

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2025.34.97.073

Разработка модели государственного управления в сфере комплексной реабилитации людей с ОВЗ

Летуновская София Станиславна

Аспирант,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49;
e-mail: maltson1997@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена разработке модели государственного управления в сфере комплексной реабилитации и абилитации людей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). В ходе исследования автором были выявлены ключевые проблемы, препятствующие эффективному формированию и функционированию системы комплексной реабилитации в Российской Федерации. В статье представлена последовательность действий по внесению изменений в действующую систему, что позволит оптимизировать существующую систему комплексной реабилитации, направленную на совершенствование существующих и разработке новых инструментов государственной политики в целях совершенствования, повышения эффективности и модернизации системы реабилитации инвалидов, а также интеграции людей с ограниченными возможностями в жизнь общества. В рамках данной работы автором была предложена улучшенная модель государственного управления, которая благодаря добавлению новых звеньев системы в коммуникацию и координацию между всеми участниками процесса и инструментами реализации государственной политики Российской Федерации, будет работать более эффективно и позволит достичь заявленных целей. Новая предложенная модель направлена на создание более интегративной и эффективной системы реабилитации, что в конечном итоге позволит обеспечить людям с ограниченными возможностями здоровья социальную инклюзию.

Для цитирования в научных исследованиях

Летуновская С.С. Разработка модели государственного управления в сфере комплексной реабилитации людей с ОВЗ // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2025. Том 15. № 1А. С. 720-727. DOI: 10.34670/AR.2025.34.97.073

Ключевые слова

Государственное управление, управление изменениями, реабилитация, абилитация, государственная политика.

Введение

Российская Федерация имеет многолетнюю историю реализации государственной политики в отношении людей с ограниченными возможностями. Несмотря на длительную историю формирования и совершенствования системы реабилитации, в Российской Федерации только в декабре 2021 г. стали формироваться унифицированные методические и нормативные документы по организации реабилитационного процесса инвалидов, отсутствуют единые методики оценки эффективности оказанных реабилитационных услуг¹.

Данный факт диктует необходимость совершенствования существующих и разработке новых инструментов госполитики в целях совершенствования, повышения эффективности и модернизации системы реабилитации инвалидов, а также интеграции людей с ОВЗ в жизнь общества.

Основная цель – разработать модель государственного управления в сфере комплексной реабилитации и абилитации людей с ОВЗ. К задачам можно отнести: определение ключевых проблем в сфере комплексной реабилитации и абилитации, формирование модели государственного управления системой комплексной реабилитации и абилитации людей с ОВЗ, разработка методики внедрения изменений.

Методология исследования

Автором используются общенаучные методы познания, такие как синтез, анализ, сравнение, а также специальные методы исследования, такие как контент-анализ официальных документов.

Результаты исследования

Политика в Российской Федерации в области реабилитации должна сосредоточиться на координации и сотрудничестве между службами, а не на конкретных отдельных услугах по разным направлениям реабилитации. Основной целью должно стать создание более целостной системы и среды, чтобы включить все услуги, необходимые для оказания помощи пользователям на пути к максимально возможному функционированию и способности справляться с трудностями, независимости и участию в жизни общества, а также предоставление индивидуально адаптированных и специализированных реабилитационных услуг.

Системный анализ и учёт всех барьеров и факторов, которые препятствовали организации комплексной системы реабилитации, позволил сформировать собственную систему комплексной реабилитации и абилитации для людей с ограниченными возможностями (см. Рис. 1).

Данная модель представлена на примере одного реабилитационного учреждения, при распространении данной модели на другие структурные элементы важно учитывать, что

¹ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон № 181 ФЗ [принят Государственной Думой 20 июля 1995 года : одобрен Советом Федерации 15 ноября 1995 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/. (дата обращения 28.02.2021). – Текст : электронный.

необходимо сохранять координацию и взаимодействие между всеми составными элементами. Важным элементом является Правительство РФ, которое в данной схеме находится на общественном и системном уровне и является как механизмом мониторинга, так и регулирования. Именно Правительство совместно с соответствующими органами власти совершенствует законодательную базу и работает над руководящими принципами, в соответствии с которыми работает комплексная система реабилитации и абилитации.

