

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ИНВАЛИДНОСТИ И ИНВАЛИДОВ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫМ МЕТОДОМ <*>

В.И. РАДУТО

<*> Raduto V.I. Some aspects of decision of disability and disabled problems using a programtarget method.

Радута Владимир Иванович, старший научный сотрудник отдела проблем организации медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов Института проблем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов Федерального государственного бюджетного учреждения "Санкт-Петербургский научно-практический центр медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов им. Г.А. Альбрехта Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию".

В настоящей статье автор рассматривает отдельные аспекты решения проблем инвалидов программно-целевым методом.

Ключевые слова: инвалиды, программно-целевой метод, целевые программы.

In the present article the author considers separate aspects of the decision of problems of invalids a programmno-target method. Key words: Invalids, a programmno-target method, target programs.

К настоящему времени мировое сообщество констатировало тот факт, что членами социума являются лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими <1>.

<1> [Конвенция "О правах инвалидов"](#) / Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г.

К указанным выше лицам относятся и инвалиды.

В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 13 млн. инвалидов, что составляет около 8,8% населения страны <2>. В повседневной жизни инвалиды в силу своего состояния сталкиваются с многочисленными проблемами, решать которые призвано прежде всего государство, целью политики которого является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных [Конституцией](#) Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации <3>.

<2> Государственная программа Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы / [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 17 марта 2011 г. N 175 "О государственной программе Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы" // СЗ РФ. 2011. N 13. Ст. 1765.

<3> [Часть 1 преамбулы](#) Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4563.

Решение проблем инвалидов может осуществляться различными способами, в том числе и программно-целевым методом.

В основе принятия решения о разработке, утверждении и реализации программ в отношении инвалидов лежит целесообразность решения проблемы программно-целевым методом. В данном случае следует руководствоваться рядом объективных причин.

Проблемы инвалидов как определенной совокупности общества требуют комплексного решения.

Реализация мероприятий программ в отношении инвалидов носит, как правило, межотраслевой и межведомственный характер. Проблемами инвалидов в различной степени призваны заниматься органы социальной защиты населения, здравоохранения, образования, труда и занятости, культуры, градостроения, транспорта, связи и др. В рамках реализации программ проводится четкое распределение полномочий между органами исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне, предусматривается участие общественных организаций инвалидов, коммерческих структур и т.д. Данный подход позволяет повысить эффективность выполнения программных мероприятий.

В рамках реализации программ в отношении инвалидов существует потребность в координации

усилий органов различных уровней и организаций.

При решении проблем существует необходимость выполнения в рамках единой программы крупных по объему и требующих длительных сроков реализации инвестиционных и научно-технических проектов, требующих значительных объемов бюджетного финансирования.

Например, прогнозируемый объем финансирования мероприятий государственной [программы](#) Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы" в 2011 - 2015 гг. составит 46888,33 млн. руб., в том числе:

- за счет средств федерального бюджета - 26900 млн. руб.;
- за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 19718,99 млн. руб.

Применение программно-целевого метода в отношении инвалидов позволяет объединить в систему отдельные мероприятия и добиться максимального социально-экономического эффекта. Эффективность программно-целевого метода обусловлена его системным и интегрирующим характером, что позволяет концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях.

Решение проблем инвалидов без использования программно-целевого метода при необходимости его использования может привести к негативным последствиям, к которым следует относить прежде всего:

- снижение или потерю межведомственной координации (разобщенность усилий в решении проблем федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления);

- отсутствие системы в решении задач, стоящих перед государством;
- рост экономического ущерба;
- ущемление возможности реализации прав инвалидов;
- снижение уровня доверия населения (в том числе инвалидов) к органам исполнительной власти

различного уровня.

В данном случае не лишним будет отметить, что в соответствии с положениями [Концепции](#) Федеральной целевой программы "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы" <4> в случае решения проблем, связанных с инвалидностью, без использования программно-целевого метода, по экспертным оценкам, произошло бы снижение показателя реабилитации инвалидов до 2 - 2,5%, что привело бы, в свою очередь, к увеличению количества инвалидов на 50 - 70 тыс. человек ежегодно.

<4> [Распоряжение](#) Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2005 г. N 1515-р // СЗ РФ. 2005. N 40. Ст. 4095.

Решение проблем инвалидов программно-целевым методом полностью укладывается в концепцию реализации программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета. Основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы (прежде всего программы развития инфраструктуры), федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты.

