

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 февраля 2008 года № 7К (584) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств на профессиональную реабилитацию и интеграцию инвалидов в Российской Федерации в 2006-2007 годах»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия...

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации...

Направить информационные письма в Общероссийскую общественную организацию «Всероссийское общество инвалидов», Общероссийскую общественную организацию инвалидов «Всероссийское Ордена Трудового Красного Знамени общество слепых», Общероссийскую общественную организацию инвалидов «Всероссийское общество глухих», Общероссийскую общественную организацию инвалидов войны в Афганистане...

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств на профессиональную реабилитацию и интеграцию инвалидов в Российской Федерации в 2006-2007 годах»

Основание для проведения аудита эффективности: пункты 3.12.10.1 - 3.12.10.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Объекты аудита эффективности

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию (далее - Росздрав), Федеральная служба по труду и занятости (далее - Роструд), Общероссийская общественная организация «Всероссийское общество инвалидов» (далее - ВОИ), Общероссийская общественная организация инвалидов «Всероссийское общество глухих» (далее - ВОГ), Общероссийская общественная организация инвалидов «Всероссийское Ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» (далее - ВОС), Общероссийская общественная организация инвалидов войны в Афганистане (далее - ООО ИВА), департамент социальной защиты населения Ивановской области, управление социальной защиты населения Липецкой области, управление труда и социальной защиты населения Рязанской области, комитет социального обеспечения Курской области, учреждения государственной службы занятости Ивановской, Курской, Липецкой и Рязанской областей, отделения общероссийских общественных организаций инвалидов по Ивановской, Курской, Липецкой и Рязанской областям, Федеральное государственное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Кинешемский технологический техникум-интернат» (г. Кинешма, Ивановская область), Федеральное государственное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Ивановский радиотехнический техникум-интернат» (г. Иваново), Федеральное государственное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Курский музыкальный колледж-интернат» (г. Курск), Федеральное государственное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Михайловский экономический колледж-интернат» (г. Михайлов, Рязанская область).

Срок проведения аудита эффективности: с 29 января по 27 декабря 2007 года.

Введение

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 Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

По данным Федеральной службы государственной статистики, на 1 января 2005 года общая численность инвалидов в Российской Федерации составляла 12,1 млн. человек, на 1 января 2006 года - 12,5 млн. человек, на 1 января 2007 года - 13,0 млн. человек.

В общей численности инвалидов в 2006 году 14,8 % составляли инвалиды I группы, 57,6 % - инвалиды II группы, 23,3 % - инвалиды III группы, 4,3 % - дети-инвалиды.

При проведении данного контрольного мероприятия рассматривалась категория инвалидов в трудоспособном возрасте, доля которых составляет около 40 % (5,2 млн. человек) от общей численности инвалидов. По данным учреждений государственной службы медико-социальной экспертизы (далее - учреждения МСЭ), рекомендации по профессиональной реабилитации в 2006 году получили 1,4 млн. инвалидов в трудоспособном возрасте (27 процентов).

Данные научных исследований и статистики показывают, что в профессиональной ориентации нуждаются 20,1 % инвалидов, в профессиональном обучении - 9,6 %, в переобучении - 6,1 %, в переквалификации - 7,8 %, в трудоустройстве - 59,4 %, в трудовой адаптации - 25 % от общего числа инвалидов.

Государство гарантирует инвалидам необходимые условия для получения образования и профессиональной подготовки, а также оказание услуг по трудоустройству. Мероприятия по профессиональной подготовке и обеспечению занятости инвалидов проводятся как за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, так и за счет внебюджетных источников.

В структуру управления и координации системы профессиональной реабилитации и трудовой интеграции инвалидов на федеральном уровне входят: Минздравсоцразвития России, Росздрав, Роструд, Фонд социального страхования Российской Федерации. Основными участниками системы являются: учреждения МСЭ, органы социальной защиты населения, органы службы занятости, образования и здравоохранения, общественные организации инвалидов, а также предприятия и организации, использующие труд инвалидов.

Росздрав является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, организацию предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан, социального обслуживания населения, проведения медико-социальной экспертизы.

Росздрав организует деятельность государственной службы медико-социальной экспертизы, учреждений реабилитации инвалидов и предприятий реабилитационной индустрии, осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета в части средств, предусмотренных на реализацию возложенных на него функций.

В ведении Росздрава находятся 14 учреждений реабилитации инвалидов, в том числе: 11 учреждений среднего профессионального образования для инвалидов (далее - учреждения СПО) и 3 научно-практических центра медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов.

Все учреждения СПО обеспечивают профессиональную подготовку инвалидов по зрению, слуху, с поражением опорно-двигательного аппарата, психоневрологическими забо-

леванями, смешанной номенклатурой заболеваний по 27 конкурентоспособным специальностям. Учреждения СПО реализуют многоуровневое профессиональное образование наряду с комплексом сопровождающих психолого-педагогических и медико-социальных мероприятий, принимают на обучение инвалидов из различных регионов Российской Федерации, осуществляют их обучение на бесплатной основе за счет средств федерального бюджета в соответствии с установленными контрольными цифрами приема. В 2006-2007 годах в 11 учебных заведениях ежегодно обучалось в среднем 2315 инвалидов.

Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда и занятости, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы.

Органы государственной службы занятости населения (далее - службы занятости) являются исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия в сфере содействия занятости населения. Основными задачами службы занятости являются: оценка состояния и прогноз развития занятости населения на территории субъекта, информирование о положении на рынке труда; разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, испытывающих трудности в поиске работы; содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; организация мероприятий активной политики занятости населения; осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения.

Органы по социальной защите населения в субъектах Российской Федерации и государственные учреждения социальной защиты и социального обслуживания населения образуют государственную систему социальной защиты населения регионов. Основными задачами этих органов являются: реализация направлений и приоритетов государственной социальной политики по решению комплексных проблем социальной поддержки и социального обслуживания инвалидов; развитие учреждений для их социальной реабилитации; организация адресной социальной поддержки граждан; оказание им эффективной государственной социальной помощи.

Цели и задачи деятельности общественных организаций инвалидов: защита прав и интересов инвалидов, участие в определении и реализации государственной политики в отношении инвалидов, содействие в реализации государственных полномочий в медицинской, профессиональной, социальной реабилитации и интеграции, приобщение инвалидов к труду, образованию, культуре и спорту, улучшение их материально-бытовых условий.

В проверяемом периоде на профессиональную реабилитацию и трудоустройство инвалидов из средств федерального бюджета было направлено 1769,9 млн. рублей, из них в 2006 году - 817,5 млн. рублей, в 2007 году - 952,4 млн. рублей. Кроме того, на указанные цели выделялись средства общероссийских общественных организаций инвалидов в общей сумме 333,1 млн. рублей, а также средства бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 265,9 млн. рублей.

Общий объем средств, использованных проверенными организациями в 2006-2007 годах, составил 2368,9 млн. рублей.

Анализ использования средств федерального бюджета в 2006 году на профессиональную реабилитацию инвалидов показал, что с учетом количества инвалидов, имеющих рекомендации по профессиональной реабилитации, на 1 инвалида в месяц в среднем приходилось 49,5 рубля. Аналогичные данные по 2007 году отсутствуют.

1. Цели аудита эффективности и установленные для них критерии оценки эффективности использования государственных средств

Цель 1. Определить, соответствуют ли нормативные правовые акты, принятые органами исполнительной власти по вопросам профессионального образования, трудоустройства и занятости инвалидов, действующему законодательству о социальной защите инвалидов.

Показатели эффективности:

- нормативные правовые акты, методические рекомендации Минздравсоцразвития России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых проведены контрольные мероприятия, соответствуют действующему законодательству о социальной защите инвалидов;

- существующая нормативно-правовая база в полной мере обеспечивает реализацию конституционных прав инвалидов на труд.

Критерии эффективности:

- нормативные правовые акты органов исполнительной власти по вопросам профессионального образования, трудоустройства и занятости инвалидов соответствуют действующему законодательству о социальной защите инвалидов;

- существующая нормативно-правовая база в полной мере обеспечивает реализацию прав инвалидов в области профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости.

Цель 2. Определить, обеспечивает ли организация деятельности органов исполнительной власти, федеральных государственных учреждений, занимающихся проблемами инвалидов, создание условий для их профессиональной деятельности.

Показатели эффективности:

- наличие на федеральном и региональном уровнях структур управления и координации системы профессиональной реабилитации и интеграции инвалидов;

- наличие на федеральном и региональном уровнях механизмов принятия органами государственного управления решений по обеспечению инвалидов равными возможностями для занятий производительной и приносящей доход трудовой деятельностью;

- наличие на федеральном и региональном уровнях единой системы учета, отражающей потребности инвалидов, нуждающихся в услугах по профессиональной подготовке и трудоустройству;

- доля инвалидов, поступивших в различные учебные заведения с целью получения профессионального образования, от численности инвалидов, получивших рекомендации учреждений МСЭ по профессиональному обучению;

- доля трудоустроенных от количества получивших рекомендации по трудоустройству инвалидов, в том числе трудоустроенных рационально.

Критерии эффективности:

- существующая система организации деятельности органов исполнительной власти обеспечивает условия для профессионального образования инвалидов;

- существующая система организации деятельности органов исполнительной власти обеспечивает условия для профессиональной интеграции инвалидов;

- существует система учета и статистические данные, которые объективно отражают потребности инвалидов, нуждающихся в услугах по профессиональной подготовке и трудоустройству.

Цель 3. Определить, обеспечивает ли система обучения в специальных учебных заведениях права инвалидов на получение профессионального образования.

Показатели эффективности:

- наличие учебных заведений для профессиональной подготовки инвалидов в Российской Федерации;

- обеспеченность специальными учебными заведениями для профессиональной подготовки инвалидов, их наполняемость;
- наличие специализированных учебных программ профессионального обучения инвалидов, соответствие их образовательным стандартам;
- наличие в специальных образовательных учреждениях надлежащих условий для профессионального образования инвалидов, соответствие этих условий стандартам, а также потребностям инвалидов и работодателей;
- обеспечение инвалидам доступной среды в образовательных учреждениях, наличие реабилитационных и поликлинических отделов;
- уровень обеспеченности специальных учебных заведений финансовыми ресурсами, средняя стоимость обучения студента-инвалида;
- уровень фактического трудоустройства инвалидов, получивших профессиональное образование в специальных учебных заведениях.

Критерии эффективности:

- количество специальных учебных заведений полностью обеспечивает потребности инвалидов в профессиональном образовании;
- существующие учебные программы соответствуют образовательным стандартам с учетом специфики профессионального обучения инвалидов и обеспечивают им профессиональную интеграцию.

