УДК 94 (470)

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА ИНТЕГРАЦИИ ИНВАЛИДОВ В ОБЩЕСТВО В 1992 – ПЕРВОЙ ПОЛ. 2000-х ГОДОВ (на примере федеральных и региональных программ)

Смирнов Геннадий Сергеевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, кандидат исторических наук, г. Челябинск, Россия.
E-mail: aandg@inbox.ru

Аннотация
В статье на примере конкретных нормативно-правовых документов показаны особенности и результаты реализации российских федеральных и региональных программ интеграции инвалидов в общество. Подчеркнуто, что внедрение западной интеграционной модели осуществлялось без учета российской социально-экономической действительности.

Ключевые понятия:
программно-целевой метод, программа, инвалиды, интеграция в общество, доступная среда, реабилитация, Россия, Урал.

Программно-целевой метод в организации социальной защиты и поддержки социально уязвимых групп населения в постсоветской России стал использоваться уже с первых лет радикального реформирования. В условиях дефицита финансовых и материальных ресурсов, отсутствия единого социального законодательства, передачи значительной доли функций по социальной защите региональным и местным органам власти данный метод объективно являлся наиболее эффективным, поскольку позволял осуществлять согласованную социальную политику и концентрировать средства для решения наиболее важных проблем.

Однако эффективное применение этого метода возможно лишь при выполнении ряда условий, прежде всего, умения разрабатывать качественные, хорошо согласующиеся между собой по вертикали и горизонтали целевые программы и неукоснительного выполнения всех их разделов. Между тем, в исследуемый период далеко не всегда имелись объективные и субъективные возможности для этого. Изучение качества принимавшихся программ, их реалистичности, механизмов и результатов реализации помогает углубить понимание конкретных проблем реализации социальной политики и потому является актуальной задачей современной исторической науки.

Деятельность в области социальной защиты инвалидов в первые годы реформирования опиралась на несколько указов Президента и постановлений Правительства, конкретизировавших положения указов, и носила в основном ситуационный, хаотичный и зачастую популистский характер. Однако уже в июле 1992 г. [7] было предписано наряду с мерами по изучению проблем инвалидности «разработать долгосрочную государственную комплексную программу научного обеспечения и информатизации проблем инвалидности и инвалидов на 1993–1997 годы», а в октябре был подписан новый указ «О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности» [6], который во-первых, требовал «разработать в 1993 году федеральные целевые программы по обеспечению доступности для инвалидов зданий и сооружений, находящихся в федеральной собственности, обеспечению инвалидов средствами индивидуального транспорта и производству средств междугородного общественного пассажирского транспорта, приспособленного для пользования инвалидами», а во-вторых, органам исполнительной власти субъектов Федерации рекомендовалось разработать в 1993 г. с участием общественных объединений инвалидов региональные целевые программы аналогичного направления. Наконец, подписанным в тот же день указом «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» было предложено «утвердить в месячный срок перечень фе-

деральных целевых программ по решению проблем инвалидности и инвалидов, согласованный с Координационным комитетом по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации, и представить их на утверждение Верховного Совета Российской Федерации», а региональным органам исполнительной власти предлагалось «разработать региональные целевые программы, направленные на решение проблем инвалидности и инвалидов» [1].

Во исполнение этих указов в марте 1993 г. вышло постановление Правительства РФ, в котором Министерству социальной защиты населения совместно с другими заинтересованными ведомствами было предложено разработать в 1993 г. проект федеральной целевой программы «Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности» [5]. Однако сложная экономическая и особенно внутриполитическая обстановка не позволила реализовать эту установку в срок. Разработка программы была завершена лишь в 1994 г., но реализована она тогда не была, а в регионах к составлению ее вариантов даже и не приступали.

В августе 1994 г. «в целях усиления контроля за выполнением...» было опубликовано новое постановление «Об обеспечении формирования доступной для инвалидов среды жизнедеятельности», в котором мысль о необходимости разработки целевых программ не повторялась, но предлагалось усилить административные наказания и штрафные санкции по отношению к строительным организациям, игнорировавшим новые требования по доступности зданий и сооружений для инвалидов [14]. Как видно из документов, вышеназванные президентские указы выполнялись плохо.

