Елена ТОПОЛЕВА-СОЛДУНОВА, Оксана КОРОТЕЕВА

Общественный мониторинг социальных указов Президента



7 мая 2012 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был подписан пакет из 11 указов, в которых определены задачи социально-экономического развития России на ближайшие годы. В указах обозначены конкретные меры, которые должна предпринять власть в области государственной экономической и социальной политики, демографического развития страны, укрепления межнациональных отношений, повышения качества услуг жилищно-коммунального хозяйства и др.*

Решение этих задач сегодня является стержнем всей деятельности органов государственной власти Российской Федерации. Особую роль в этом процессе играют мероприятия общественного контроля, позволяющие оценить степень решения указанных задач и выработать меры повышения эффективности этой работы. Участие общественности и экспертов в оценке результатов выполнения указов Президента РФ не только способ проверки результативности работы органов власти, но и механизм укрепления доверия власти и общества. Результатом усиления их взаимодействия в ходе совместной работы над реализацией указов Президента должны стать социальная консолидация и стабилизация социальных отношений.

Общественный контроль достаточно новое явление для практики общественно-государственных отношений. Под ним в проекте Федерального закона «Об общественном контроле», разработанном Общественной палатой Российской Федерации, понимается деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных объектов общественного контроля [Проект Федерального закона «Об общественном контроле»].

Методика общественного контроля, разрабатыва-

* Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации», № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса», № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». http://kremlin.ru/news/18039

Елена Тополева-Солдунова, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан (125993, Москва ГСП-3, Миусская площадь, д. 7, стр. 1)
Оксана Коротеева, эксперт Общественной палаты Российской Федерации, координатор экспертно-аналитической группы по общественному мониторингу Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 (125993, Москва ГСП-3, Миусская площадь, д. 7 стр. 1). E-mail: fpia2007@yandex.ru

Аннотация: Авторы рассматривают общественный мониторинг реализации социальных указов Президента Российской Федерации, проводимый Общественной палатой Российской Федерации. В статье излагаются общие подходы к организации и проведению мониторинга, приводятся данные общественного мониторинга о создании в стране специальных рабочих мест для инвалидов и условий по совмещению женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью. Статья содержит выводы и рекомендации для органов власти по повышению эффективности выполнения социальных указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. в части трудоустройства инвалидов и женской занятости.

Ключевые слова: общественный мониторинг; общественный контроль; трудоустройство инвалидов; совмещение обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью; органы власти; некоммерческая организация (НКО); Общественная палата; социальные указы Президента Российской Федерации.

емая Общественной палатой Российской Федерации, проходит апробацию в ходе реализации социальных указов Президента России.

Одно из направлений работы – мониторинг создания специальных рабочих мест для инвалидов, т.е. для людей, которые в силу особенностей их здоровья трудиться могут, но рабочее место для них необходимо специально приспособить. Таких мест с 2013 по 2015 гг. должно появляться ежегодно по 14,2 тыс. Данная задача поставлена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (п. 1а) [О мероприятиях по реализации..., 2012].

Второе направление – мониторинг выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». Пункт 3а данного указа предусматривает принятие мер, направленных на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет [О мерах по реализации..., 2012].

Мониторинг реализации этих двух задач организуется Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан. В работе участвуют две экспертно-аналитические группы, состоящие из представителей профильных некоммерческих организаций (НКО), экспертов, ученых, членов Координационного совета по делам детей-инвалидов.

Суть мониторинга состоит в сборе, обработке и анализе данных, полученных из нескольких источников.

Во-первых, это данные органов власти о мерах, предпринимаемых ими по реализации задач, поставленных Президентом России. Эффективное взаимодействие налажено с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, информация поступает также от региональных органов исполнительной власти.

Во-вторых, это сбор информации и кейсов (житейских историй) непосредственно от граждан в ходе встреч и личных приемов. Одним из каналов поступления таких сведений является специально созданный Общественной палатой Российской Федерации портал (http://om.oprf.ru/).

В-третьих, данные о ходе выполнения указов предоставляются региональными общественными палатами, некоммерческими организациями, общественными объединениями работодателей.

В-четвертых, оперативная информация о реализации указов в еженедельном режиме поступает от федеральных и региональных средств массовой информации.

Наконец, используются материалы общественных слушаний и круглых столов, а также данные, собранные во время выездов членов экспертно-аналитических групп в регионы страны.

Всего в мероприятиях общественного мониторинга в 2013 г. приняли участие представители некоммерческих организаций и региональных общественных палат из 34 субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что органы власти проводят серьезную работу по реализации социальных указов в части трудоустройства инвалидов. Сегодня средний размер бюджетных средств на оснащение одного рабочего места составляет 66,2 тыс. руб. (в 2012 г. – 50,0 тыс. руб.). Создание специальных рабочих мест идет преимущественно на открытом рынке труда, проводится мониторинг сохранения созданных рабочих мест.