Цель 4. Определить, обеспечивает ли существующий механизм профессиональной реабилитации инвалидов их дальнейшее трудоустройство и занятость.

Показатели эффективности:

- уровень трудоустроенных инвалидов, прошедших профессиональную подготовку;
- доля инвалидов, удовлетворенных уровнем полученного профессионального образования и оплатой труда;
- доля инвалидов, удовлетворенных условиями труда.

Критерии эффективности:

- система обучения обеспечивает гарантии по трудоустройству и занятости инвалидов;
- инвалиды в полной мере удовлетворены уровнем полученного профессионального образования и оплатой их труда;
- созданные условия труда соответствуют потребностям инвалидов.

Цель 5. Оценить полноту реализации мероприятий федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы» (далее - Программа) в части профессиональной реабилитации инвалидов, а также поддержки предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов по созданию рабочих мест для инвалидов.

Показатели эффективности:

- уровень и сроки финансирования мероприятий Программы из федерального бюджета и внебюджетных источников;
- соответствие фактических результатов реализации мероприятий Программы планируемыми показателям.

Критерии эффективности:

- мероприятия Программы в части профессиональной реабилитации инвалидов выполнены полностью;
- меры поддержки предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов обеспечивают создание рабочих мест для инвалидов.

Заключения по результатам аудита эффективности

По цели 1. Определить, соответствуют ли нормативные правовые акты, принятые органами исполнительной власти по вопросам профессионального образования,

трудоустройства и занятости инвалидов действующему законодательству о социальной защите инвалидов.

Проблеме обеспечения прав инвалидов на профессиональную реабилитацию и занятость посвящены международные резолюции, пакты и соглашения, принятые в разное время Организацией Объединенных Наций и Международной организацией труда (далее - МОТ).

Так, созданию для инвалидов равных возможностей в реализации права на профессиональную реабилитацию и занятость посвящена Рекомендация МОТ «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» от 20 июня 1983 года № 168.

На 61 сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 24 января 2007 года принята «Конвенция о правах инвалидов», цель которой заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.

В международном праве предусматривается содействие трудоустройству инвалидов как на открытом (свободном) рынке труда, так и на закрытом (в специализированных организациях, предназначенных для лиц с ограниченными возможностями). В Рекомендации МОТ приведены меры по созданию возможностей трудоустройства инвалидов на свободном рынке труда, в том числе по финансовому стимулированию предпринимателей для поощрения их деятельности по организации профессионального обучения и последующей занятости инвалидов, разумному приспособлению рабочих мест, трудовых операций, инструментов, оборудования и организации труда, чтобы облегчить такое обучение и занятость инвалидов, а также по оказанию государственной помощи в создании специализированных предприятий для инвалидов, которые не имеют реальной возможности получить работу в неспециализированных предприятиях.

В статье 37 Конституции Российской Федерации провозглашено: «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного Федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы».

Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации.

Полномочия федеральных органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов установлены статьей 4 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». В их компетенцию входит определение государственной политики в отношении инвалидов. Главными задачами в этом направлении являются:

- проведение комплекса мер по социальной интеграции инвалидов в общество;
- усиление социальной поддержки инвалидов;
- создание условий для реабилитации;
- повышение уровня жизни инвалидов.

К компетенции федеральных органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов отнесено установление единой системы учета инвалидов, в том числе детей-инвалидов, и организация на основе этой системы статистического наблюдения за социально-экономическим положением инвалидов и их демографическим составом.

Вопросы обеспечения занятости инвалидов регулируются нормами статьи 20 указанного Федерального закона. Так, инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации путем проведения следующих специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда:

- установление в организациях (независимо от организационно-правовых форм и форм собственности) квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;
- резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- стимулирование создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;
- создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов;
- создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- организация обучения инвалидов новым профессиям.

Указанные нормы данного Федерального закона носят декларативный характер и выполняются лишь частично в связи с отсутствием на федеральном уровне законов и подзаконных нормативных актов, обеспечивающих механизм их реализации в полном объеме.

Вместе с тем на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ) с 1 января 2005 года утратили силу отдельные статьи Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», регулирующие:

- порядок и условия признания инвалида безработным (статья 25);
- вопросы государственного стимулирования (в том числе, предоставление налоговых и иных льгот) участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов, в том числе обеспечивающих занятость инвалидов (статья 26);
- предоставление льгот по уплате федеральных налогов, сборов, пошлин и других платежей в бюджеты всех уровней всероссийским общественным объединениям инвалидов, их организациям, находящимся в их собственности предприятиям, учреждениям, хозяйственным обществам и товариществам, уставный капитал которых состоит из вклада указанных общественных объединений инвалидов (статья 34).

Эти изменения были связаны с необходимостью разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также их расходных обязательств.

С 1 января 2004 года вступили в силу положения федеральных законов от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» о назначении пенсий по инвалидности в случае наступления инвалидности, при наличии ограничения способности к трудовой деятельности (далее - ОСТД) 1, 2 и 3 степени, а не в зависимости от групп инвалидности, как было ранее. Изменения, внесенные указанными федеральными законами в порядок назначения пенсий по инвалидности, фактически вывели на рынок труда инвалидов I-II групп инвалидности, нуждающихся в трудоустройстве только на специализированные рабочие места. Так, по информации, полученной из областных организаций ВОС, практика применения указанных норм закона показала, что инвалидам I группы по зрению, даже тотально сле-

пым, учреждения МСЭ определяют 2 степень ОСТД. По состоянию на 1 января 2007 года более 4,5 тыс. инвалидов I группы по зрению получили 2 степень ОСТД, это предполагает, что инвалиду предоставляется возможность трудиться в специально созданных условиях с использованием вспомогательных технических средств и (или) с помощью других лиц.

На практике же учреждения МСЭ устанавливают инвалидам I группы по зрению 2 степень ОСТД без учета возможности их трудоустройства. Особенно это касается инвалидов, проживающих в сельской местности.

Инвалиды, которым определена 3 степень ОСТД, в соответствии с выданными рекомендациями учреждений МСЭ, теряют право на труд и получение образования. Государственные инспекции труда на местах осуществляют проверку у инвалидов по зрению, работающих в хозяйственных обществах ВОС, наличие показаний к трудовой деятельности и запрещают работать инвалидам с 3 степенью ОСТД.

До 2005 года квота для приема на работу инвалидов устанавливалась для организаций, численность работников в которых составляла более 30 человек. В случае невыполнения или невозможности выполнения установленной квоты для приема на работу инвалидов работодатели ежемесячно вносили в бюджеты субъектов Российской Федерации обязательную плату за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах установленной квоты. Размеры и порядок внесения указанной платы определялся органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти средства могли быть направлены на создание рабочих мест для инвалидов.

С 1 января 2005 года на основании Федерального закона № 122-ФЗ изменены нормы статьи 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Квота устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации для организаций, численность работников которых составляет более 100 человек, в процентах к среднесписочной численности работников. Также отменена норма, обязывающая работодателей вносить плату за невыполнение квоты для приема на работу инвалидов.

Принятые изменения привели не только к резкому сокращению рабочих мест, в счет уже установленной квоты, высвобождению работающих на этих местах инвалидов, но и невозможности создания новых рабочих мест для их трудоустройства, в том числе специальных. Отмена нормы, обязывающей работодателей вносить в бюджеты субъектов Российской Федерации плату за невыполнение квоты для приема на работу инвалидов, значительно ограничила финансовые возможности для создания специальных рабочих мест и специализированных предприятий (цехов, участков) для трудоустройства инвалидов.

Из Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» Федеральным законом № 122-ФЗ исключена статья 26 «Государственное стимулирование участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов». Этой статьей предусматривалась государственная поддержка, в том числе установление налоговых или иных льгот предприятиям и организациям, производящим технические товары, средства реабилитации инвалидов, обеспечивающим занятость инвалидов, оказывающим медицинскую помощь, услуги в сфере образования, осуществляющим санаторно-курортное лечение, бытовое обслуживание, создающим условия для занятий физической культурой и спортом, инвестирующим более 30 % прибыли в проекты, обеспечивающие жизнедеятельность инвалидов, в НИОКР средств реабилитации инвалидов.

Отмена нормы государственного стимулирования участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов, в том числе занятости инвалидов, исключи-

ла механизмы, обеспечивающие экономическую заинтересованность бизнеса в социальном партнерстве с государством в реализации политики поддержки инвалидов.

В целях повышения качества предоставления и доступности государственных услуг в сфере занятости населения приказами Минздравсоцразвития России утверждены 6 административных регламентов, зарегистрированных в Министерстве юстиции Российской Федерации. Административные регламенты регулируют вопросы предоставления государственных услуг по: информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации; организации проведения оплачиваемых общественных работ; осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; социальной адаптации безработных граждан на рынке труда; содействию гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников.

Нормативные правовые акты, принятые органами исполнительной власти Российской Федерации по вопросам профессионального образования, трудоустройства и занятости инвалидов, соответствуют действующему законодательству о социальной защите инвалидов и являются механизмом его реализации.

Определенное правовое обеспечение решения проблемы профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации, в большинстве которых приняты нормативные правовые акты о квотировании рабочих мест для инвалидов, утверждены целевые программы по содействию занятости населения и реабилитации инвалидов. В субъектах Российской Федерации разрабатываются и принимаются нормативные акты, регламентирующие формирование массива рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Нормативные правовые акты, методические рекомендации представительных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, в которых проведено контрольное мероприятие, соответствуют действующему законодательству о социальной защите инвалидов, не содержат прямых норм, препятствующих реализации прав граждан из числа инвалидов на получение профессионального образования, трудоустройства и занятости.

Вопросы взаимодействия государственной службы медико-социальной экспертизы, учреждений реабилитации инвалидов, органов социальной защиты населения, учебных заведений, службы занятости и работодателей по профессиональной интеграции инвалидов продекларированы в Законе Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее - Закон о занятости).

Так, в статье 5 Закона о занятости установлено, что государственная политика в области содействия занятости направлена, в том числе, на:

- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места, прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;
- координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;

- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, соблюдение международных трудовых норм.

Статьей 20 Закона о занятости предусмотрено создание на федеральном и территориальном уровнях, в рамках социального партнерства, координационных комитетов содействия занятости населения из представителей объединений профессиональных союзов, иных представительных органов работников, работодателей, органов службы занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

В субъектах Российской Федерации органы службы занятости обеспечивают реализацию мероприятий по профессиональной реабилитации и содействию трудоустройству безработных из числа инвалидов совместно с работодателями, учреждениями МСЭ, учреждениями образования, администрациями муниципальных районов и городских округов, общественными организациями инвалидов и другими заинтересованными структурами на основе заключаемых между ними соглашений, совместного участия в работе различных комиссий, координационных советов, комитетов, организуемых администрациями субъектов Российской Федерации для решения проблем социальной защиты населения региона, в том числе инвалидов.