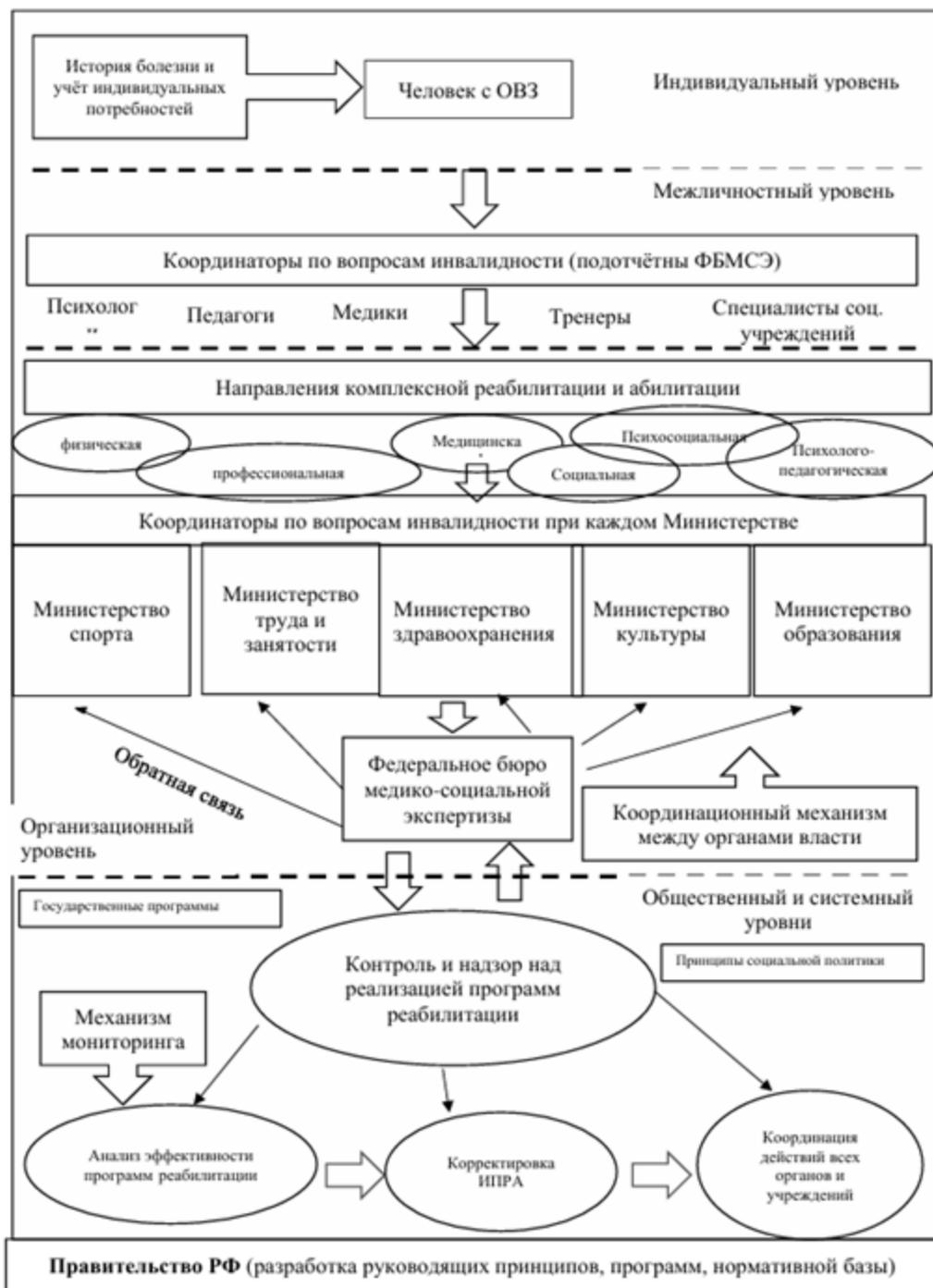


Рисунок 1 – Авторская модель государственного управления комплексной системой реабилитации и абилитации (на примере одного реабилитационного центра)

На общественном уровне также находится Федеральное бюро медико-социальной экспертизы, которое, как рассматривалось ранее необходимо наделить новыми функциями и полномочиями. Обязательными условиями функционирования данной модели является следующее:

- ФБМСЭ является координационным механизмом между министерствами;
- ФБМСЭ выполняет также является механизмом мониторинга.

Под координационным механизмом понимается, что налажено взаимодействие между всеми министерствами, предполагается, что на основе сбора данных и обратной связи от министерств, с учётом работы координаторов, проводится регулярная оценка эффективности разработанных ИПРА, большее внимание уделяется учёту индивидуальных потребностей лиц с ОВЗ. Данные изменения необходимо закрепить в Федеральном законе от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 29.11.2021), дополнить статью 8 [Радченко, Абрамова, 2018]².

