселяемого дома с учетом занимаемой им площади в доме под снос.

В силу постановления Правительства Москвы от 21 мая 2015 года № 305-ПП «Об утверждении Требований к архитектурно-градостроительным решениям многоквартирных жилых зданий, проектирование и строительство которых осуществляется за счет средств бюджета города Москвы» здания строятся без перепадов уровней между вестибюльно-входной группой и входами в лифты. При этом максимально минимизирован перепад между уровнем входа с тротуара и уровнем пола входного вестибюля, пандусы и подъемники не допускаются. Входные двери со смотровым стеклом, предусмотрены при входе. Домофон на высоте не более 1,4 м (пункт 2.3.3).

Вход в квартиры для инвалидов оборудован соответствующим образом: порог минимальный, два глазка на высоте 1,2 и 1,4 м, может быть установлена дополнительная ручка п-образной формы (по просьбе инвалида), застекленная лоджия, глубина не менее 1,4 м (в чистоте), порог минимальный, ручка одной створки окна на высоте 1,2 м, розетки и выключатели на высоте 0,8 м от уровня пола, а санитарные узлы рассчитаны под нужды соответствующей категории лиц.

По каждому заселяемому дому создаются информационные центры для оказания содействия в переселении жителей из пятиэтажек в новые дома по Программе реновации.

В рамках приведенной программы на первом этаже всех многоквартирных домов жилых помещений нет. На каждом жилом этаже в каждом доме предусматриваются зоны безопасности. В каждой секции предусмотрен пожаробезопасный лифт независимо от наличия в доме квартиры для инвалидов. При этом оборудованы парковочные места для инвалидов на гостевых парковках.

Учитывая вышеизложенное, а также общественную важность и актуальность вопросов обеспечения доступности жилья для маломобильных категорий населения, в том числе людей с инвалидностью, обеспечения равных с другими людьми условий жизнедеятельности и недопущения дискриминации, Общественная палата рекомендует:

Правительству Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Уточнения установленного в части 8 статьи 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» порядка предоставления инвалидам места для строительства гаража или стоянки, предусмотрев право инвалида (в том числе ребенка-инвалида), имеющего ограничение способности к самостоятельному передвижению любой степени выраженности, на оборудование одного места для остановки и стоянки транспортного средства вблизи входа в подъезд многоквартирного дома по месту жительства (месту пребывания, фактического проживания).

2. Дополнения предусмотренного в статье 166 Жилищного кодекса Российской Федерации перечня услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, мероприятиями по приспособлению для инвалидов общего имущества многоквартирного дома.

3. Проведения мероприятий, направленных на совершенствование правоприменительной практики в части реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», в частности:

– разработки единых методических рекомендаций по применению норм постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов»;

– внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» и иные нормативные правовые акты, содержащие требования в области строительства жилых помещений, в целях обеспечения гармонизации действующего правового регулирования в рассматриваемой сфере, в том числе единства требований в жилищном строительстве;

– распространения положений и требований, предусмотренных в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», на объекты индивидуального жилищного строительства;

– установления единого для всех субъектов Российской Федерации порядка финансирования мероприятий по приспособлению жилых помещений инвалидов, входящих в состав частного жилищного фонда;

– установления заявительного характера реализации мероприятий, предусмотренных в Правилах обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», в части обеспечения приспособления жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды;

– предусмотреть минимальные требования к доступности жилого помещения для инвалидов с нарушениями зрения, нарушениями слуха, умственными нарушениями, а также требования к доступности общего имущества в многоквартирном доме, в Правилах обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению

жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

4. Осуществления информационно-просветительской деятельности, направленной на разъяснение принципов и методики применения принципа «разумное приспособление», а также разработки и реализации мероприятий, направленных на популяризацию научно-исследовательской деятельности в области изучения принципов «разумного приспособления» с учетом потребностей людей с инвалидностью различных нозологий.