В рамках действующего законодательства, в целях содействия трудоустройству инвалидов, органами службы занятости реализуется комплекс следующих мер: подбор работы в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалидов; информирование о положении на рынке труда; организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; социальная адаптация на рынке труда; профессиональная ориентация и профессиональное обучение; организация временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы; содействие в самозанятости инвалидов. Указанные меры осуществляются в соответствии с региональными программами содействия занятости населения, которые имеются в большинстве субъектов Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное и исходя из указанных показателей и критериев, можно сделать следующие заключения:

1. Нормативные правовые акты, методические рекомендации по профессиональной реабилитации и интеграции инвалидов, разработанные и утвержденные Минздравсоцразвития России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых проведено контрольное мероприятие, соответствуют действующему федеральному законодательству о социальной защите инвалидов.

2. Деятельность Росздрав, Роструда и подведомственных им учреждений и организаций в субъектах Российской Федерации по решению вопросов профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов проводится в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также актами, принятыми на уровне субъектов Российской Федерации.

3. Существующая нормативно-правовая база не в полной мере обеспечивает реализацию прав инвалидов в области профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости.

4. Одним из решающих факторов, препятствующих повышению эффективности мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, остается нежелание работодателей принимать инвалидов на постоянные рабочие места в связи с дополнительными издержками на их трудоустройство, связанными с необходимостью обеспечения особых условий труда.

Для решения указанных проблем необходима разработка качественно новых подходов, направленных в первую очередь на повышение заинтересованности работодателей в приеме на работу инвалидов, в том числе компенсации части затрат на создание новых рабочих мест для инвалидов, заработную плату, профессиональное обучение.

По цели 2. Определить, обеспечивает ли организация деятельности органов исполнительной власти, федеральных государственных учреждений, занимающихся проблемами инвалидов, создание условий для их профессиональной деятельности.

В структуру управления и координации системы профессиональной реабилитации и трудовой интеграции инвалидов на федеральном уровне входят: Минздравсоцразвития России, Росздрав, Роструд, Фонд социального страхования Российской Федерации. Основными участниками системы являются: учреждения МСЭ, органы социальной защиты населения, органы службы занятости, органы образования и здравоохранения, общественные организации инвалидов, а также предприятия и организации, использующие труд инвалидов.

В соответствии с положением о Минздравсоцразвития России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 321, Министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в сфере социального развития, труда, медицинской реабилитации, занятости населения и безработицы, социальной защиты населения, а также координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных агентств и служб.

Учреждения МСЭ: проводят освидетельствование граждан для установления структуры и степени ограничения жизнедеятельности, в том числе степени ОСТД, их реабилитационного потенциала; разрабатывают и корректируют индивидуальные программы реабилитации инвалидов (далее - ИПР), содержащие рекомендации по трудоустройству и профессиональному обучению; ведут учет инвалидов, нуждающихся в реабилитации. Учреждениями МСЭ осуществляется взаимодействие с органами службы занятости по установлению трудовых рекомендаций и ограничений с учетом потребности рынка труда в профессиях и специальностях, на которые возможно трудоустройство инвалидов.

При проведении освидетельствования граждан учреждения МСЭ в своей деятельности руководствуются приказом Минздравсоцразвития России от 22 августа 2005 года № 535 «Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями МСЭ».

В связи с изменением порядка назначения пенсий по инвалидности, ежемесячных денежных выплат (далее - ЕДВ) и социальных услуг в зависимости от степени ОСТД, перечень трудовых рекомендаций, указываемых учреждениями МСЭ в индивидуальных программах реабилитации инвалидов, стал более ограниченным. Определение трудовых рекомендаций инвалидам, связанных со способностью к выполнению трудовой деятельности в специально созданных условиях или на условиях неполной занятости (выполнение работы небольшого объема), для работодателя экономически невыгодно, так как отсутствуют льготы со стороны государства, что затрудняет подбор для инвалидов подходящих вариантов трудоустройства.

Вместо установленных законодательно множества факторов ограничений жизнедеятельности (социальной недостаточности), вызывающих необходимость социальной защиты инвалида, учреждениями МСЭ фактически на основе одного фактора, как единственного оценочного критерия - «ограничения способности к трудовой деятельности», определяется набор мер социальной защиты инвалида, а также возможность (или запрет) трудоустройства и профессиональной подготовки.

Таким образом, одна государственная служба (медико-социальной экспертизы) дает рекомендации по трудоустройству инвалида в специально созданных условиях или на условиях неполной занятости, а другая государственная служба (занятости населения) часто не имеет подходящих вариантов трудоустройства. Так, уровень трудоустройства инвалидов, которым было рекомендовано это сделать (по данным учреждений МСЭ), в проверяемом периоде составлял только 15-17 %, что свидетельствует о неэффективной работе указанных государственных служб.

Вопросам занятости инвалидов посвящено правило 7 Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 года, преамбула которого гласит: «государствам следует признать принцип, в соответствии с которым инвалиды должны получить возможность осуществлять свои права человека, особенно в области занятости. Как в сельской местности, так и в городских районах они должны иметь равные возможности для занятия производительной и приносящей доход трудовой деятельностью на рынке труда». Пунктом 6 правила 8 рекомендовано: «материальную помощь инвалидам следует оказывать до тех пор, пока сохраняется состояние инвалидности, причем таким образом, чтобы инвалиды стремились найти работу. Таковую помощь следует сокращать или прекращать только после того, как инвалид начинает получать адекватный и гарантированный доход».

Органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации осуществляют мероприятия по медико-социальной реабилитации на базе подведомственных им реабилитационных центров.

Образовательные учреждения осуществляют профессиональное обучение инвалидов на базе специализированных учебных заведений, а также учебных заведений общего назначения с выделением учебных мест к использованию инвалидами в зависимости от их заболевания, оказывают методическую помощь в профессиональной реабилитации и содействии занятости инвалидов на основании заключенных договоров.

Органы здравоохранения обеспечивают медицинскую реабилитацию инвалидов на базе учреждений здравоохранения, проводят наблюдения за состоянием здоровья в ходе профессиональной реабилитации и оказывают медицинскую поддержку граждан, находящихся на реабилитации.

Органы службы занятости осуществляют функции по изучению и прогнозированию рынка труда, профориентации, профессиональной подготовке, трудоустройству инвалидов, зарегистрированных в центрах занятости как безработные. Меры по содействию трудоустройству инвалидов включают: квотирование рабочих мест, организацию трудоустройства на временные рабочие места, развитие предпринимательства и самостоятельной занятости среди инвалидов.

При оценке эффективности реабилитационных мероприятий в органах службы занятости необходимо исходить из ее основной цели - трудоустройство инвалидов.

Одним из основных механизмов обеспечения занятости инвалидов является квотирование рабочих мест. В соответствии со статьей 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников.

Выполнением работодателем установленной квоты является трудоустройство инвалидов, то есть заключение с инвалидами трудовых договоров и полное укомплектование созданных для них специальных рабочих мест.

Увеличение с 1 января 2005 года норматива минимальной численности работников организаций, подпадающих под квотирование, с 30 до 100 человек, освободило от участия в трудоустройстве в рамках квоты практически все предприятия, имеющие статус малых. Пересмотр норм квотирования, направленный на освобождение малого бизнеса от социальной ответственности по трудоустройству инвалидов, создал неблагоприятные условия для обеспечения занятости инвалидов. Численность инвалидов, трудоустроенных на квотируемые рабочие места, ежегодно сокращается, если в 2004 году их число составляло 68,4 тыс. человек, то в 2006 году оно сократилось в 5,3 раза и составило 12,8 тыс. человек.

В 2002 году были отменены налоговые льготы, предоставляемые общественным организациям инвалидов и предприятиям, находящимся в их собственности, что привело к резкому ухудшению их финансово-экономического состояния, дополнительным расходам, которые могли быть направлены на социальную защиту инвалидов, в том числе на решение вопросов их трудоустройства. Увеличение финансовой нагрузки повлекло за собой рост себестоимости продукции и, как следствие, падение объемов их реализации, закрытие предприятий, сокращение численности работающих инвалидов.

Информация о предприятиях, находящихся в собственности всероссийских общественных организаций, и работающих на них инвалидах:

Наименование показателя	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Численность инвалидов - членов организаций, тыс. чел.	2398,1	2345,7	2340,1	2218,7	2150,0
в том числе трудоспособного возраста	644,9	596,8	551,7	486,8	467,8
Количество предприятий, организаций	1362	1123	850	753	726
Численность работающих на предприятиях инвалидов, тыс. чел.	48,3	41,9	33,3	27,1	26,1
Средняя заработная плата, работающих на предприятиях, руб.	3352	3858	4536	5383	6288
Средняя зарплата инвалидов, работающих на предприятиях, руб.	1973	2347	2762	3280	4032

Анализ приведенных данных показал, что по состоянию на 1 января 2007 года общероссийским общественным организациям принадлежало 726 предприятий, что на 636 предприятий, или на 46,7 % меньше, чем в 2003 году. Численность работающих на предприятиях общественных организаций, в том числе инвалидов, ежегодно сокращается. Так, численность работающих инвалидов в сравнении с 2003 годом сократилась в 2004 году на 13,3 %, в 2005 году - на 31,1 %, в 2006 году - на 43,9 процента.

За анализируемый период количество предприятий ВОГ сократилось на 60 %, ВОИ - на 52,7 %, ВОС - на 8,7 %; численность работающих на них инвалидов уменьшилась, соответственно, на 66 %, 58,7 % и 23 процента.

Средняя заработная плата инвалидов в 1,5 раза ниже остальных работающих на данных предприятиях. В целом заработная плата инвалидов остается на низком уровне, если средняя заработная плата в Российской Федерации (согласно информации Минздравсоцразвития России) в 2007 году составляла 13800 рублей, то заработная плата инвалидов, работающих на предприятиях общественных организаций инвалидов, - 4031 рубль, или в 3,4 раза меньше.

По состоянию на конец 2007 года очереди по трудоустройству на предприятия ВОС ожидают 8588 инвалидов по зрению. При существующей тенденции сокращения рабочих мест для инвалидов и недостаточном количестве вновь создаваемых рабочих мест нуждающиеся в трудоустройстве инвалиды будут вынуждены ожидать своей очереди в течение 9-10 лет.

Проверки, проведенные в регионах, подтвердили общую тенденцию, сложившуюся на предприятиях общественных организаций инвалидов. Так, до 2002 года на территории Ивановской области располагалось 3 предприятия ВОГ швейного профиля, на которых работало 375 человек, из них 300 человек (80 %) составляли инвалиды. По состоянию на 1 января 2007 года на данных предприятиях продолжают работать 65 инвалидов, или 21,6 % от ранее работавших.