Также в данной статье необходимо закрепить, что на уровне каждого Министерства необходимо закрепить координаторов по вопросам инвалидности. Даже в дальнейшем может быть создан отдельный центр, функции которого будут распределяться в зависимости от направлений реабилитации. Координаторы будут подотчётны ФБМСЭ. Введение такой позиции позволит лучше контролировать процесс, также станет возможно собирать информацию, унифицировать возникающие проблемы и трудности.

Координаторы также должны находиться в тесной взаимосвязи с тренерами, психологами, работниками социальных учреждений, медиками, педагогами, чтобы повышать уровень взаимодействия и положительно влиять на эффективность системы в целом.

Министерства и закреплённые за ними направления реабилитации находятся на организационном уровне в данной системе. При каждом министерстве закреплён координатор по вопросам инвалидности, который передаёт информацию в Федеральное бюро медико-социальной экспертизы, а потом получает от бюро обратную связь по проделанной работе. Также для Министерства труда, занятости и социальной защиты совместно с бюро и координаторами при поддержке Правительства РФ необходимо приступить к разработке программы «Индивидуальное трудоустройство и поддержка» [Радченко, Абрамова, 2018].

В том случае, если все составные элементы будут запущены в работу и все условия будут выполнены, то система комплексной реабилитации и абилитации станет более эффективной и будет удовлетворять именно индивидуальные потребности человека с ограниченными возможностями.

В результате приходим к следующей последовательности шагов, которые необходимо для внедрения данной системы на практике:

- 1) Внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в Федеральном законе от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 29.11.2021), дополнить статью 8;

² О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон № 181-ФЗ [принят Государственной Думой 20 июля 1995 года : одобрен Советом Федерации 15 ноября 1995 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/. (дата обращения 28.02.2021). – Текст : электронный.

- 2) Расширение функций и полномочий Федерального бюро медико-социальной экспертизы;
- 3) Формирование новой должности – координатора по вопросам инвалидности и прикрепление координаторов к соответствующим министерствам;
- 4) Разработка документов, которые будут определять основы взаимодействиями между министерствами и ФБМСЭ;
- 5) Разработка совместно с Правительством РФ программы «Индивидуальное трудоустройство и поддержка», апробация её по направлению профессиональной реабилитации и при положительных результатах и доказанной эффективности внедрение на практике в систему.
- 6) Постоянный мониторинг и контроль за результатами деятельности.

Обсуждение

По результатам проведённого исследования были выявлены следующие проблемы формирования и функционирования системы комплексной реабилитации:

- развитие системы комплексной реабилитации в субъектах Российской Федерации осуществляется разными темпами по причине наличия различий в финансовой обеспеченности субъектов РФ; в обеспеченности кадрами; недостаточная количественная обеспеченность в организациях, осуществляющих услуги реабилитационной и абилитационной направленности для лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также для детей-инвалидов и специализированного реабилитационного оборудования для их оказания; недостаточность региональных информационных ресурсов [Владимирова? 2018];
- несмотря на важность такого инструмента государственной политики, как ИПРА, только для 71% людей с ОВЗ разработанные программы в полной мере соответствуют потребностям, в связи с тем, что в настоящее время не проработана методика разработки ИПРА с учетом индивидуальных потребностей людей с ограниченными возможностями, а также не предусмотрена корректировка ИПРА с учетом индивидуальных потребностей [Зиязов, Черникова? 2020];
- неравномерность распределения ФГБУ ФБ МСЭ по территории РФ, что оказывает влияние на количество и качество (соответствие потребностям) выданных ИПРА;
- в связи с наличием значительного процента людей с ОВЗ, работающих не по специальности, а так же рядом факторов, оказывающих влияние на трудоустройство лиц с ограниченными возможностями (уровень заработной платы, территориальная удаленность, отсутствием соискателей с соответствующей квалификацией и др.), целевой индикатор государственной программы «Доступная среда» по трудоустройству органами службы занятости не достиг планового значения;
- отсутствие в государственной программе «Доступная среда» индикатора, отражающий долю лиц с ОВЗ, прошедших профессиональную подготовку/переподготовку;
- отсутствие в государственной программе «Доступная среда» индикатора, отражающий долю лиц с ОВЗ, проработавших по месту трудоустройства более 1 года;
- инструмент государственной политики, как государственная программа «Доступная среда» не обеспечивает необходимый уровень эффективности профессиональной

- реабилитации людей с ограниченными возможностями³;
- неполнота критериев при расчете оценки результатов реабилитационных услуг в Национальном стандарте Российской Федерации «Реабилитация инвалидов оценка результатов реабилитационных услуг», в связи с чем существующая оценка, согласно данному стандарту, является недостоверной;
 - недостаточная развитость отрасли производства ТСП, отсутствие финансирования для развития и совершенствования данной отрасли, дестимулирующая господдержка производителей ТСП, низкий уровень кадрового потенциала, а также наличие ряда внешних негативных факторов, определяют ряд проблем людей с ограниченными возможностями, нуждающихся в получении ТСП⁴.