В рамках внедрения программно-целевого принципа бюджетного планирования предлагается рассмотреть возможность перехода, начиная с 2011 г., к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов.

Предполагается полномасштабное внедрение с 2012 г. программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления <5>.

<5> Бюджетное [послание](#) Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 г. "О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах" // Парламентская газета. 29.05.2009. N 28; Бюджетное [послание](#) Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июня 2010 г. "О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах" , текст Послания официально опубликован не был; Бюджетное [послание](#) Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июня 2011 г. "О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах" // Парламентская газета. 01.07.2011. N 32; распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р "[Программа](#) Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г." // СЗ РФ. 2010. N 28. Ст. 3720.

Принятие и реализация долгосрочных целевых программ в отношении инвалидов как одно из направлений государственной политики предусмотрено нормами международных правовых актов <6>.

<6> Подпункт "с" п. 1 ст. 4, п. 3 ст. 16, п. "а" ст. 25, п. 1 ст. 26, пп. "d", "к" п. 1 ст. 27, пп. "b" п. 2 ст. 28, пп. "b" п. 1 ст. 32 Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г.

Нормами отечественного законодательства предусмотрены разработка, утверждение и реализация федеральных и региональных программ в области социальной защиты инвалидов, а также контроль за их исполнением (реализацией) <7>.

<7> Пункт 9 ст. 4 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"; п. 4 ст. 5 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий") // СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 10.

Федеральные целевые программы в области социальной защиты инвалидов можно градировать на программы собственно в отношении инвалидов и программы в отдельных областях общественных отношений, так или иначе касающиеся инвалидов.

Основным программным документом в отношении инвалидов является в настоящее время государственная программа Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 гг.

С момента вступления в силу Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" на федеральном уровне накоплен определенный опыт в области разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ в области социальной защиты инвалидов <8>.

<8> Федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2000 - 2005 годы" / Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2000 г. N 36 "О Федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2000 - 2005 годы" // СЗ РФ. 2000. N 4. Ст. 393; Федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы" / Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. N 832 "О Федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы" // СЗ РФ. 2006. N 2. Ст. 199.

Среди целевых программ, так или иначе касающихся инвалидов, следует выделить также Федеральную целевую программу "Культура России на 2006 - 2011 годы" <9>, Федеральную целевую программу "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 - 2015 годы" <10>, Федеральную целевую программу развития образования на 2011 - 2015 годы" <11>.

<9> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2009 г. N 23 "О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. N 740" // СЗ РФ. 2009. N 4. Ст. 510.

<10> Постановление Правительства Российской Федерации от 11 января 2006 г. N 7 "О Федеральной целевой программе "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 - 2015 годы" // СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 304.

<11> Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 61 "О Федеральной целевой программе развития образования на 2011 - 2015 годы" // СЗ РФ. 2011. N 10. Ст. 1377.

Применительно к настоящей работе нельзя не отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации <12> (ст. ст. 1, 5) Российская Федерация является федеративным государством, состоящим из субъектов Российской Федерации - государственных образований, которые имеют свое законодательство.

<12> Российская газета. 25.12.1993. N 237.

Регламентация общественных отношений, в рамках которых преимущественно осуществляется решение проблем инвалидности и инвалидов (образование, культура, физическая культура и спорт, здравоохранение, социальная защита), находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. п. "е", "ж" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Целесообразность и необходимость использования программно-целевого метода для решения различных проблем на уровне субъектов Российской Федерации закреплена нормами федеральных правовых актов.

Для целей настоящей работы принципиально важным представляется использование программно-целевого метода органами субъектов Российской Федерации в области:

- социальной защиты инвалидов <13>;

<13> Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в

Российской Федерации".

- здравоохранения <14>;

<14> Федеральный [закон](#) от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 6724.

- культуры <15>;

<15> [Основы законодательства](#) Российской Федерации о культуре / Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. N 3612-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. N 46. Ст. 2615.

- градостроения <16>;

<16> Градостроительный [кодекс](#) Российской Федерации / Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. N 1 (ч. I). Ст. 16.

- трудовых отношений <17>;

<17> Трудовой [кодекс](#) Российской Федерации / Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. I). Ст. 3.

- физической культуры и спорта;

- поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества;

- социально-экономического развития субъекта Российской Федерации <18>.

<18> Федеральный [закон](#) от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.