В городе Ельце Липецкой области функционирует специализированное предприятие ВОГ «Елецкое социально-реабилитационное предприятие Всероссийского общества глухих» швейного профиля, на котором до 2002 года работало 80 человек, из них 43 человека (53,8 %) составляли инвалиды. По состоянию на 1 января 2007 года на данном предприятии продолжают работать 49 человек, из них 29 - инвалиды.

В Рязанской области в 2006 году ликвидировано «Социально-реабилитационное предприятие Всероссийского общества глухих» с численностью работавших 55 человек, из них 45 человек (81,8 %) - инвалиды.

Практически единственными предприятиями, дающими реальную возможность для трудоустройства инвалидов, являются предприятия общероссийских общественных организаций, которые помимо обеспечения рабочих мест для инвалидов, занимаются их медицинской и социокультурной реабилитацией, но сумма налоговых льгот, предоставляемых предприятиям, в настоящее время столь низка, что не покрывает их социальной нагрузки.

Так, анализ предоставленных льгот по всем видам налогов на предприятиях ВОС в Рязанской и Курской областях показал, что их сумма за 2006-2007 годы составила, соответственно, 2,1 млн. рублей и 1,1 млн. рублей, в то же время расходы на реабилитационные мероприятия за тот же период составили, соответственно, 3,6 млн. рублей и 8,1 млн. рублей, что превысило размер льгот, соответственно, в 1,7 раза и в 7,4 раза.

В 2006-2007 годах из федерального бюджета на реализацию уставных мероприятий общероссийских общественных организаций по постановлениям Правительства Российской Федерации было выделено в виде субсидий 1300,0 млн. рублей. Субсидии должны были предоставляться пропорционально суммам налога на прибыль и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченным получателями субсидий, начиная с 2002 года.

По расчетам ВОС, общий объем выплаченных налогов за 2002-2004 годы составил 1720,3 млн. рублей, а компенсация составила только 500,0 млн. рублей. Полученные субсидии направлены на укрепление материально-технической базы предприятий ВОС, а также на реализацию мероприятий, проводимых в целях реабилитации и социальной интеграции инвалидов. Результатом проведенных мероприятий стали сохранение действующих рабочих мест и создание дополнительно 21 рабочего места для инвалидов.

Так, предприятию ВОС, расположенному на территории Липецкой области, в 2006-2007 годах выделено в виде субсидий на укрепление материально-технической базы и развитие производства 7,8 млн. рублей, что позволило сохранить предназначенные для инвалидов рабочие места и создать дополнительно 11 рабочих мест.

Предприятию ВОС, расположенному на территории Рязанской области, выделено 4,8 млн. рублей, что позволило создать 7 рабочих мест для инвалидов по зрению, а также сохранить имеющуюся численность работающих инвалидов.

За счет выделенных в проверяемом периоде субсидий в общей сумме 590,0 млн. рублей ВОИ были проведены мероприятия по укреплению материально-технической базы предприятий с целью сохранения действующих и создания новых рабочих мест для инвалидов на сумму 375,3 млн. рублей, а также по реабилитации и социальной интеграции инвалидов в региональных организациях. Результатом данных мероприятий стало создание 456 рабочих мест.

Так, в Курской области за счет средств федерального бюджета в сумме 3,5 млн. рублей в 2007 году создано предприятие, занимающееся швейным производством. За счет указанных средств, в соответствии с бизнес-планом, будет создано 105 рабочих мест со средней заработной платой 5020 рублей в месяц, из них 54 рабочих места для инвалидов со средней заработной платой 3560 рублей. Расчетный срок окупаемости проекта - 1 год.

В Рязанской области предприятию ВОИ в 2007 году из средств субсидий, направленных на укрепление материально-технической базы и развитие производства, выделено 2,0 млн. рублей. За счет указанных средств, в соответствии с бизнес-планом, должны быть закуплены основные средства на сумму 1,0 млн. рублей и пополнены оборотные средства на сумму 1,0 млн. рублей, что позволит сохранить действующие рабочие места для инвалидов и создать 9 новых рабочих мест.

За счет выделенных в проверяемом периоде субсидий в общей сумме 135,5 млн. рублей ВОГ, в соответствии с установленным порядком, были профинансированы расходы по закупке офисного оборудования для оснащения пяти региональных отделений, а также на реабилитацию и социальную интеграцию инвалидов по слуху, новые рабочие места за счет указанных средств не создавались.

Трудоустройство инвалидов, как составная часть их профессиональной реабилитации, гарантируется государством, вместе с тем за последние 20 лет удельный вес работающих инвалидов неуклонно снижался. Согласно статистическим данным, наиболее благополучными в отношении трудоустройства инвалидов были 1988-1989 годы, когда работало около 25-28 % от общего числа инвалидов. В 1991 году доля работающих составляла 22 % от их общего количества, в 1995 году - 13 %, в 2003 году - 9,6 %, в 2005 году - 9 %, в 2007 году - около 8 процентов.

До 2006 года прогнозируемая численность инвалидов, нуждающихся в профессиональном обучении и трудоустройстве, определялась по данным ИПР, которые выдавались учреждениями МСЭ, и отражалась в составе формы № 7-собес «Сведения о деятельности бюро медико-социальной экспертизы».

В соответствии с постановлением Росстата от 11 октября 2006 года № 59 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минздравсоцразвития России статистического наблюдения за деятельностью учреждений социальной защиты населения» в ранее существовавшую форму № 7-собес были внесены изменения, позволяющие учитывать статистические данные по выданным рекомендациям учреждений МСЭ, связанным с профессиональной реабилитацией как при первичном освидетельствовании, так и при переосвидетельствовании по группам инвалидности.

Анализ статистической отчетности по учету инвалидов показал, что количество инвалидов, получивших рекомендации по профессиональной реабилитации, из года в год увеличивается. В 2006 году их число составило 1439,3 тыс. человек, что в 2,7 раза больше, чем в 2004 году, при этом число инвалидов, получивших рекомендации по трудоустройству, увеличилось с 479,4 тыс. человек до 1238,2 тыс. человек, и их доля составила 86 % в общей численности инвалидов, получивших рекомендации по профессиональной реабилитации.

Результаты статистических наблюдений позволяют судить об уровне трудоустройства инвалидов, которым было рекомендовано это сделать в соответствии с их ИПР. Так, если в 2004 году было трудоустроено 24,3 % инвалидов от получивших рекомендации, из них 13,7 % - трудоустроено нерационально (на место не пригодное для инвалида по состоянию его здоровья), то в 2006 году - лишь 15,8 %, из них 15,5 % - нерационально. Приведенные данные свидетельствуют о сокращении возможности инвалидов трудоустроиться, при этом растет число инвалидов трудоустраиваемых нерационально.

Динамика численности инвалидов, нуждающихся в трудоустройстве и трудоустроенных органами службы занятости, характеризуется следующими данными:

Наименование показателей	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Учреждениями МСЭ выдано ИПР с рекомендациями по трудоустройству, тыс. шт.	479,4	726,8	1238,2
Количество инвалидов, обратившихся в органы службы занятости, тыс. чел.	197,3	214,1	242,2
Количество трудоустроенных при содействии органов службы занятости, тыс. чел.	79,3	81,5	83,5

Анализ приведенных данных показывает, что ежегодно снижается количество инвалидов, получивших рекомендации по трудоустройству и обратившихся за содействием в трудоустройстве в органы службы занятости: если в 2004 году их доля составляла 41 %, то в 2006 году - лишь 19,5 процента.

Наблюдается тенденция снижения уровня трудоустройства инвалидов, обратившихся за содействием в трудоустройстве в органы службы занятости. Так, если в 2004 году было трудоустроено 38,4 % от числа обратившихся, то в 2005 году - 38 %, а в 2006 году - 34,5 %. По прогнозным данным, в 2007 году в органы службы занятости за содействием в трудоустройстве обратятся 258,3 тыс. инвалидов, из которых могут быть трудоустроены 88,2 тыс. инвалидов, или 34,1 % от числа обратившихся.

Для сохранения мотивации к труду инвалидов из числа безработных граждан органами службы занятости осуществляется их временное трудоустройство через реализацию специальных мероприятий, к которым относятся: организация общественных работ; организация временной занятости безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы; профессиональное обучение; организация специализированных ярмарок вакансий.

Вместе с тем социальная инфраструктура (общественный транспорт, жилищные условия, учебные заведения, административные и производственные здания, сооружения и т. д.) не оснащена специальным оборудованием и приспособлениями для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к месту учебы или работы.

Количество инвалидов, получающих рекомендации по профессиональному обучению, за последние годы выросло в 2,9 раза, с 47,5 тыс. человек в 2004 году до 136,3 тыс. человек в 2006 году.

При этом увеличилось в 2,6 раза число инвалидов, получающих рекомендации на обучение в профессионально-технических училищах, техникумах системы образования, а также высших учебных заведениях, с 18,9 тыс. человек до 49,8 тыс. человек.

Увеличилось в 3,8 раза число рекомендаций по обучению в условиях производства, с 17,8 тыс. человек до 67,5 тыс. человек.

В связи с низким уровнем общеобразовательной подготовки детей-инвалидов, обучающихся в основном на дому, увеличилось число рекомендаций на их обучение в специализированных профессионально-технических училищах и техникумах системы органов социальной защиты с 10,8 тыс. человек до 19 тыс. человек, или в 1,8 раза.

В существующей форме отчетности отсутствуют результаты статистических наблюдений об инвалидах, поступивших в учебные заведения, обучающихся и окончивших их.

В государственной статистической форме № 2-Т, утвержденной постановлением Росстата от 9 марта 2007 года № 23, отражаются сведения о численности безработных граждан, относящихся к категории инвалидов, направленных, приступивших и закончивших профессиональное обучение в отчетном периоде.

Достоверная информация о численности инвалидов (поступивших и обучающихся) имеется только по специализированным техникумам-интернатам системы Росздрава, которая находит свое отражение в составе бухгалтерской отчетности указанных учебных заведений. Исходя из статистических данных, в 2004-2006 годах было выдано 18,8 тыс. рекомендаций по обучению в техникумах-интернатах системы Росздрава, поступило за указанный период 2,6 тыс. человек, что составляет лишь 13,8 % от выданных рекомендаций.

Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» к компетенции федеральных органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов отнесено установление единой системы учета инвалидов, в том числе детей-инвалидов, и организация на основе этой системы статистического наблюде-

ния за социально-экономическим положением инвалидов и их демографическим составом. В проверенных в ходе контрольного мероприятия организациях, подведомственных Минздравсоцразвития России, отсутствует единая система учета инвалидов, их социально-экономического положения и демографического состава, условий жизнедеятельности и потребностей. У каждой структуры своя статистическая отчетность. Так, Роструд и органы занятости в регионах ведут отчетность по трудоустройству, в том числе инвалидов; государственная служба медико-социальной экспертизы ведет отчетность по освидетельствованным инвалидам и выданным им ИПР. Не создана единая информационная система по проблемам инвалидности и инвалидов.

Анализ ситуации по профессиональной интеграции инвалидов в 2005-2006 годах показал, что наблюдается дисбаланс, связанный с резким увеличением количества рекомендаций МСЭ по профессиональной реабилитации и трудоустройству инвалидов, с одной стороны, и снижением возможностей по трудоустройству инвалидов с другой стороны, в том числе: ограниченными возможностями получения инвалидом профессионального образования; снижением количества квотируемых рабочих мест; отсутствием специальных рабочих мест, специализированных предприятий, цехов и участков для труда инвалидов.

Учитывая вышеизложенное и исходя из утвержденных показателей и критериев, можно сделать следующие заключения:

1. В Российской Федерации имеются государственные и общественные структуры, выполняющие функции и частично решающие задачи по профессиональной реабилитации и трудоустройству инвалидов. На федеральном уровне нет единого органа, координирующего указанную работу.

2. Существующая система организации деятельности органов исполнительной власти не в полной мере обеспечивает условия для профессионального образования инвалидов. Статистические данные о количестве учебных мест, предоставленных инвалидам, а также о количестве обучающихся и ежегодно оканчивающих учебные заведения в целом по Российской Федерации отсутствуют.

3. Существующая система организации деятельности органов исполнительной власти не в полной мере обеспечивает условия для профессиональной интеграции инвалидов.

Так, удельный вес работающих инвалидов в последние годы неуклонно снижался. Численность инвалидов, трудоустроенных на квотируемые рабочие места, ежегодно сокращается, если в 2004 году их число составляло 68,4 тыс. человек, то в 2006 году оно сократилось в 5,3 раза и составило 12,8 тыс. человек.

4. Отмена налоговых льгот, предоставляемых ранее общественным организациям инвалидов и предприятиям, находящимся в их собственности, привела к резкому ухудшению их финансово-экономического состояния.

С 2003 года количество предприятий ВОГ сократилось на 60 %, ВОИ - на 52,7 %, ВОС - на 8,7 %, численность работающих на них инвалидов уменьшилась, соответственно, на 66 %, 58,7 % и 23 процента.

5. Единственным критерием по трудоустройству, определению размера пенсии, ежемесячных денежных выплат и объема социальных услуг инвалидам является определение степеней ОСТД, которые устанавливают учреждения МСЭ. В связи с введением степеней ОСТД перечень трудовых рекомендаций, указываемых в ИПР инвалидов, стал более ограниченным, что затрудняет реализацию их конституционного права на труд.

6. Из-за отсутствия федерального закона «О реабилитации инвалидов» нет федеральных и региональных государственных реабилитационных стандартов, включающих разделы по профессиональной реабилитации и интеграции инвалидов, обеспечи-

вающих развитие сети реабилитационных учреждений, позволяющих внедрить новые социальные и образовательные технологии.

7. Невозможно определить реальную потребность в финансовых ресурсах на реализацию мероприятий по профессиональной подготовке и трудоустройству инвалидов в связи с отсутствием в Минздравсоцразвития России и подведомственных ему организациях единой системы учета инвалидов, их потребностей и возможностей.

8. В Российской Федерации отсутствует единая форма статистической отчетности по учету инвалидов и их социально-экономического положения. Результаты статистических наблюдений (форма № 7-собес) свидетельствуют о снижении уровня трудоустройства инвалидов и росте уровня трудоустроенных нерационально. Так, если в 2004 году было трудоустроено 24,3 % инвалидов от получивших рекомендации, из них 13,7 % - трудоустроено нерационально, то в 2006 году - лишь 15,8 %, из них 15,5 % - нерационально.

9. Отмена нормы государственного стимулирования участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов, в том числе занятости инвалидов, исключила механизмы экономической заинтересованности бизнеса в социальном партнерстве с государством в реализации политики поддержки инвалидов.

10. Социальная инфраструктура (общественный транспорт, жилищные условия, учебные заведения, административные и производственные здания, сооружения и т. д.) не оснащена специальным оборудованием и приспособлениями для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к месту учебы или работы.

11. В связи с тем, что практика применения отдельных законодательных актов в сфере социальной защиты инвалидов не в полной мере обеспечивает реализацию прав инвалидов в области профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости, Минздравсоцразвития России целесообразно внести в Правительство Российской Федерации предложения о рассмотрении вопроса об изменении действующего законодательства:

- привести основные критерии определения мер социальной защиты инвалида, в том числе основания и размер материальных выплат, а также объем социальных услуг и реабилитационных мероприятий, в соответствии с концепцией Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

- законодательно закрепить механизмы, стимулирующие работодателей и инвесторов на создание рабочих мест для инвалидов;

- вернуться к прежним нормам и механизмам квотирования рабочих мест для инвалидов;

- ввести нормативные механизмы государственного инвестирования в создание специализированных предприятий, цехов, участков для трудоустройства инвалидов и обеспечения их занятости.

По цели 3. Определить, обеспечивает ли система обучения в специальных учебных заведениях права инвалидов на получение профессионального образования.

Для инвалидов, нуждающихся в специальных условиях для получения профессионального образования, созданы специализированные профессиональные образовательные учреждения различных типов и видов или соответствующие условия в профессиональных образовательных учреждениях общего типа.

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, в 2006 году в подведомственных Рособразованию высших учебных заведениях обучалось 17,7 тыс. инвалидов, в учреждениях среднего профессионального образования - 16,5 тыс. инвалидов, в учреждениях начального профессионального образования - 20,9 тыс. инвалидов.

На основании приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 24 мая 2004 года № 2356 «О федеральных головных и окружных учебно-методических центрах по обучению инвалидов» определены:

- федеральные головные центры:

по обучению инвалидов, имеющих нарушение слуха, - государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный технический университет имени Н. Э. Баумана»;

по обучению инвалидов, имеющих нарушение опорно-двигательного аппарата, - государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный гуманитарный институт-интернат»;

по обучению инвалидов, имеющих нарушения зрения, - государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена» (г. Санкт-Петербург);

по непрерывному профессиональному образованию инвалидов, имеющих нарушения развития разной этиологии, - государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Новосибирский государственный технический университет»;

по обучению инвалидов, имеющих нарушения развития разной этиологии, по педагогическим специальностям, - государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский педагогический государственный университет»;

- окружные учебно-методические центры по обучению инвалидов, к которым относятся:

25 образовательных учреждений начального профессионального образования;

19 образовательных учреждений среднего профессионального образования;

7 образовательных учреждений высшего профессионального образования.

В системе органов здравоохранения и социальной защиты населения, включающей в себя Росздрав и региональные структуры, функционирует 40 образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования для инвалидов в 35 городах и населенных пунктах Российской Федерации, из которых: 24 региональных образовательных учреждения начального профессионального образования; 11 федеральных образовательных учреждений среднего профессионального образования; 5 региональных образовательных учреждений среднего профессионального образования. В указанных образовательных учреждениях обучается в течение всего срока обучения 7200 инвалидов, при ежегодном поступлении и выпуске 2000 инвалидов.

Учреждениями МСЭ в 2005 году выдано 9365 индивидуальных программ реабилитации с рекомендациями по профессиональному обучению и переобучению в техникумах-интернатах Росздрава и профессионально-технических училищах системы органов социальной защиты, обеспеченность инвалидов учебными местами составляет 21,3 %, или более 4 человек на 1 место. В 2006 году выдано 19009 аналогичных рекомендаций, обеспеченность инвалидов учебными местами составила уже 10,5 %, или более 9 человек на 1 место.

Вышеназванные учреждения СПО неравномерно расположены на территории Российской Федерации: по 6 учебных заведений находятся в Центральном и Северо-Западном федеральных округах, по 3 учебных заведения - в Уральском и Сибирском федеральных округах и 2 - в Южном федеральном округе. С учетом малой мобильности указанной категории граждан, отсутствие таких учреждений в 75 субъектах Российской Федерации ограничивает право инвалидов на получение профессионального образования.

Несмотря на то, что образовательные учреждения для инвалидов имеют разные названия, все они работают в режиме реабилитационных центров, где реализуется комплексная реабилитация инвалидов: профессиональная, медицинская, психологическая, социальная, социокультурная.

В ходе контрольного мероприятия проанализирована деятельность 11 техникумов-интернатов для инвалидов системы Росздрава. Учреждениями МСЭ в 2005 году выдано 3549 индивидуальных программ реабилитации с рекомендациями по профессиональному обучению инвалидов в указанных учебных заведениях, в 2006 году - 6135 таких программ. При ежегодном фактическом приеме в указанные учебные заведения 800-900 человек, обеспеченность реализации права инвалидов на получение среднего профессионального образования составляла в 2005 году 25 % (4 инвалида могут претендовать на 1 учебное место), в 2006 году - 13,8 % (более 7 человек могут претендовать на 1 учебное место).

Вместе с тем имеющиеся возможности (2800 обучаемых в год в соответствии с плановой мощностью) 11 учреждений СПО Росздрава для инвалидов не используются в полной мере. Так, в 2005-2007 годах в них обучалось в среднем 2315 инвалидов ежегодно, что составляет 82,7 % от проектной мощности.

Учреждения СПО обеспечивают профессиональную подготовку инвалидов (по зрению, слуху, с поражением опорно-двигательного аппарата, психоневрологическими заболеваниями, смешанной номенклатурой заболеваний инвалидов) по 27 конкурентоспособным специальностям и работают в тесном взаимодействии с учреждениями высшего профессионального образования. Учреждения подобного типа отсутствуют в структуре образовательных учреждений Федерального агентства по образованию.

Учреждения СПО реализуют многоуровневое профессиональное образование наряду с комплексом сопровождающих психолого-педагогических и медико-социальных мероприятий, обеспечивая профессиональную подготовку инвалидов. Все они являются учреждениями интернатного типа и имеют возможность принимать на обучение инвалидов из различных регионов Российской Федерации, осуществляют обучение инвалидов на бесплатной основе за счет средств федерального бюджета.