Несмотря на это, в 1994 г. были разработаны и одобрены Правительством проект федеральной комплексной «Программы научного обеспечения и информатизации проблем инвалидности и инвалидов на 1994–1997 годы» [11] и федеральная целевая программа «Разработка и производство технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов» [16], а в начале 1995 г. была утверждена уже более масштабная федеральная комплексная программа «Социальная поддержка инвалидов», состоявшая из четырех федеральных целевых программ [12], в которую в несколько переработанном виде вошли и обе принятые ранее программы. Сроки реализации – 1995–1997 годы.

Программа в течение двух первых лет финансировалась в гораздо меньших объемах, чем планировалось. Потребовался специальный указ Президента, обязавший «предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 1997 год выделение федеральным органам исполнительной власти средств...на реализацию федеральной комплексной программы "Социальная поддержка инвалидов"» [3]. В сопутствующем постановлении Правительства предписывалось в приоритетном порядке финансировать программные мероприятия по приспособлению федеральных объектов социальной и производственной инфраструктуры для беспрепятственного доступа к ним инвалидов «в соответствии с федеральными целевыми программами», заинтересованным министерствам и ведомствам «обеспечить эффективное выполнение мероприятий федеральной комплексной программы "Социальная поддержка инвалидов"», а «органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разработать и ввести в действие до 1 июля 1997 г. региональные целевые программы по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры»[2]. Одновременно вступали в силу с 1 января 1998 г. статья 14, а с 1 января 1999 г. статьи 14 и 15 федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», обеспечивающие беспрепятственный доступ инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры. Таким образом, подчеркивалась приоритетность лишь одной из четырех целевых программ.

По причине глубокого финансово-экономического кризиса реализация комплексной программы «Социальная поддержка инвалидов» также не была выполнена в срок и продлена сначала до 1998 г., а затем и до 1999 г.

Одновременно Минсоцразвития РФ поручалось приступить к разработке уже принципиально нового проекта программы на 2000–2005 годы [8], которая была утверждена Правительством в январе 2000 г. [13]. В отличие от предыдущей программы она не была поделена на целевые программы и лишь в определенной мере являлась ее продолжением. Из запланированных 1524,2 млн руб. свыше миллиарда направлялось на развитие реабилитационных технологий и реабилитационной индустрии, 148 млн выделялось на поддержку служб МСЭ, 282 млн отдавалось на поддержку общественных объединений инвалидов. Как видим, дальнейшее развитие доступной для инвалидов социальной среды этой программой уже не предусматривалось.

На региональном уровне самостоятельные целевые программы стали разрабатываться лишь с 1998 г. До этого времени решение специфических проблем инвалидов осуществлялось посредством других программных документов, например, действовала подпрограмма «Дети-инвалиды», входившая в программу «Дети России».

В рамках выполнения президентских указов городские и районные управления социальной защиты населения, строительные и

другие организации в 1993–1994 годах проделали определенную работу по формированию доступной среды жизнедеятельности маломобильных групп населения. Однако градостроительные и проектные разработки, являясь локальными мероприятиями, не обеспечивали комплексного преобразования среды жизнедеятельности, имевшаяся нормативно-методическая документация далеко не всегда применялась в строительстве и реконструкции объектов. Особенно остро стояли вопросы городского транспортного обслуживания инвалидов-колясочников.

Поэтому разработка целевых региональных и муниципальных программ была насущно необходимой, но к 1999 г. только в 23 субъектах РФ были разработаны и реализовывались целевые программы, направленные на формирование доступной для инвалидов среды. В Уральском регионе такие программы имелись лишь в Челябинской и Свердловской областях. В Свердловской действовала межведомственная целевая программа «Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности в Свердловской области на 1997–2000 годы», в Челябинской области ряд мероприятий, направленных на интеграцию инвалидов в общество, осуществлялся в рамках областной целевой программы «Старшее поколение». Муниципальные целевые программы отсутствовали. Лишь в Екатеринбурге имелась комплексная программа «Инвалид», предусматривавшая соответствующие мероприятия по формированию доступной среды [4].

Непосредственная разработка региональных целевых программ в большинстве субъектов стала осуществляться только после того, как было издано поручение Правительства РФ от 28 января 1999 года (№ ВГ-П10-02854), в котором обращалось внимание на необходимость усиления контроля за учетом потребностей инвалидов при проектировании и строительстве жилых и общественных зданий. В соответствии с ним Минтруд России совместно с Госстроем подготовили совместное письмо, в котором констатировалось, что «общая ситуация с решением проблем доступности для инвалидов объектов социальной инфраструктуры в подавляющем большинстве городов Российской Федерации остается крайне неудовлетворительной» [4].