Однако ситуация с трудоустройством инвалидов пока меняется медленно. По расчетам экспертов, создание 14,2 тыс. рабочих мест в год решает вопрос занятости только для 0,45% безработных людей с инвалидностью, при этом если учесть, что только три четверти из них выражают желание трудиться, то цифра увеличится до 0,6%. На апрель 2013 г., численность неработающих инвалидов, по данным Минтруда России, составляла

PUBLIC MONITORING OF SOCIAL PRESIDENT'S DECREES

Elena Topoleva-Soldunova, Chairman of the Commission of Public Chamber of the Russian Federation on social policy, labor relations and quality of life of citizens (125993, Moscow, GSP-3 Miusskaya Square 7, page 1). E-mail: fpia2007@yandex.ru

Oksana Koroteeva, expert of the Public Chamber of the Russian Federation, the coordinator of the expert-analytical group on public monitoring of the Decree of the President of the Russian Federation on May 7, 2012 № 597 (Russian Federation, 125993, Moscow, GSP-3 Miusskaya Square 7, page 1).

Summary: The authors examine the public monitoring of the implementation of social decrees of the President of the Russian Federation, conducted by the Public Chamber of the Russian Federation. The author outlines the general approach to the organization and monitoring, data are given public monitoring of creating the country's special jobs for the disabled and the conditions for the reconciliation of women child-rearing responsibilities with employment. The article presents the findings and recommendations to the government to improve the efficiency of the social decrees of the President of the Russian Federation on May 7, 2012 in the employment of people with disabilities and women's employment.

Keywords: public monitoring; social control; employment of the disabled, the combination of child-rearing responsibilities with employment; government; non-profit organization (NPO); the Public Chamber; the social decrees of the President of the Russian Federation.

1,75 млн человек, или 68,1% от численности инвалидов в трудоспособном возрасте, а 77% инвалидов заявляют, что они хотят трудоустроиться и продолжать трудовую деятельность [О реализации мер..., 2013].

Среди проблем, ограничивающих решение задач в области трудоустройства инвалидов, – стереотипы восприятия таких людей. Их зачастую не принимают на работу, так как считается, что они не способны работать с максимальной отдачей. Деятельность по преодолению стереотипов должна быть сформулирована как отдельная задача, решать которую могли бы и государство, и гражданское общество. Например, можно подумать о создании в регионах и муниципалитетах центров по сопровождению людей с инвалидностью на открытом рынке труда и советов бизнеса по вопросам инвалидности, объединяющих работодателей и некоммерческие организации, представляющие интересы инвалидов.

Еще один, требующий серьезной проработки вопрос – оказание поддержки работодателям, готовым к трудоустройству инвалидов. Это могут быть как льготы для компаний, которые трудоустраивают инвалидов с комплексными тяжелыми нарушениями здоровья, так и помощь в подборе инвалидов и просвещение работодателей относительно особенностей взаимодействия с различными категориями инвалидов на рабочем месте.

В ряде регионов нашей страны такая практика уже существует. В Москве для предприятий, применяющих труд инвалидов, действуют льготные ставки арендной платы за пользование земельными участками. В Калужской области работодателям, устраивающим инвалидов сверх квоты, выплачивается минимальный размер оплаты труда (5205 руб.) в течение шести месяцев. В Воронежской области работодателям частично компенсируется оплата труда инвалидов (70-75% от фактических затрат). Этот опыт стоит серьезно проанализировать и на этой основе установить налоговые льготы для коммерческих организаций и производств, которые принимают на работу инвалидов или обеспечивают заказами специализированные интеграционные мастерские.

Выявленные в ходе общественного мониторинга проблемы, ограничивающие трудоустройство инвалидов, связаны с отказами в приеме на работу в счет установленной квоты и недостаточным контролем в регионах за исполнением квот по трудоустройству. К сложностям приводит и недостаточная или излишняя детализация при оформлении индивидуальных программ реабилитации, а также практика понижения группы инвалидности вследствие официального трудоустройства инвалида и ограничения льгот по инвалидности без учета реальных доходов.

Отдельный блок проблем касается трудоустройства инвалидов, имеющих ментальные нарушения. Требуются комплексные меры поддержки инвалидов на рынке труда и с особенностями развития вследствие психических заболеваний.

Невысокий уровень квалификации людей с инвалидностью напрямую увязан с их профессиональной подготовкой. Необходимо развивать систему обучения и трудовой адаптации этой категории людей, в том числе с учетом запросов работодателей.

Существенно ограничивает возможности трудоустройства недостаточная доступность социальной среды. Отмечаются проблемы межведомственного взаимодействия при трудоустройстве инвалидов, а также низкий уровень информированности работодателей и инвалидов о программах трудоустройства.

Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан предложен комплекс мер, направленных на повышение трудовой занятости людей с инвалидностью, подготовлены адресные рекомендации для Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, органов исполнительной власти и общественных палат субъектов Федерации.