Проверки учебных заведений, расположенных в Ивановской, Рязанской, Курской областях, показали, что профессиональное образование инвалидов осуществляется в соответствии с государственными образовательными стандартами на основе образовательных программ, адаптированных для обучения инвалидов. В учебном процессе широко используются как традиционные технологии обучения, так и современные обучающие педагогические технологии, учебно-лабораторная база соответствует образовательным программам по специальностям. Адаптация студента-инвалида происходит сложнее, чем в обычных учебных заведениях, поэтому целесообразно увеличить сроки обучения и создать специализированные программы обучения, уменьшить количество студентов в группе для осуществления индивидуального подхода к каждому студенту.

Структура учебных заведений приведена в соответствии с решением задач комплексной реабилитации, существуют отделения учебно-профессиональной, социальной, медицинской реабилитации.

Мониторинг эффективности медицинской реабилитации у выпускников показал, что в течение 2005-2007 годов в среднем у трети из них состояние здоровья улучшилось и наметилась положительная динамика, в то же время у двух третей состояние здоровья осталось без изменения.

При проведении мероприятий по медицинской реабилитации инвалидов учреждения СПО испытывают трудности в медикаментозном обеспечении в связи с высокой стоимостью лекарств, необходимых для лечения и профилактики заболеваний, недос-

таточным финансированием на их приобретение. Для полного и качественного осуществления комплекса медицинской реабилитации инвалидов требуются соответствующее кадровое обеспечение, дополнительные площади, современное диагностическое и лечебное оборудование.

Расходы федерального бюджета на содержание 11 учреждений СПО для инвалидов в 2005 году составили 233,6 млн. рублей, в 2006 году - 255,6 млн. рублей, или на 9,4 % больше показателя 2005 года, в 2007 году - 265,1 млн. рублей, или на 3,7 % больше показателя 2006 года.

Заявленная потребность учебных заведений в финансировании расходов по содержанию и осуществлению учебного процесса в 2006-2007 годах удовлетворена Росздравом не в полном объеме.

Так, заявленная потребность в финансовых средствах Кинешемского технологического техникума-интерната в 2006 году удовлетворена на 51,6 %, в 2007 году - на 59,7 %; Ивановского радиотехнического техникума-интерната в 2006 году - на 46,8 %, в 2007 году - на 37,9 %; Курского музыкального колледжа-интерната в 2006 году - на 81 %, в 2007 году - на 84,7 %; Михайловского экономического колледжа-интерната в 2006 году - на 31,3 %, в 2007 году - на 36,4 процента.

Проверка Михайловского экономического колледжа-интерната показала, что в 2006-2007 годах за счет оказания платных услуг по обучению студентов, не являющихся инвалидами, было получено 11,6 млн. рублей. Курский музыкальный колледж-интернат для слепых в 2006-2007 годах получил дополнительные денежные средства в сумме 620,0 тыс. рублей от сдачи свободных мест общежития в аренду. Указанные средства направлены на компенсацию текущих расходов учебных заведений.

В проверяемом периоде в учебных заведениях ежегодно обучалось в среднем 2315 инвалидов. Кроме того, в 7 учебных заведениях проходили обучение по востребованным на рынке труда профессиям на платной основе ежегодно около 950 студентов, не являющихся инвалидами. Средняя стоимость обучения 1 инвалида за счет средств федерального бюджета увеличилась с 7,8 тыс. рублей в месяц в 2005 году до 9,8 тыс. рублей в 2007 году.

Средняя стоимость обучения студентов-инвалидов в 2007 году, которая включает в себя основной учебный процесс, проживание, питание и медицинское обслуживание, колеблется в зависимости от выделенного финансирования от 5,9 тыс. рублей (Кинешемский технологический техникум-интернат) до 18,3 тыс. рублей в месяц (Курский музыкальный колледж-интернат для слепых).

Стоимость обучения, осуществляемого на платной основе, например в Михайловском экономическом колледже-интернате, включающая в себя фактически только учебный процесс, ежегодно увеличивалась на 40 % и составляла: в 2005 году - 1,0 тыс. рублей, в 2006 году - 1,4 тыс. рублей, в 2007 году - 1,9 тыс. рублей.

Материально-техническое обеспечение учреждений СПО Росздрава осуществляется как в рамках сметного финансирования, так и за счет средств, выделяемых в рамках федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы». Так, в 2006-2007 годах осуществлена поставка физиотерапевтического оборудования, спортивных тренажеров, оборудования для психологической разгрузки и интерактивных досок на сумму 996,4 тыс. рублей одному учебному заведению (Кинешемский технологический техникум-интернат).

Кроме того, в рамках реализации программных мероприятий завершена реконструкция Михайловского экономического колледжа-интерната, на которую в 2006-2007 годах выделен 51,0 млн. рублей. Завершение указанных работ позволило увеличить предельную плановую численность обучающихся с 360 до 600 человек.

По информации, полученной в органах социальной защиты населения Ивановской, Курской, Рязанской областей, базовыми учреждениями для профессиональной реабилитации инвалидов в системе социального обеспечения населения регионов являются училища начального профессионального образования для инвалидов. В Липецкой области профессиональная реабилитация инвалидов проводится в профессиональных образовательных учреждениях общего типа.

Сведения об объемах выделяемых средств, количестве обучающихся, стоимости обучения и уровне трудоустройства региональных учебных заведений для инвалидов характеризуются следующими данными:

Показатели	2006 г.			2007 г.		
	Иваново	Курск	Рязань	Иваново	Курск	Рязань
Количество обучающихся, чел.	201	62	102	172	43	89
Объем средств на содержание, тыс. руб.	11090,5	8449,0	8541,0	11676,7	4767,0	9013,0
Стоимость содержания и обучения 1 учащегося в месяц, тыс. руб.	4,6	11,3	7,0	5,6	12,3	8,4
Доля трудоустроенных выпускников, %	63,4	51,6	16,9	75,1	52,0	8,6
Доля выпускников, продолживших обучение в различных учебных заведениях	35	13,1	-	20,9	10,4	-

Анализ полученных данных свидетельствует о том, что профессиональное образование, полученное в учебных заведениях, позволяет более чем 50 % инвалидов трудоустроиться или продолжить образование. Стоимость обучения инвалида в месяц составляла от 5,6 тыс. рублей в Ивановской области до 12,3 тыс. рублей в Курской области. В то же время обеспеченность инвалидов, имеющих рекомендации по обучению в данных учебных заведениях, составляла: в Ивановской области - 34,5 %; Курской области - 40 %; Рязанской области - 43,5 процента.

Учитывая вышеизложенное и исходя из указанных показателей и критериев, можно сделать следующие заключения:

1. Количество специальных учебных заведений не обеспечивает в полном объеме потребности инвалидов в профессиональном образовании, специальные учебные заведения неравномерно распределены по территории Российской Федерации. На федеральном уровне управление системой профессионального образования и профессиональной подготовки инвалидов не координируется.

2. Обеспеченность реализации права инвалидов на получение среднего профессионального образования в техникумах-интернатах системы Росздрава составляла в 2005-2006 годах 4-7 человек на 1 учебное место, а в училищах начального профессионального образования для инвалидов органов соцзащиты в 2006-2007 годах - 2-3 человека на 1 учебное место.

3. Заявки учреждений СПО Росздрава по финансированию их расходов в 2006-2007 годах удовлетворялись от 31,3 % до 84,7 %. Нормативы их финансирования отсутствуют. Недостаточность финансирования не позволяет образовательным учреждениям в полной мере решать задачи комплексной реабилитации студентов-инвалидов. На низком уровне наличие в специальных образовательных учреждениях реабилитационной базы и ее медицинской составляющей: недостаточно площадей, медицинских работников, современного диагностического и лечебного оборудования.

4. В связи с тем, что образовательные учреждения для инвалидов работают в режиме реабилитационных центров и средства федерального бюджета расходуются как на образовательный процесс, так и на мероприятия по комплексной реабилитации инвалидов, целесообразно законодательно утвердить вид специального образовательного учреждения для инвалидов - «Реабилитационно-образовательный центр».

5. Существующие учебные программы соответствуют образовательным стандартам с учетом специфики профессионального обучения инвалидов и обеспечивают им профессиональную интеграцию.

По цели 4. Определить, обеспечивает ли существующий механизм профессиональной реабилитации инвалидов их дальнейшее трудоустройство и занятость.

Информация о расходовании средств федерального бюджета, направленных на профессиональную подготовку и переподготовку инвалидов из числа безработных с целью их трудоустройства, характеризуется следующими данными:

(млн. руб.)			
Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.*
Расходы на профориентацию	4,7	4,3	5,2
Расходы на профобучение	34,0	33,4	36,5
Расходы на выплату стипендии	16,3	18,8	15,7
Общий объем средств	55,0	56,5	57,4

* За счет средств субвенций из федерального бюджета, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации.

Анализ приведенных данных показывает, что в период с 2005 по 2007 год затраты федерального бюджета на профессиональную подготовку инвалидов незначительно возрастали, так общий объем средств, направленных в 2006 году, на 2,7 % превышает показатели 2005 года, а в 2007 году - на 1,6 % больше, чем в 2006 году. Затраты на одного инвалида, получившего профессиональную подготовку, с учетом выплаченной стипендии составили 627,7 рубля в месяц.

В 2006 году органами службы занятости направлено на профессиональное обучение 7,5 тыс. безработных инвалидов, в том числе 5,7 тыс. человек, или 76 %, по рабочим профессиям, что примерно соответствует потребности рынка труда (75-80 % вакансий, заявляемых в центры занятости населения), из них: 36,3 % - проходили профессиональную подготовку; 37,3 % - переподготовку и осваивали вторые смежные профессии; 9,3 % - повышение квалификации.

Из общей численности безработных инвалидов по новым специальностям проходили обучение 1,8 тыс. человек, повышали имеющуюся квалификацию 0,9 тыс. специалистов и служащих. Профессиональное обучение инвалидов осуществлялось более чем по 100 профессиям и специальностям.

Оценка уровня затрат на оказание услуг по трудоустройству безработных инвалидов в Ивановской, Липецкой, Рязанской и Курской областях, с точки зрения возврата израсходованных средств в бюджет через налогооблагаемую базу, образованную в связи с функционированием рабочего места, заполненного после трудоустройства на него инвалида, показала, что такая деятельность не является убыточной и в конечном итоге не ложится дополнительной нагрузкой на бюджет.

Опросы, проведенные в ходе контрольных мероприятий органами службы занятости субъектов Российской Федерации, показали следующие результаты:

- из опрошенных инвалидов, трудоустроенных при содействии службы занятости, большинство удовлетворены условиями труда на своем рабочем месте (Рязанская область - 76,5 %, Липецкая область - 86 %, Курская область - 92 %, Ивановская область - 75,2 %);

- более половины опрошенных считают, что их заработная плата соответствует условиям труда;

- более половины опрошенных инвалидов нашли работу или доходное занятие после получения профессиональной подготовки при содействии службы занятости.

