

Об актуальных проблемах деятельности органов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов в Российской Федерации

По данным официальной статистики¹, на 1 января 2017 года в России насчитывалось 12 259 тыс. инвалидов (83,5 инвалидов на 1 000 человек населения), что составляет около 8,8 процента населения страны. Актуальность проблем деятельности органов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов обусловлена тем, что в настоящее время проблема социальной защиты инвалидов остается одной из самых сложных, требующих от государства и общества ее глубокого понимания и поиска наиболее эффективных способов решения. В соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»² целью государственной политики в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Подписав в 2008 году и ратифицировав в 2012 году Конвенцию о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года³, Россия фактически выразила готовность к соблюдению международных стандартов в сфере защиты прав инвалидов. В частности, в рамках реализации данных международных стандартов в нашей стране была принята Государственная программа «Доступная среда»⁴ на 2011–2020 годы, основной целью которой стало создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни.

Анализ положений ст.ст. 4, 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» позволил выделить следующие предметные области осуществления государственного управления в сфере защиты прав инвалидов: 1) проведение реабилитации и абилитации инвалидов; 2) проведение медико-социальной экспертизы; 3) образование инвалидов, содействие их трудовой занятости, в том



К. О. Рыбкова

*Секретарь судебного заседания
Нижегородского областного суда,
аспирант кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского*

числе создание специальных рабочих мест для их трудоустройства; 4) предоставление инвалидам мер социальной поддержки; 5) обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур. Систему субъектов государственного управления в вышеуказанных предметных областях в рамках защиты прав инвалидов можно представить следующим образом:

1) Правительство РФ⁵, обеспечивающее в соответствии со ст. 16 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан, в том числе инвалидов, в области социального обеспечения. Так, Правительство РФ устанавливает порядок и условия признания лица инвалидом; порядок формирования, ведения федерального реестра инвалидов, использования содержащихся в нем сведений; утверждает Федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду; определяет порядок предоставления инвалидам технических средств реабилитации, а также порядок предоставления услуг по ремонту технических средств реабилитации инвалидов и т.д.;

2) федеральные органы исполнительной власти – Министерство труда и социальной защиты РФ⁶ и подведомственная ему Федеральная служба по труду и занятости⁷; Министерство здравоохранения РФ⁸ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения⁹, Федеральное медико-биологическое агентство¹⁰; Министерство образования и науки РФ¹¹ и подведомственная ему Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки¹². Так, Министерство труда и социальной защиты РФ принимает форму, порядок разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации инвалида; формы документов, связанных с проведением медико-социальной экспертизы, перечень показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации; организует установление единой системы учета инвалидов в РФ, в том числе детей-инвалидов, и ведение на этой основе системы статистического наблюдения за социально-экономическим положением инвалидов и их демографическим составом; и др. Федеральная служба по труду и занятости, в частности, осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; осуществляет федеральный

государственный контроль (надзор) в сфере социального обслуживания граждан, в том числе инвалидов; и т.д.;

3) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, в частности территориальные органы Федеральной службы по труду и занятости (например, Государственная инспекция труда в Нижегородской области¹³, Государственная инспекция труда в Ульяновской области¹⁴ и др.);

4) государственные органы исполнительной власти субъектов РФ – органы исполнительной власти субъектов РФ, входящие в соответствующие системы региональных органов исполнительной власти и имеющие разнообразные формы: министерства, управления, департаменты, службы, инспекции и др. (например, в Нижегородской области – Министерство социальной политики¹⁵, Министерство здравоохранения¹⁶, Министерство образования¹⁷, Управление государственной службы занятости населения¹⁸). Так, Министерство социальной политики Нижегородской области разрабатывает и реализует государственные программы в сфере социальной поддержки, социального обслуживания и осуществления социальной политики, в том числе в отношении инвалидов; осуществляет мониторинг, комплексный анализ и прогнозирование ситуации в сфере обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры; организует координацию и реализацию системных мероприятий по реабилитации инвалидов в Нижегородской области и др.;

5) специальные субъекты государственного управления:

– Фонд социального страхования РФ¹⁹, который наделен полномочиями по проведению плановых и внеплановых проверок исполнения административных процедур по предоставлению государственной услуги по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации;

– федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы (федеральное бюро, главное бюро, бюро)²⁰, которые проводят медико-социальную экспертизу граждан; разрабатывают индивидуальные программы реабилитации инвалидов, в том числе определяют виды, формы, сроки и объемы мероприятий по медицинской, социальной и профессиональной реабилитации; участвуют в разработке программ реабилитации инвалидов, профилактики инвалидности и социальной защиты инвалидов и т.д.; а также руководители федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы,

наделенные полномочиями проведения плановых и внеплановых проверок полноты и качества предоставления государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы для признания лица инвалидом²¹;

– Пенсионный фонд РФ²², который, в частности, является оператором федерального реестра инвалидов²³ и обеспечивает бесперебойное функционирование данного реестра; предотвращение несанкционированного доступа к реестру; информационное взаимодействие с поставщиками информации в электронной форме; реализацию процесса информационного взаимодействия с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», иными информационными системами в целях предоставления государственных и муниципальных услуг инвалидам; и т.д.

Как видим, система органов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов является достаточно разветвленной, при этом правовую регламентацию деятельности указанных органов (в том числе в рамках ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») и практическое осуществление данной деятельности нельзя назвать совершенными. Основные причины этого, по нашему мнению, кроются в отсутствии четкого законодательного разграничения компетенции данных органов государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также в отсутствии законодательно установленных механизмов, обеспечивающих их межведомственное взаимодействие и координацию, о чем свидетельствует анализ нормативных правовых актов, закрепляющих их правовой статус.

Более подробно остановимся на конкретных проблемах деятельности вышеуказанных субъектов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов. Можно сказать, что ратификация Россией в мае 2012 года Конвенции ООН о правах инвалидов задала новый вектор развития социальной политики России, ориентировав и законодателя, и правоприменителя на интеграцию человека с инвалидностью в общество с самого рождения. После ратификации вышеуказанной Конвенции были внесены соответствующие изменения²⁴ в федеральное законодательство, то есть началась активная работа по исполнению положений ратифицированного международного документа на территории России. Несмотря на это, реализация конституционных прав инвалидов по-прежнему осуществляется с огромными трудностями:

как следует из Доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год²⁵, по-прежнему остаются актуальными проблемы проведения медико-социальной экспертизы; проблемы обеспечения инвалидов техническими средствами в соответствии с индивидуальными программами реабилитации; проблемы нарушения прав инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры в связи с отсутствием пандусов и электроподъемников в многоквартирных домах; проблемы нарушения прав инвалидов на получение мер социальной поддержки. Получается так, что органы государственной власти, руководствуясь стремлением как можно быстрее исполнить международное законодательство в сфере защиты прав инвалидов «на бумаге», забывают исполнять это законодательство на практике.

И.А. Складов, изучая вопросы развития системы государственного управления на современном этапе, указывал на то, что «органы государственного управления на всех уровнях не проявляют должной целеустремленности, слишком неуверенно и медленно решают вопросы, вытекающие из их задач и функций. В результате грубо нарушается законность, сводится на нет и сам принцип социальной справедливости»²⁶. Неуверенность и медлительность – это, пожалуй, подходящие слова, которыми можно охарактеризовать проблемы деятельности органов государственного управления, в частности, в рамках реализации Государственной программы РФ «Доступная среда» на 2011–2020 годы. Так, среди проблем реализации данной государственной программы имеются и проблема несовершенства нормативной правовой базы, регулирующей исполнение данной программы, и проблема недостаточного контроля со стороны органов государственного управления (в первую очередь со стороны Министерства труда и социальной защиты РФ) за использованием средств на реализацию программы, а также на риски неисполнения целевых программных индикаторов в связи с недостаточным объемом запланированного финансирования. Факт ежегодного несоответствия запланированного объема бюджетных ассигнований на реализацию данной государственной программы и фактического объема использованных бюджетных средств на ее реализацию подтверждается официальными статистическими данными, приведенными в таблице 1.