На Урале одним из первых, кто потребовал от глав муниципальных образований приступить к разработке и ввести в действие с января 2000 г. соответствующие муниципальные целевые программы, было руководство Челябинской обл. Программы должны были «разрабатываться для каждой административно-территориальной единицы и строиться с учетом реальных возможностей по принципу поэтапной, планомерной реализации требований обеспечения полноценной среды жизнедеятельности при новом строительстве и реконструкции». Одновременно была утверждена методика их разработки, включавшая три обязательных раздела: 1. Обеспечение свободного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры. 2. Организация транспортного обслуживания инвалидов. 3. Оснащение среды жизнедеятельности инвалидов средствами связи и информатики, обеспечение доступа инвалидов к информации [9].

Если в целом на призывы включиться в федеральную программу 1994–1997 годов регионы отреагировали вяло, то в рамках новой федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы» действовали довольно активно.

Однако новая федеральная программа имела иную направленность, нежели предыдущая. Отдельная постановка вопроса формирования доступной среды в ней отсутствовала. Соответствующие цели имели и региональные программы. Так, в республиканской программе Башкортостана планировались только мероприятия по изучению проблем инвалидности в республике и укреплению материальной базы МСЭ, развитию реабилитационных технологий, связанных с деятельностью экспертных комиссий.

В программе Челябинской области основной акцент делался на реабилитации и укреплении материально-технической базы реабилитационных учреждений.

В Пермской области была принята целевая программа «Комплексная реабилитация инвалидов Пермской области на 2003–2005 годы» 15].

В Оренбургской области действовала узко локальная программа: «Защитник Отечества». Лишь в областной целевой программе «Реабилитация инвалидов в Оренбургской области на 2007–2010 годы» появился раздел о формировании оптимальной для инвалидов среды жизнедеятельности.

На характер программ, их цели и содержание огромное воздействие наряду с социально-экономическими оказали социально-политические и идеологические факторы. В то же время самым влиятельным фактором ограничения жизнедеятельности инвалидов оставался экономический. Вследствие общего падения уровня жизни населения и специфических причин, обусловленных наличием инвалидности (закрытие производственных предприятий инвалидов, резкое удорожание медикаментов, протезно-ортопедических изделий и инватехники и т.д.), экономическое положение инвалидов стало угрожающим. Несмотря на это, с конца 1990-х годов началась весьма затратная перестройка службы медико-социальной экспертизы и всей системы реабилитации, которая становилась более похожей на западную, но при этом никак не решала главной проблемы инвалидов – крайне низкого уровня жизни.

Качество самой программы безотносительно к целям в значительной мере определяется ее реалистичностью, способностью разработчиков адекватно оценить имеющиеся в наличии ресурсы, наличие условий для получения конечных результатов, адекватных запланированным. В этом отношении и федеральные, и региональные программы 1990-х годов являлись далеко не идеальными. Так, пятилетняя (2001–1005) республиканская программа в Башкортостане была фактически провалена из-за крайне плохого финансирования. В первый и последний годы на ее реализацию средств не выделялось вовсе, а в остальные финансовое обеспечение было значительно урезано. В итоге вместо запланированных 29,1 млн было выделено только 5,3 млн (18,2%) [10]. И это в годы относительного экономического благополучия. Естественно, что программа как некий комплексный план не была реализована. Можно говорить лишь о выполнении отдельных пунктов плана. В Курганской обл. в 2004–2005 годах предусматривалось истратить всего 3,7 млн руб., сумму, в рамках которой априорно невозможно было решить никакой серьезной проблемы инвалидности.

Из сказанного следует, что в первое десятилетие реформ целевые и комплексные программы, направленные на ликвидацию информационных, социальных и физических барьеров на пути интеграции инвалидов в общество не только не управляли ситуацией, а и сами были в значительной мере подвергнуты ситуационному воздействию. Из содержания указов и постановлений видно, что программы не рассматривались как основное средство достижения управленческих целей. Им отводилось, хотя и важная, но далеко не главная роль. Основными регуляторами деятельности по-прежнему оставались непосредственные указания министерствам и ведомствам, которые наряду с другими видами организационной работы должны были разрабатывать и осуществлять еще и программы.