Результатом качественной профессиональной реабилитации студентов-инвалидов является их дальнейшее трудоустройство. Проверки, проведенные в учебных заведениях, расположенных в Ивановской, Курской, Рязанской областях, показали, что в учебных заведениях создан банк данных, где имеются сведения о месте работы, дальнейшей

учебе выпускников. Практически все выпускники, по отзывам руководителей предприятий, являются хорошими специалистами.

Данные мониторингов, проводимых учебными заведениями, свидетельствуют о высоком уровне трудоустройства выпускников в 2006-2007 годах (Михайловский экономический колледж-интернат - до 80 %, Кинешемский технологический техникум-интернат - до 56 %, Ивановский радиотехнический техникум-интернат - до 75 %, Курский музыкальный колледж-интернат - до 40 процентов).

В то же время доля выпускников, трудоустроенных по специальности, снижается (Михайловский экономический колледж-интернат - с 49 % до 43 %, Кинешемский технологический техникум-интернат - с 30 % до 19 %, Ивановский радиотехнический техникум-интернат - с 76,7 % до 69,4 процента).

Вместе с тем от 25 % до 40 % выпускников не удается трудоустроиться сразу, это, как правило, студенты, проживающие в глубинке или имеющие тяжелые формы заболеваний.

Доля продолживших обучение в различных высших учебных заведениях возрастает (Михайловский экономический колледж-интернат - с 13 % до 26 %, Кинешемский технологический техникум-интернат - с 22 % до 32 %, Ивановский радиотехнический техникум-интернат - с 11,7 % до 13,9 %, Курский музыкальный колледж-интернат - 37,5 % до 42,6 процента).

Результаты проведенных опросов студентов-выпускников, касающиеся определения уровня удовлетворенности обучением, условиями труда и его оплатой, показали, что большинство (свыше 70 %) выпускников учебных заведений удовлетворены полученным профессиональным образованием, условиями труда и его оплатой после трудоустройства.

В ходе проверки был проведен также опрос среди членов областных организаций ВОС, прошедших обучение на своих учебно-производственных предприятиях.

Ответы на вопросы разделов анкеты «уровень самооценки», «профессиональное мастерство», «жизненная ситуация», за исключением финансового положения, выявили положительную тенденцию в оценке изменения положения в лучшую сторону у большинства опрошенных:

Наименование	Иваново	Курск	Липецк	Рязань
После прохождения обучения, переобучения, профподготовки:				
появились возможности для дальнейшего совершенствования профессионального мастерства	35,6	73	83,8	86,4
появились возможности найти доходное занятие	37,7	23	34,7	27,1
финансовое положение улучшилось	100	40	100	44,8

Проведенный анализ итогов социологического опроса позволяет сделать вывод, что прохождение профессионального обучения и переобучения эффективно для всех опрошенных инвалидов по зрению.

Вместе с тем выявлен ряд фактов, снижающих эту позитивную оценку:

- возможности для дальнейшего совершенствования профессионального мастерства в возрастной категории от 35 и до 45 лет в большей мере имеют инвалиды, получившие начальное профессиональное образование (28 % опрошенных);

- наиболее низкую оценку получил показатель возможности найти доходное занятие после прохождения профобучения узкой направленности, связанной с выполнением работ по данной специализации под конкретное рабочее место.

Учитывая вышеизложенное и исходя из утвержденных показателей и критериев, можно сделать следующие заключения:

1. Большинство инвалидов после освоения новых профессий и специальностей трудоустраиваются. Из опрошенных инвалидов, трудоустроенных при содействии службы занятости, большинство удовлетворены условиями труда на своем рабочем месте, более половины считают, что их заработная плата соответствует условиям труда.

2. Результатом качественной профессиональной реабилитации студентов-инвалидов является их дальнейшее трудоустройство. От 40 до 80 % завершивших профессиональное обучение в учреждениях СПО Росздрава трудоустраиваются, 20-40 % - продолжает обучение в высших учебных заведениях.

3. Оценка уровня затрат на оказание услуг по трудоустройству безработных инвалидов, с точки зрения возврата израсходованных средств в бюджет через налогооблагаемую базу, образованную в связи с функционированием рабочего места, заполненного после трудоустройства на него инвалида, показала, что такая деятельность не является убыточной и в конечном итоге не ложится дополнительной нагрузкой на бюджет.

По цели 5. «Оценить полноту реализации мероприятий федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы» в части профессиональной реабилитации инвалидов, а также поддержки предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов по созданию рабочих мест для инвалидов».

В целях создания условий для реабилитации и интеграции инвалидов в общество, а также повышения уровня их жизни постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 832 утверждена федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы». Государственным заказчиком-координатором Программы является Минздравсоцразвития России, государственным заказчиком - Росздрав.

По разделу V Программы «Поддержка предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов» за счет средств федерального бюджета в сумме 551,1 млн. рублей и внебюджетных источников в сумме 1599,2 млн. рублей планируется осуществить модернизацию предприятий, находящихся в собственности ВОИ, ВОС, ВОГ, ООИВА, в целях создания дополнительных рабочих мест и условий для реабилитации и интеграции инвалидов в общество, а также повышения уровня их жизни. Результатом реализации программных мероприятий должно стать создание 4020 рабочих мест для инвалидов.

В проверяемом периоде на реализацию программных мероприятий было выделено из федерального бюджета 118,8 млн. рублей, в том числе в 2006 году - 100,6 млн. рублей, в 2007 году - 18,2 млн. рублей. Кроме того, на условиях софинансирования из внебюджетных источников необходимо было привлечь 824,9 млн. рублей (2006 год - 430,5 млн. рублей, 2007 год - 394,4 млн. рублей). За счет указанных средств планировалось создать условия для трудоустройства 685 инвалидов.

Информация о ходе реализации программных мероприятий характеризуется следующими данными:

(млн. руб.)

Организации	2006 г.						2007 г.					
	Бюджетные средства		Внебюджетные средства		Количество рабочих мест, ед.		Бюджетные средства		Внебюджетные средства		Количество рабочих мест, ед.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
ВОИ	17,1	10,8	299,0	29,9	163	81	4,7	4,6	248,9	24,9	34	-
ВОС	33,0	33,0	127,6	128,4	174	185	5,9	5,8	140,5	144,9	45	387
ВОГ	17,3	-	3,9	-	166	-	4,9	4,9	5,0	0,6	37	-
ООИВА	33,1	26,8	-	-	62	51	2,6	2,6	-	-	4	4
Итого	100,5	70,6	430,5	158,3	565	317	18,1	17,9	39,4	170,4	120	391

Приведенные данные показывают, что в 2006 году финансирование мероприятий Программы осуществлено Росздравом на 70,1 % (29,9 млн. рублей возвращены в бюджет), плановый показатель по созданию рабочих мест выполнен на 56,1 %, не было создано 259 рабочих мест. Кроме того, обязательства по привлечению собственных средств в проверяемом периоде выполнены лишь ВОС на 100,6 %, а ВОИ и ВОГ привлекли из собственных средств, соответственно, лишь 10 % и 6,8 % от запланированного показателя.

В связи с поздним заключением договоров (в конце 2007 года) в отчетном периоде не создано 71 рабочее место на сумму 9,7 млн. рублей.

Результаты проверок, проведенных в общероссийских общественных организациях и их региональных отделениях, показали, что наиболее эффективно средства федерального бюджета использованы на учебно-производственных предприятиях ВОС. Центральное правление ВОС выбирало объекты для включения в Программу на основе представленных из регионов инвестиционных бизнес-планов, основными критериями при этом являлись как сроки окупаемости затрат, так и состояние материально-технической базы предприятия, а также потребность в трудоустройстве инвалидов по зрению в регионе.

Организация новых технологических линий, модернизация производства на предприятиях ВОС осуществлялась за счет средств федерального бюджета (в 2006 году - 33,0 млн. рублей, в 2007 году - 5,8 млн. рублей), а также за счет собственных средств ВОС: в 2006 году - 128,4 млн. рублей, что на 820,0 тыс. рублей больше запланированного показателя, в 2007 году - 144,9 млн. рублей, что 4,5 млн. рублей больше запланированного показателя.

Закупленное и установленное в 5 регионах оборудование, в отличие от ранее действовавшего, позволяет предприятиям ВОС быстро перестраиваться на разные виды изделий, выпускать продукцию малыми сериями «под заказ». Возрастающий ассортимент изделий и их количество позволяют сохранять и создавать рабочие места для инвалидов. В проверяемом периоде было создано 572 рабочих места (в 2,6 раза больше запланированного), на которых трудоустроены не только инвалиды по зрению.

Социальная значимость проводимых мероприятий позволяет инвалидам не только укрепить материальное благосостояние, но и ускорить их интеграцию в общество, информационную, социальную и культурную адаптацию.

Росздравом для увеличения производственных мощностей и модернизации предприятий ВОИ в соответствии с программными мероприятиями за счет средств федерального бюджета было закуплено оборудование: в 2006 году - на сумму 10,8 млн. рублей, что составило 63 % от запланированного показателя; в 2007 году - на сумму 4,7 млн. рублей (100 %). Были привлечены собственные средства ВОИ на общую сумму 54,8 млн. рублей, что составляет 10 % от запланированного показателя. По состоянию на 1 января 2008 года имеется информация о создании за проверяемый период 81 рабочего места для инвалидов вместо 197 запланированных. Основными причинами невыполнения плановых показателей явились заключение Росздравом договоров на поставку оборудования за счет средств федерального бюджета в конце года (в октябре-декабре 2006 года, сентябре-ноябре 2007 года), невыполнение принципа софинансирования расходов за счет внебюджетных средств. Вышеуказанные факторы не позволили создать в проверяемом периоде на предприятиях ВОИ 116 рабочих мест для инвалидов, запланированный показатель выполнен на 41,1 процента.

В 2006-2007 годах на реализацию программных мероприятий по укреплению материально-технической базы и техническому перевооружению социально-реабилитационных предприятий ВОГ было предусмотрено направить 31,2 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 22,3 млн. рублей и за счет собственных средств ВОГ - 8,9 млн. рублей. За счет указанных средств планировалось создать 203 рабочих места.

Для поставки закупаемого оборудования Центральным правлением ВОГ было выбрано социально-реабилитационное предприятие ООО «Тверское социально-реабилитационное предприятие № 1 ВОГ», которое располагало необходимыми производственными площадями для создания новых рабочих мест для инвалидов по слуху и специалистами, способными провести техническое перевооружение этого предприятия

при внедрении новых технологий, а также наличием в регионе рынка свободной рабочей силы по направлению швейного производства.