В целом, в настоящее время наряду с одобрением и принятием идей интеграции инвалидов в общество органы государственного управления в первую оче-

**Запланированные и фактические затраты на реализацию Государственной программы РФ
«Доступная среда» в 2013-2015 годах (тыс. рублей)²⁷**

2013 год		2014 год		2015 год	
план.	факт.	план.	факт.	план.	факт.
33331917,2	34842679,2	35589924,4	40285211,2	41087160,8	48534601,8

редь задумываются над вопросом о затратах и выгодах, поэтому качество и спектр существующих мер социальной защиты инвалидов, качество реализации принятых государственных программ в сфере защиты прав инвалидов (в том числе государственной программы «Доступная среда») пока остаются второстепенными вопросами.

Анализ доклада эксперта проекта «Система реабилитационных услуг для людей с ограниченными возможностями в РФ» Программы сотрудничества Европейского союза и Российской Федерации А.Е. Лысенко²⁸ позволяет также сделать выводы о том, что на современном этапе актуальными проблемами деятельности органов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов являются:

- отсутствие проблемного подхода и межотраслевых механизмов управления и координации в системе социальной защиты инвалидов;
- отсутствие отчетности руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам социальной защиты инвалидов;
- отсутствие процедуры ежегодного осуществления выборочных социологических опросов инвалидов и населения, ежегодного мониторинга правоприменительной деятельности в области социальной защиты и реабилитации инвалидов;
- несовершенства системы реабилитации инвалидов, в частности, обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;
- несовершенства процедур проведения медико-социальной экспертизы;
- несовершенства межведомственной координации, межсекторного взаимодействия и социального партнерства в сфере социальной защиты инвалидов;
- отсутствие на федеральном уровне института контроля качества социальных услуг, услуг медико-социальной экспертизы, реабилитационных услуг, предоставляемых инвалидам в учреждениях социальной сферы.

Следует признать, что вышеуказанные проблемы действительно имеют место в современной государственной политике в сфере защиты прав инвалидов, но, на наш взгляд, самой главной и требующей безотлагательных действий по своему решению является проблема проведения медико-социальной экспертизы, ведь именно по результатам ее проведения в дальнейшем определяется статус инвалида, а также объем предоставляемых ему реабилитационных и абилитационных услуг. Из года в год в докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации говорится о многочисленных обращениях граждан, касающихся решений органов медико-социальной экспертизы, в связи с отказом в установлении или необоснованном снижении группы инвалидности. В настоящее время при обращении граждан в судебные инстанции и назначении судом медико-социальной экспертизы ее производство обычно поручается государственным бюро медико-социальной экспертизы других субъектов РФ или Федеральному бюро медико-социальной экспертизы, которые входят в ту же систему, что и бюро медико-социальной экспертизы, чьи решения ими обжалуются. Представляется, что возможным способом решения проблемы будет являться внедрение института независимой медико-социальной экспертизы²⁹, при которой производящие ее эксперт либо члены комиссии не находятся в служебной или иной зависимости от учреждения или комиссии, производивших медицинскую экспертизу, а также от органов, учреждений, должностных лиц и граждан, заинтересованных в результатах этой экспертизы.

Краткий анализ деятельности органов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов позволяет сделать выводы о том, что в осуществлении указанной деятельности имеется целый ряд проблем, среди которых основными и требующими первоочередного решения, по нашему мнению, являются проблемы разграничения компетенции между данными органами государственного управления и

создания механизмов их межведомственного взаимодействия и координации. При внесении соответствующих изменений в нормативные правовые акты в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов российский законодатель фактически не обращает внимания на тот факт, что Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» содержит лишь две общие статьи (ст. ст. 4, 5), регламентирующие компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области социальной защиты инвалидов, при этом не дает четкого представления о разветвленной системе органов государственного управления в рассматриваемой сфере и порядке их взаимодействия. В этой связи представ-

ляется необходимым дополнить Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» соответствующими положениями, в общем виде определяющими систему органов государственной власти, осуществляющих государственную политику в сфере социальной защиты прав инвалидов, и устанавливающими порядок их межведомственного взаимодействия. Подобная правовая регламентация будет способствовать повышению эффективности государственного управления в сфере защиты прав инвалидов, начиная с решения частных вопросов, например касающихся внедрения института независимой медико-социальной экспертизы, и заканчивая реализацией соответствующих государственных программ по защите прав инвалидов в целом. ■