Вместе с тем именно в этот период происходило формирование программно-целевого метода как одного из ведущих способов реализации социальной политики на федеральном, а в конце 1990-х – первой половине 2000-х годов и на региональном уровнях государственного управления.

1. О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов: Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1157 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992, № 14, ст. 1098.

2. О мерах по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры: Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1449 // Российская газета. 1996. 19 декабря.

3. О мерах по обеспечению государственной поддержки инвалидов: Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1011 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3359.

4. О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности: Письмо Гос. комитета РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике от 18 марта 1999 года № ВБ-874/3. URL: http://www.pandia.ru/text/77/193/33488.php (дата обращения: 30.01.2014).

5. О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности: постановление Совета Министров – Правительства РФ от 25 марта 1993 г. № 245 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 13. Ст. 1144.

6. О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности: Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1156 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1097.

7. О научном и информационном обеспечении проблем инвалидности и инвалидов: указ Президента РФ от 27 июля 1992 г. № 802 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 5. Ст. 239.

8. О продлении сроков реализации федеральных целевых программ, входящих в федеральную комплексную программу «Социальная поддержка инвалидов»: Постановление Правительства РФ от 5 сентября 1998 г. № 1053 // Российская газета. 1998. 16 сентября.

9. О разработке муниципальных целевых программ по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры на территории Челябинской области: Постановление Губернатора Челябинской области от 03.08.1999 № 363. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://ural-region.net/bchel/positmd/watchpkbwu9.htm (дата обращения: 30.01.2014).

10. О республиканской целевой программе «Социальная поддержка инвалидов в Республике Башкортостан на 2007–2010 годы»: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 4 декабря 2006 г. № 340 (в ред. от 10.12.2009). URL: http://docs.cntd.ru/document/935114298 (дата обращения: 30.01.2014).

11. О Федеральной комплексной программе научного обеспечения и информатизации проблем инвалидности и инвалидов на 1994–1997 годы: Постановление Правительства РФ от 9 января 1994 г. № 12 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3. Ст. 272.

12. Социальная поддержка инвалидов: Федеральная комплексная программа (утверждена постановлением Правительства РФ от 16 января 1995 г. № 59) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 5. Ст. 416.

13. О федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы»: Постановление Правительства РФ от 14.01.2000 № 36. URL: http://www.referent.ru/1/36436?l5 (дата обращения: 30.01.2014).

14. Об обеспечении формирования доступной для инвалидов среды жизнедеятельности: Постановление Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 927. URL: http://docs.cntd.ru/document/9008597 (дата обращения: 30.01.2014).

15. Об областной целевой программе «Комплексная реабилитация инвалидов Пермской области на 2003–2005 годы»: Закон Пермской области от 20.03.2003 г. № 667–130 (Приложение). URL: http://volganews.info/oblast13/terrajr/ip-kegbay3/ (дата обращения: 30.01.2014).

16. Разработка и производство технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов: Федеральная целевая программа (утверждена постановлением Правительства РФ от 24 октября 1994 г. № 1189) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 27. Ст. 2900.

References

1. O dopolnitel'nyh merah gosudarstvennoj podderzhki invalidov: Ukaz Prezidenta RF ot 2 oktjabrja 1992 g. № 1157 // Sobranie aktov Prezidenta