В 2006 году Росздравом не были проведены конкурсы на поставку оборудования для предприятий ВОГ в связи с отсутствием поставщиков на общую сумму 17,3 млн. рублей, как следствие, программные мероприятия по созданию 166 рабочих мест для инвалидов не выполнены. В 2007 году договоры по результатам торгов на сумму 4,9 млн. рублей заключены в основном в октябре, в то время как поставка сложного оборудования, выполняемого под конкретный заказ, в соответствии с контрактами должна быть осуществлена до 31 декабря. По состоянию на 1 января 2008 года запланированные 37 рабочих мест для инвалидов не созданы в связи с поставкой оборудования в конце года. Из-за отсутствия поставки оборудования за счет средств федерального бюджета ВОГ практически не проводил финансирование расходов по программным мероприятиям за счет собственных средств, так как их было предусмотрено направить на монтажные и пусконаладочные работы.

На увеличение производственных мощностей предприятий ОООИВА с целью создания рабочих мест для инвалидов выделено из федерального бюджета в 2006 году 33,1 млн. рублей. Росздрав в связи с отсутствием заявок на поставку в полном объеме специального оборудования для предприятий ОООИВА заключил контракты на сумму 26,8 млн. рублей, поэтому вместо предусмотренных 62 рабочих мест было создано 51 рабочее место для инвалидов в 12 регионах, плановый показатель выполнен на 82,2 %. В 2007 году в соответствии с заключенными контрактами закуплено оборудование на 2,6 млн. рублей, что позволило создать 4 рабочих места для инвалидов в Пензенской области. В соответствии с Программой привлечение ОООИВА внебюджетных средств для создания рабочих мест для инвалидов не планировалось.

Анализ финансирования и использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий Программы по созданию рабочих мест для инвалидов, показал, что наибольшая доля кассового исполнения расходов приходится на IV квартал, и, как следствие, средства федерального бюджета в течение трех кварталов не были использованы для целей реализации программных мероприятий. Так, по состоянию на 24 декабря 2007 года оплата за поставленное оборудование произведена в сумме 6,1 млн. рублей, или 34 % от суммы заключенных контрактов.

В соответствии с нормой статьи 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 832 «О федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы» были расширены полномочия субъектов Российской Федерации по оказанию организациям инвалидов целевой помощи, в том числе в содействии трудовой занятости инвалидов и стимулировании создания специальных рабочих мест для их трудоустройства. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано при принятии в 2006-2010 годах региональных программ по социальной поддержке инвалидов учитывать положения федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы», в том числе и нормы, касающиеся поддержки предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов.

Однако информация о выделении средств из бюджетов субъектов Российской Федерации имеется только у ВОС. В соответствии с отчетными данными региональных обществ ВОС, 24 субъекта Российской Федерации выделили в 2006 году 84,6 млн. рублей и в 2007 году - 127,8 млн. рублей. В то же время 49 субъектов Российской Федерации, или 67,1 % от числа имеющих на своей территории предприятия ВОС, не смогли выделить средства на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов по зрению.

Так, результаты проверок, проведенных в регионах, показали, что в Ивановской и Рязанской областях региональные программы по социальной поддержке инвалидов не содержали мероприятий, направленных на поддержку предприятий общественных организаций инвалидов, а из предусмотренных на поддержку предприятий ВОС в областной программе «Социальная поддержка инвалидов Курской области на 2006-2008 годы» выделено в 2006-2007 годах всего 100,0 тыс. рублей вместо предусмотренных 500,0 тыс. рублей в связи с недостаточностью средств в областном бюджете. В проверяемом периоде только из бюджета Липецкой области предприятиям ВОС была оказана поддержка в сумме 7865,0 тыс. рублей.

Учитывая вышеизложенное и исходя из указанных показателей и критериев, можно сделать следующие заключения:

1. Мероприятия федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы» в части профессиональной реабилитации инвалидов в проверяемом периоде выполнены не полностью.

2. Финансирование программных мероприятий осуществлено Росздравом в 2006 году на 70,1 %, в 2007 году - в пределах установленного показателя.

3. Одна из основных задач Программы - создание рабочих мест - реализуется не в полной мере. В проверяемом периоде Росздравом неэффективно использовано 39,6 млн. рублей при осуществлении закупок оборудования для предприятий общественных организаций инвалидов, в связи с чем не создано 330 рабочих мест для инвалидов.

Кроме того, не выполнялись в полном объеме обязательства по софинансированию расходов. Так, при реализации мероприятий Программы ВОГ и ВОИ направили из собственных средств, соответственно, лишь 10 % и 6,8 % от запланированного показателя.

Вместе с тем на предприятиях ВОС было создано 572 рабочих места для инвалидов, или в 2,6 раза больше запланированного показателя, что свидетельствует об эффективном использовании как средств федерального бюджета, так и собственных средств.

Выводы

1. Нормативные правовые акты, методические рекомендации по профессиональной реабилитации и интеграции инвалидов, разработанные и утвержденные Минздравсоцразвития России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых проведено контрольное мероприятие, соответствуют действующему федеральному законодательству о социальной защите инвалидов. Вместе с тем существующая правовая база не в полной мере обеспечивает возможности по реализации прав инвалидов в указанной сфере.

2. При наличии в Российской Федерации государственных и общественных структур, выполняющих функции по решению задач, связанных с профессиональной реабилитацией и трудоустройством инвалидов, не обеспечивается координация их деятельности одним из существующих уполномоченных федеральных органов.

3. Существующая система организации деятельности органов исполнительной власти не в полной мере обеспечивает решение задач профессионального образования и трудоустройства инвалидов, что приводит к ежегодному снижению численности работающих инвалидов, а также сокращению численности инвалидов, трудоустраиваемых на квотируемые рабочие места, так уровень занятости инвалидов трудоспособного возраста составляет в среднем лишь 16 процентов.

4. В Российской Федерации отсутствует единая форма статистической отчетности по учету инвалидов и их социально-экономического положения, а также статистиче-

ские данные о количестве учебных мест, предоставляемых инвалидам, количестве обучающихся и ежегодно оканчивающих учебные заведения.

5. Введение степени ограничения способности к трудовой деятельности, как основного критерия оценки объема мер социальной защиты инвалидов, привело к ограничению возможностей их трудоустройства.

6. На занятости инвалидов негативно сказалось сокращение за последние годы в 2 раза количества предприятий общероссийских общественных организаций инвалидов, что привело к снижению численности работающих на них инвалидов в 1,8 раза.

7. Отмена Федеральным законом № 122-ФЗ нормы государственного стимулирования участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов, в том числе занятости инвалидов, исключила механизмы, обеспечивающие экономическую заинтересованность бизнеса в социальном партнерстве с государством в реализации политики поддержки инвалидов.

8. В настоящее время не обеспечено в достаточной мере оснащение общественного транспорта, жилищ, учебных заведений, административных и производственных зданий и сооружений специальным оборудованием и приспособлениями для беспрепятственного доступа инвалидов к месту их учебы или работы.

9. Количество специальных учебных заведений не обеспечивает в полном объеме потребности инвалидов в профессиональном образовании, специальные учебные заведения неравномерно распределены по территории Российской Федерации. На федеральном уровне управление системой профессионального образования и профессиональной подготовки инвалидов не координируется.

10. В связи с отсутствием нормативов финансирования специальных учебных заведений для инвалидов заявки учреждений СПО Росздрава по финансированию их расходов удовлетворялись от 31,3 % до 84,7 %. Недостаточность финансирования не позволяет образовательным учреждениям в полной мере решать задачи комплексной реабилитации студентов-инвалидов. На низком уровне наличие в специальных образовательных учреждениях реабилитационной базы и ее медицинской составляющей: недостаточно площадей, медицинских работников, диагностического и лечебного оборудования.

11. Мероприятия федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы» в части профессиональной реабилитации инвалидов в проверяемом периоде выполнены не полностью:

- одна из основных задач Программы - создание рабочих мест для инвалидов - реализуется не в полной мере;

- Росздравом неэффективно использовано 39,6 млн. рублей при осуществлении закупок оборудования для предприятий общественных организаций инвалидов, в результате не создано 330 рабочих мест для инвалидов;

- не выполнялись в полном объеме обязательства по софинансированию расходов при реализации мероприятий Программы. На модернизацию своих предприятий из собственных средств ВОГ и ВОИ направили, соответственно, лишь 10 % и 6,8 % от запланированного показателя.

Вышеуказанные заключения и выводы позволяют констатировать, что цель государственной политики в области социальной защиты инвалидов по обеспечению им равных с другими гражданами возможностей в реализации права на труд, предусмотренного законодательством о социальной защите инвалидов, до настоящего времени не достигнута.

Рекомендации

1. Минздравсоцразвития России рекомендуется внести в Правительство Российской Федерации предложения по обеспечению реализации прав инвалидов в области профессиональной подготовки, трудоустройства и занятости, в том числе по:

- государственному дотированию создания рабочих мест для инвалидов;
- возобновлению системы размещения госзаказов на товары и услуги на предприятиях, использующих труд инвалидов;
- разработке федеральных и региональных государственных реабилитационных стандартов, включающих разделы по профессиональной реабилитации, обеспечивающих развитие сети реабилитационных учреждений, внедрению новых социальных и образовательных технологий;
- созданию единого государственного банка учета инвалидов, разработке статистических отчетных форм о социально-экономическом положении и трудоустройстве инвалидов;
- разработке качественно новых подходов, направленных в первую очередь на повышение заинтересованности работодателей в приеме на работу инвалидов, в том числе компенсации части затрат на заработную плату, создание новых рабочих мест для инвалидов, профессиональное обучение, с целью повышения эффективности мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов и обеспечению им особых условий труда;
- приведению основных критериев определения мер социальной защиты инвалида, в том числе основания и размера материальных выплат, а также объема социальных услуг и реабилитационных мероприятий, в соответствии с концепцией Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- законодательному закреплению механизмов, стимулирующих работодателей и инвесторов по созданию рабочих мест для инвалидов, норм и механизмов квотирования этих рабочих мест;
- введению нормативных механизмов государственного инвестирования по созданию специализированных предприятий, цехов, участков для трудоустройства инвалидов и обеспечения их занятости.

2. Общероссийским общественным организациям инвалидов подготовить и направить предложения субъектам права законодательной инициативы, в том числе по:

- введению порядка государственного заказа на приобретение продукции, производимой предприятиями общероссийских общественных организаций инвалидов;
- дотированию заработной платы инвалидов;
- изменению порядка освидетельствования инвалидов, в т. ч. отмены степени ограничения способности к трудовой деятельности.

3. Всероссийскому обществу инвалидов и Всероссийскому обществу глухих при реализации мероприятий федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы» по созданию новых технологических линий, модернизации производства и увеличению производственных мощностей соблюдать в полном объеме обязательства по софинансированию расходов.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КАТРЕНКО