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/# (дата обращения: 22.02.2018).
2. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Российская газета, 2 декабря 1995. N 234.
3. Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. N 61/106 // СЗ РФ, 2013, N 6, ст. 468.
4. Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2015 г. N 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2020 годы» // Собрание законодательства РФ, 2015, N 49, ст. 6987.
5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета, 1997, 23 декабря, N 245.
6. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 года N 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2012, N 26, ст. 3528.
7. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года N 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Российская газета, 2004, 08 июля, N 144.
8. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 года N 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2012, N 26, ст. 3526.
9. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года N 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» // Российская газета, 2004, 08 июля, N 144.
10. Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 года N 206 «О Федеральном медико-биологическом агентстве» // Российская газета, 2005, 22 апреля, N 84.
11. Постановление Правительства РФ от 03 июня 2013 года N 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2013, N 23, ст. 2923.
12. Постановление Правительства РФ от 15 июля 2013 года N 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // Собрание законодательства РФ, 2013, N 29, ст. 3971.
13. Приказ Роструда от 28 декабря 2009 года N 444 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости – Государственной инспекции труда в Нижегородской области» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2017).
14. Приказ Роструда от 31 марта 2017 года N 226 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости – Государственной инспекции труда в Ульяновской области» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2017).
15. Постановление Правительства Нижегородской области от 25 марта 2009 года N 148 «Об утверждении Положения о министерстве социальной политики Нижегородской области» // Правовая среда, 2009, 09 апреля, N 26 (1012) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2009. 09 апреля. N 63 (4195)).
16. Постановление Правительства Нижегородской области от 23 ноября 2007 года N 435 «Об утверждении Положения о министерстве здравоохранения Нижегородской области» // Правовая среда, 2007, 01 декабря, N 87 (875) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2007. 01 декабря. N 225 (3877)).

17. Постановление Правительства Нижегородской области от 06 октября 2010 года N 669 «Об утверждении Положения о министерстве образования Нижегородской области» // Правовая среда, 2010, 21 октября, N 115 (1237) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2010. 21 октября. N 193 (4565))
18. Постановление Правительства Нижегородской области от 29 декабря 2006 года N 448 «Об утверждении Положения об управлении государственной службы занятости населения Нижегородской области» // Правовая среда, 2007, 17 января, N 3 (791) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2007. 17 января. N 7 (3659)).
19. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 года N 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Российская газета, 1994, 22 февраля, N 35.
20. См.: Приказ Минтруда России от 11 октября 2012 года N 310н «Об утверждении Порядка организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы» (Зарегистрировано в Минюсте России 21 декабря 2012 года N 26297) // Российская газета, 2012, 28 декабря, N 301.
21. См.: Приказ Минтруда России от 29 января 2014 г. N 59н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы» // Российская газета, 2014, 09 июля, N 151.
22. Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 года N 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)») // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1992, 30 января, N 5, ст. 180.
23. См.: Постановление Правительства РФ от 16 июля 2016 года N 674 «О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений» // Российская газета, 2016, 28 июля, N 165.
24. Федеральный закон от 01 декабря 2014 года N 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» // Российская газета, 2014, 05 декабря, N 278.
25. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2016> (дата обращения: 22.12.2017).
26. Складов И.А. Развитие системы государственного управления на современном этапе // Складов И.А. Сборник научных трудов «Актуальные вопросы советской государственности и социального управления». Тверь: Тверской гос-университет, 1991. С. 17–21.
27. Таблица составлена на основе данных, указанных в Приложении N 5. Ресурсное обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации // Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2015 г. N 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы» // Собрание законодательства РФ, 2015, 7 декабря, ст. 6987.
28. Государственная политика в области социальной защиты инвалидов в РФ. Стратегия перемен. URL: <http://dislife.ru/articles/view/9729> (дата обращения: 22.12.2017).
29. Так, в мае 2017 года Минтрудом России был утвержден «План мероприятий («Дорожная карта») по совершенствованию государственной системы медико-социальной экспертизы на период до 2020 года» (утв. Минтрудом России 20 мая 2017 года), которым предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части утверждения института независимой медико-социальной экспертизы, создания условий для организации ее проведения // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.12.2017).