5. Разработки и реализации дополнительных мер, направленных на повышение доступности жилья для людей с инвалидностью, в том числе путем:

- поддержки инвалидов-колясочников и их семей, планирующих самостоятельно решать проблему переселения из старой квартиры, не имеющей условий для инвалидов, в новую с условиями, обеспечивающими доступность (компенсация части расходов, юридическое сопровождение, оплата услуг риелтора и т.д.);

- стимулирования и финансовой поддержки инвалидов, готовых к самостоятельному проведению работ по приспособлению жилых помещений с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий доступности;

- развития рынка арендного жилья (в том числе объектов индивидуального жилищного строительства) с учетом принципов универсального дизайна при строительстве такого жилья.

6. Проведения анализа эффективного опыта субъектов Российской Федерации, в том числе города Москвы, и доработки с учетом таковых норм технического регулирования требований по проектированию и строительству многоквартирных домов в части организации входных групп в целях повышения доступности многоквартирных домов для маломобильных категорий населения и создания безбарьерной среды, в том числе:

- установление единого уровня отметки пола этажа без перепадов уровней между вестибюльно-входной группой и входами в лифты;

– закрепление минимизированного перепада между уровнем входа с тротуара и уровнем пола входного вестибюля (при формировании протяженной жилой застройки и значительном перепаде естественного рельефа земли должна обеспечиваться вариативность уровней входных вестибюлей в каждой секции, допускается применение методов изменения естественного рельефа путем срезки, подсыпки, смягчения уклонов и приспособления рельефа для организации комфортных входов в вестибюли).

7. Проведения мониторинга и анализа законодательства Российской Федерации в области проектирования, строительства и эксплуатации объектов жилого фонда, в том числе индивидуального жилищного строительства, и установления минимальных требований, направленных на обеспечение возможности посещения и проживания маломобильных групп населения без ограничений во всех жилых помещениях с учетом принципов универсального дизайна, без внесения изменений в конструктивные и инженерные решения при новом строительстве, а также минимальных требований при адаптации жилых помещений и помещений общего пользования существующего жилого фонда.

8. Внесения изменений в государственную программу «Доступная среда», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 363, в части обеспечения и создания на объектах жилищного строительства, включая объекты индивидуального жилищного строительства, минимально необходимых требований доступности и безопасности для лиц с инвалидностью и иных групп населения с ограниченными возможностями передвижения, соответствующих требованиям универсального дизайна с учетом региональной специфики.

9. Дополнения критериев определения экономически эффективной проектной документации повторного использования, установленных в пункте 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1159 «О критериях экономической эффективности проектной документации», минимальными требованиями в области доступности объектов капитального строительства, соответствующих принципам универсального дизайна.

10. Разработки и реализации типового правового механизма обмена жилого помещения, находящегося в собственности инвалида и (или) членов его семьи, признанного непригодным для проживания рассматриваемой категории граждан, ввиду отсутствия возможности обеспечения условий доступности для инвалидов, на другое благоустроенное жилое помещение с учетом эффективного опыта субъектов Российской Федерации (например, программа «Реновация жилищного фонда города Москвы» в соответствующей части).

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Определения единых критериев и очередности обследования жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах и объектов индивидуального жилищного строительства, в которых проживают инвалиды, в целях их приспособления с учетом потребностей инвалидов и обеспечения условий их доступности для инвалида.

2. Закрепления предельных сроков проведения мероприятий, установленных в Правилах обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов», в том числе в рамках приспособления жилого помещения с учетом потребностей инвалида.

3. Обновления предусмотренных в одноименном Приказе Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 14 декабря 2016 года № 936/пр альбомов типовых проектных решений по переоборудованию объектов жилого фонда для проживания инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, с учетом требований универсального дизайна и региональной специфики в части обеспечения минимально необходимых требований доступности и безопасности для лиц с инвалидностью и иных групп населения с ограниченными возможностями передвижения.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Рассмотреть возможность:

1. Разработки и внедрения дополнительных мер (в том числе нормативных), направленных на формирование механизмов контроля за реализацией положений Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

2. Закрепления в программах субъектов Российской Федерации, направленных на формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов, порядка и источников финансирования мероприятий по обеспечению доступности жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».