Заключение

Процесс комплексной реабилитации и абилитации должен осуществляться постоянно и непрерывно до тех пор, пока не будут восстановлены нарушенные функции или же достигнуто состояние, приближенное к полноценной безбарьерной жизни. Для того, чтобы данный процесс работал важно сформировать комплексную систему реабилитации, которая бы позволяла учесть индивидуальные особенности, а также была доступна для населения. В рамках данной работы автором была предложена улучшенная модель, которая благодаря добавлению новых звеньев в коммуникацию и координацию будет работать более эффективно и позволит достичь заявленных целей.

Библиография

1. Владимирова О.Н. Организация системы комплексной реабилитации в Российской Федерации на основе изучения потребностей инвалидов // Владимирова О.Н., Афонина К.П., Пономаренко Г.Н., Шошмин А.В. // Медицина в Кузбассе. – 2018. – Т. 17. – № 4. – С. 20-27.
2. Зиязов Р.А., Черникова Т.А. Индивидуальная программа реабилитации и абилитации инвалидов как важнейший инструмент их реабилитации // Colloquium journal. – 2020.
3. Овинова А.Е. Приоритетные направления развития системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов. // «Система комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов: опыт межведомственного взаимодействия, инновации, технологии». Материалы III научно-практической конференции с международным участием (26-27 ноября 2020 г.). – Екатеринбург, 2020. – С. 219-230.
4. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон № 181 ФЗ [принят Государственной Думой 20 июля 1995 года : одобрен Советом Федерации 15 ноября 1995 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/. (дата обращения 28.02.2021). – Текст : электронный.
5. Перводина Е.А. Обзор направлений, мер и механизмов государственной социальной поддержки инвалидов в Российской Федерации / Перводина Е.А. // Человек и современный мир. – 2021. - №1(50). – С. 41-58. – ISSN

³ Постановление Правительства РФ "Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 N 363 (ред. от 23.03.2021) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" " от 29.03.2019 № 363. – Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – URL: <https://base.garant.ru/72216666/> (дата обращения 27.01.2021). – Текст: электронный.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2017 г. № 2599-р Об утверждении Стратегии развития производства промышленной продукции реабилитационной направленности до 2025 года и комплекса мер по формированию современной отрасли промышленной продукции реабилитационной направленности в 2017-2019 гг. – Информационно-правовой портал Правительства РФ – URL: (дата обращения 10.02.2021). <http://government.ru/docs/30274/> – Текст : электронный.

0130-7673.

6. Постановление Правительства РФ "Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 N 363 (ред. от 23.03.2021) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" " от 29.03.2019 № 363. – Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – URL: <https://base.garant.ru/72216666/> (дата обращения 27.01.2021). – Текст: электронный.
7. Старовойтова Л.И. Меры реабилитации инвалидов в Российской Федерации // Социальная работа в современном мире: тенденции и перспективы развития. – 2020. – с. 128-134.
8. Сытин Л.В., Жестикова М.Г. Формирование отечественной системы комплексной реабилитации больных и инвалидов: проблемы и перспективы // Материалы научно-практической конференции: Организационные и методические аспекты реализации индивидуальной программы реабилитации (абилитации) инвалида с нарушением функции опоры и движения//актуальные вопросы формирования региональной системы реабилитации, 5-6 октября 2017 г. Новокузнецк.
9. Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2017 г. № 2599-р Об утверждении Стратегии развития производства промышленной продукции реабилитационной направленности до 2025 года и комплекса мер по формированию современной отрасли промышленной продукции реабилитационной направленности в 2017-2019 гг. – Информационно-правовой портал Правительства РФ – URL: (дата обращения 10.02.2021). <http://government.ru/docs/30274/> – Текст : электронный.
10. Радченко Т.Е., Абрамова С.Б. Совершенствование межведомственного взаимодействия в программе комплексной реабилитации инвалидов // Вопросы управления. – 2018. – №3 (52). – С. 124-132.