i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1992, N 14, st. 1098 (in Russian).
2. O merah po obespecheniju besprepjatstvennogo dostupa invalidov k informacii i ob#ektam social'noj infrastruktury: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 7 dekabrja 1996 g. № 1449 // Rossijskaja gazeta. 1996. 19 dekabrja (in Russian).
3. O merah po obespecheniju gosudarstvennoj podderzhki invalidov: Ukaz Prezidenta RF ot 1 ijulja 1996 g. № 1011 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 28. St. 3359 (in Russian).
4. O merah po formirovaniju dostupnoj dlja invalidov sredy zhiznedejatel'nosti: Pis'mo Gos. komiteta RF po stroitel'noj, arhitekturnoj i zhilishhnoj politike ot 18 marta 1999 goda № VB-874/3. URL: http://www.pandia.ru/text/77/193/33488.php (data obrashhenija: 30.01.2014) (in Russian).
5. O merah po formirovaniju dostupnoj dlja invalidov sredy zhiznedejatel'nosti: postanovlenie Soveta Ministrov – Pravitel'stva RF ot 25 marta 1993 g. № 245 // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 1993. № 13. St. 1144 (in Russian).
6. O merah po formirovaniju dostupnoj dlja invalidov sredy zhiznedejatel'nosti: Ukaz Prezidenta RF ot 2 oktjabrja 1992 g. № 1156 // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 1992. № 14. St. 1097 (in Russian).
7. O nauchnom i informacionnom obespechenii problem invalidnosti i invalidov: ukaz Prezidenta RF ot 27 ijulja 1992 g. № 802 // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 1992. № 5. St. 239 (in Russian).
8. O prodlenii srokov realizacii federal'nyh celevyh programm, vhodjashhih v federal'nuju kompleksnuju programmu «Social'naja podderzhka invalidov»: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 5 sentjabrja 1998 g. № 1053 // Rossijskaja gazeta. 1998. 16 sentjabrja (in Russian).
9. O razrabotke municipal'nyh celevyh programm po obespecheniju besprepjatstvennogo dostupa invalidov k informacii i ob#ektam social'noj infrastruktury na territorii Cheljabinskoj oblasti: Postanovlenie Gubernatora Cheljabinskoj oblasti ot 03.08.1999 № 363. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://ural-region.net/bchel/positmd/watchpkbwu9.htm (data obrashhenija: 30.01.2014) (in Russian).
10. O respublikanskoj celevoj programme «Social'naja podderzhka invalidov v Respublike Bashkortostan na 2007-2010 gody»: Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Bashkortostan ot 4 dekabrja 2006 g. № 340 (v red. ot 10.12.2009). URL: http://docs.cntd.ru/document/935114298 (data obrashhenija: 30.01.2014) (in Russian).
11. O Federal'noj kompleksnoj programme nauchnogo obespechenija i informatizacii problem invalidnosti i invalidov na 1994–1997 gody: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 9 janvarja 1994 g. N 12 // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 1994. № 3. St. 272 (in Russian).
12. Social'naja podderzhka invalidov: Federal'naja kompleksnaja programma (utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva RF ot 16 janvarja 1995 g. № 59) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 5. St. 416 (in Russian).
13. O federal'noj celevoj programme «Social'naja podderzhka invalidov na 2000–2005 gody»: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14.01.2000 № 36. URL: http://www.referent.ru/1/36436?l5 (data obrashhenija: 30.01.2014).
14. Ob obespechenii formirovanija dostupnoj dlja invalidov sredy zhiznedejatel'nosti: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12 avgusta 1994 g. № 927. URL: http://docs.cntd.ru/document/9008597 (data obrashhenija: 30.01.2014).
15. Ob oblastnoj celevoj programme «Kompleksnaja reabilitacija invalidov Permskoj oblasti na 2003–2005 gody»: Zakon Permskoj oblasti ot 20.03.2003 g. № 667–130 (Prilozhenie). URL: http://volganews.info/oblast13/terrajr/ip-kegbay3/ (data obrashhenija: 30.01.2014).
16. Razrabotka i proizvodstvo tehnicheskih sredstv reabilitacii dlja obespechenija invalidov: Federal'naja celevaja programma (utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva RF ot 24 oktjabrja 1994 g. № 1189) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1994. № 27. St. 2900.

UDC 94 (470)

PROGRAMMED–OBJECTIVE METHOD AS AN ORGANIZING BASIS FOR INTEGRATING DISABLED PEOPLE INTO A SOCIETY FROM 1992 TO THE FIRST HALF OF THE 2000S (AS EXEMPLIFIED BY FEDERAL AND REGIONAL PROGRAMS)

Smirnov Gennadiy Sergeevich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Associate Professor of the Chair of Public Administration, Legal Groundwork of Civil and Municipal Service, Candidate of Historical Sciences,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: aandg@inbox.ru

Annotation
The article shows peculiarities and results of realizing Russian federal and regional programs of integrating disabled people into a society as exemplified by certain normative legal documents. The author underlines that introducing western integrative model was put in practice without considering Russian social and economical reality.

Key concepts:
Programmed-objective method,
Program,
Disabled people,
integrating into the society,
barrier free environment,
rehabilitation,
Russia,
Ural.