В частности, требуются внедрение системы поддерживающего трудоустройства и разработка механизмов межведомственного и межсекторного взаимодействия по вопросам трудоустройства инвалидов. Это создание и поддержка уже упомянутых служб (центров) по сопровождению людей с инвалидностью. Целесообразно формирование специальных отделов по трудоустройству этой категории людей в центрах занятости населения (ЦЗН), а также создание межведомственных координационных советов с участием учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, центров труда и занятости населения, учреждений медико-социальной экспертизы, НКО, организаций работодателей, финансовых управлений. Методические рекомендации региональным органам исполнительной власти по созданию профильных отделов в центры занятости населения уже направлены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в регионы.

Что касается трудоустройства женщин, то здесь ситуация менее оптимистична. Это связано, в первую очередь, с тем, что разработка и выполнение комплекса мер по созданию условий, позволяющих совмещать обязанности по воспитанию детей с трудовой занятостью, полностью отнесены на региональный уровень, и конкретных показателей эффективности выполнения данного пункта в Указе Президента России № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» не предусмотрено.

Нужно отметить, что в субъектах Федерации активно разрабатываются и внедряются меры, направленные на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью: организовано профессиональное переобучение женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трех лет, оказывается содействие трудоустройству незанятых женщин с малолетними детьми, в том числе, на вакансии с гибким графиком работы.

В то же время анализ мер, осуществляемых в регионах страны, свидетельствует, что требуется их корректировка и доработка, в частности:

– конкретизация мер и их дополнение четкими показателями эффективности реализации;

– привлечение к корректировке и реализации принятых мер женских общественных организаций;

– дополнение региональных мер возможностями развития системы присмотра за детьми в возрасте до трех лет (ясли, няни и т. п.).

В ходе общественного мониторинга выполнения Указа Президента России № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» экспертами выявлен ряд социально-экономических проблем, препятствующих женщинам совмещать обязанности по воспитанию детей с трудовой занятостью.

Это дискриминация женщин при приеме на работу: работодатели нередко предъявляют требования к полу, семейному положению и наличию детей, приоритет отдается мужчинам, для женщин ставится условие – не рожать.

Отмечается притеснение женщин в случае беременности: работодатели, стараясь избежать предоставления беременной предусмотренных законом гарантий, принуждают их к увольнению и т. п.

Существуют сложности при возвращении на работу после отпуска по уходу за ребенком. По мнению экспертов, законодательная гарантия сохранения рабочего места за работником, находящимся в отпуске по уходу за ребенком, в сочетании с правом женщин использовать отпуск по беременности и родам по частям (в том числе, в любой момент выйти из отпуска), на практике не эффективна, так как за период отпуска, как правило, существенно меняется ситуация, и выход на прежнюю должность оказывается нецелесообразным.

По-прежнему существуют проблемы с привлечением отцов к выполнению обязанностей по воспитанию детей: работодатели не предоставляют отцам отпуска по уходу за ребенком, отказывают в переводе на неполное рабочее время.

Сохраняется проблема очередей в детские сады. Альтернативные варианты предоставления дошкольного образования, присмотра и ухода (семейные детские сады, сертифицированные няни и т. п.) развиваются слабо.

Отмечается уклонение юридических лиц от выполнения обязанностей в отношении беременных и работников с семейными обязанностями. Распространенной, особенно в обществах с ограниченной ответственностью, является практика фактического прекращения хозяйственной деятельности: если в организации одна или несколько женщин уходят в отпуск по беременности, ее учредители создают новую организацию, куда переводят всех работников, за исключением беременных. В результате женщины не могут реализовать свое право на труд и получать пособия.

Несовершенен и порядок расчета страховых пособий в связи с материнством: двухлетний расчетный период, используемый при исчислении страховых пособий по беременности и родам и по уходу за ребенком, означает, что для получения сопоставимых с зарплатой сумм женщине необходимо без перерывов проработать не менее двух лет. Женщины, родившие ребенка в молодом возрасте, находятся в заведомо худшей ситуации.

Сейчас комиссия Общественной палаты Российской Федерации по труду и социальной политике обобщает предложения экспертов и некоммерческих организаций, поступившие в ходе общественных слушаний по общественному мониторингу Указа Президента России № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», и разрабатывает пакет рекомендаций по повышению эффективности реализации мер, направленных на занятость женщин, имеющих малолетних детей.

Общественный мониторинг социальных указов Президента Российской Федерации, касающихся трудоустройства инвалидов и женщин с детьми, будет продолжен.

Источники

Проект Федерального закона «Об общественном контроле». http://oprf.ru/discussions/1389/newsitem/19406

О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2334.

О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 // Российская газета – Федеральный выпуск. 2012. 9 мая.

О реализации мер, направленных на развитие трудовой занятости инвалидов. 3 апреля 2013 г. Сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/12