Developing a Public Administration Model for Comprehensive Rehabilitation of People with Disabilities

Sofiya S. Letunovskaya

Postgraduate Student,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradsky ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: maltson1997@mail.ru

Abstract

This article focuses on developing a public administration model for comprehensive rehabilitation and habilitation of people with disabilities. The study identifies key challenges hindering the effective formation and functioning of Russia's comprehensive rehabilitation system. The author presents a sequence of measures to modify the current system, aiming to optimize rehabilitation processes by improving existing tools and developing new policy instruments to enhance efficiency and modernize disability rehabilitation services, ultimately facilitating social inclusion of people with disabilities. The research proposes an enhanced governance model that incorporates additional system components to improve communication and coordination among all stakeholders and policy implementation tools. This improved model is designed to create a more integrative and effective rehabilitation system that will better achieve its objectives and promote social inclusion for people with disabilities.

For citation

Letunovskaya, S.S. (2025). Razrabotka modeli gosudarstvennogo upravleniya v sfere kompleksnoy reabilitatsii lyudey s OVZ [Developing a public administration model for comprehensive rehabilitation of people with disabilities]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 15 (1A), pp. 720-727. DOI: 10.34670/AR.2025.34.97.073

Keywords

Public administration, change management, rehabilitation, habilitation, public policy

References

1. Vladimirova O. N. Organization of a comprehensive rehabilitation system in the Russian Federation based on a study of the needs of people with disabilities // Vladimirova O. N., Afonina K. P., Ponomarenko G. N., Shoshmin A. V. // *Medicine in Kuzbass*. - 2018. - Vol. 17. - No. 4. - P. 20-27.
2. Ziyazov R. A., Chernikova T. A. Individual rehabilitation and habilitation program for people with disabilities as the most important tool for their rehabilitation // *Colloquium journal*. - 2020.
3. Ovinova A. E. Priority areas for the development of a comprehensive rehabilitation and habilitation system for people with disabilities, including children with disabilities. // "The system of comprehensive rehabilitation and habilitation of people with disabilities, including children with disabilities: experience of interdepartmental interaction, innovations, technologies." Proceedings of the III scientific and practical conference with international participation (November 26-27, 2020). - Ekaterinburg, 2020. - P. 219-230.
4. On social protection of disabled persons in the Russian Federation: Federal Law No. 181-FZ [adopted by the State Duma on July 20, 1995; approved by the Federation Council on November 15, 1995]. - Reference and legal system "Consultant Plus". - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/. (date of access 02/28/2021). - Text: electronic.
5. Pervodina E.A. Review of directions, measures and mechanisms of state social support for disabled persons in the Russian Federation / Pervodina E.A. // *Man and the modern world*. - 2021. - No. 1 (50). - P. 41-58. - ISSN 0130-7673. 6. Resolution of the Government of the Russian Federation "Resolution of the Government of the Russian Federation of March 29, 2019 N 363 (as amended on March 23, 2021) "On approval of the state program of the Russian Federation" Accessible Environment "" dated March 29, 2019 N 363. - Information and legal portal "Garant.ru". - URL: <https://base.garant.ru/72216666/> (date of access 01/27/2021). - Text: electronic.
7. Starovoitova L.I. Rehabilitation measures for people with disabilities in the Russian Federation // *Social work in the modern world: trends and development prospects*. - 2020. - pp. 128-134.
8. Sytin L.V., Zhestikova M.G. Formation of a domestic system of comprehensive rehabilitation of patients and disabled people: problems and prospects // *Materials of the scientific and practical conference: Organizational and methodological aspects implementation of an individual rehabilitation program (habilitation) for a disabled person with impaired support and movement functions//current issues of forming a regional rehabilitation system, October 5-6, 2017 Novokuznetsk*.
9. Order of the Government of the Russian Federation of November 22, 2017 No. 2599-r On approval of the Strategy for the development of industrial production of rehabilitation-oriented products until 2025 and a set of measures to form a modern industry of industrial products of rehabilitation-oriented products in 2017-2019. - Information and legal portal of the Government of the Russian Federation - URL: (date of access 02/10/2021). <http://government.ru/docs/30274/> - Text: electronic.
10. Radchenko T.E., Abramova S.B. Improving interdepartmental interaction in the comprehensive rehabilitation program for people with disabilities // *Management issues*. - 2018. - No. 3 (52). - pp. 124-132.