



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ТРУД ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ

Е.Б. АБАКУМОВА

Абакумова Екатерина Борисовна, доцент кафедры гражданского права Новосибирского военного института имени генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный сотрудник отдела социальных и правовых исследований Института философии и права Сибирского отделения Российской академии наук, кандидат юридических наук.

Автором осуществлено комплексное теоретико-правовое исследование государственной политики в сфере обеспечения экономических прав лиц с ограниченными возможностями здоровья. В работе рассмотрены данные, свидетельствующие об изменениях, происходящих в этой области права, освещены особенности правового регулирования трудоустройства и занятости инвалидов в России, выявлены перспективные направления совершенствования законодательного обеспечения экономических прав инвалидов с учетом позитивного опыта других стран.

Ключевые слова: экономические права, инвалиды, трудоустройство, занятость, профессиональная реабилитация инвалидов, квотирование рабочих мест, специализированные рабочие места, дискриминация по признаку инвалидности.

State Enforcement of the Right of Persons with Disabilities to Labor

E.B. Abakumova

Abakumova Ekaterina B., Associate Professor of the Department of Civil Law of Novosibirsk Military Institute named after General of the Army I.K. Yakovlev of National Guard Troops of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Siberian Institute of Management - Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), Research Scientist of the Department of Social and Legal Research of the Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, PhD (Law).

The author carries out a complex theoretical and legal research of the state policy in securing the economic rights of persons with disabilities. The publication reviews the data indicating changes taking place in this law sphere, highlights peculiarities of legal regulation of recruitment and employment of persons with disabilities in Russia, identifies prospective areas of the improvement of legal support of economic rights of persons with disabilities considering the positive experience of other countries.

Key words: economic rights, persons with disabilities, recruitment, employment, professional rehabilitation of persons with disabilities, setting workplace quotas, specialized workplaces, disability discrimination.

К основным гарантированным государством конституционным правам лиц с ограниченными физическими возможностями, наряду со специальным правом на социальное обеспечение, относятся и общие права человека и гражданина, в том числе базовые экономические права - право на труд и право на предпринимательскую деятельность. Однако реализация этих прав инвалидами существенно затруднена, в связи с чем в подавляющем большинстве случаев неизменным спутником инвалидности выступает бедность.

По данным первого Всемирного доклада об инвалидности, выпущенного совместными усилиями ВОЗ и Всемирного банка в 2011 г., в мире насчитывается более одного миллиарда инвалидов. В докладе говорится, что для большей части инвалидов планеты характерны не только низкие показатели состояния здоровья, но и низкий уровень достижений в области экономических возможностей <1>, другими словами, бедность и даже нищета. Именно по этой причине в **Конвенции** о правах инвалидов (2006), подписанной 177 странами и организациями региональной интеграции, подчеркивается, что инвалидность является как проблемой в области прав человека, так и составной частью проблемы устойчивого развития <2>.

Аналогичное положение содержится в проекте Глобального плана ВОЗ по инвалидности на 2014 - 2021 гг.: "ВОЗ признает инвалидность в качестве глобальной проблемы общественного здравоохранения, вопроса прав человека и приоритета в области развития" <3>.

<1> Всемирный доклад об инвалидности (WHO/NMH/VIP/11.04), 2011 г.: резюме на русском языке // Всемирная организация здравоохранения. URL: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/ru/ (дата обращения: 05.07.2019).

<2> [Конвенция](#) о правах инвалидов: принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г. N 61/106. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability (дата обращения: 05.07.2019).

<3> Проект Глобального плана ВОЗ по инвалидности на 2014 - 2021 гг.: Лучшее здоровье для всех людей с инвалидностью (ЕВ134/16), 2014 г. URL: <https://www.who.int/disabilities/actionplan/ru/> (дата обращения: 05.07.2019).

Конкурентоспособность инвалида на рынке труда и в предпринимательской деятельности снижена ввиду частичной утраты трудоспособности, а также наличия потребности в особых условиях труда и отдыха. Поэтому уровень экономической активности инвалидов в том или ином государстве определяется даже не столько имеющимся трудовым потенциалом инвалидов, сколько проводимой государством политикой в сфере занятости этой категории граждан.

По состоянию на 1 января 2019 г. в России проживает порядка 12 млн инвалидов, из которых работают около 1,6 млн человек. Доля занятых инвалидов в общей численности инвалидов трудоспособного возраста в нашей стране составляет лишь 18,7% <4>. При этом численность людей с ограниченными возможностями здоровья в нашей стране, так же как и во всем мире, имеет тенденцию к росту. Это обстоятельство накладывает дополнительную нагрузку на бюджеты различных уровней в части расходов на социальное обеспечение инвалидов. Единственный эффективный, и с точки зрения экономики, и с точки зрения права, способ снижения такого давления на бюджет - повышение уровня занятости инвалидов. Налоговые поступления в случае высокой доли занятых среди инвалидов способны покрывать расходы государства на социальные выплаты, а также могут являться источником достойных компенсаций для нетрудоустроенных инвалидов. Так, по оценке исследователей Вологодского научного центра РАН, величина ВВП, недопроизведенного экономически неактивными инвалидами в России, в 2015 г. насчитывает около 11,2 трлн руб., упущенный подоходный налог при этом составляет порядка 3,4 млрд руб. <5>

<4> Положение инвалидов // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/# (дата обращения: 11.07.2019).

<5> Нацун Л.Н., Шабунова А.А. К вопросу об экономической цене инвалидности // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. N 2. С. 171.

Практика показывает, что высокий уровень социального обеспечения является сдерживающим фактором в реализации трудового потенциала инвалидов, поскольку существенно снижает мотивацию к трудовой и предпринимательской деятельности. Поэтому проблема соотношения задачи по обеспечению гарантированного дохода лицам с ограниченными возможностями здоровья путем компенсационных выплат и задачи по вовлечению инвалидов в общественное производство характерна для государственной политики всех стран современного мира. В большинстве стран допускается совмещение социальных выплат и доходов от трудовой или предпринимательской деятельности. Но зачастую размер пенсии устанавливается в зависимости от величины получаемого инвалидом дохода. Например, в Ирландии человек, получающий пособие по инвалидности, может, не влияя на размер пособия, заработать до 120 евро в неделю, но за каждые 2 евро, заработанные сверх этой суммы, из пенсии вычитается 1 евро <6>. Во многих европейских странах выплаты пособия прекращаются по достижении доходов инвалида, превышающих размеры среднего заработка или определенного значения от минимальной заработной платы (Австрия, Польша, Португалия и др.). В ряде государств пособие по инвалидности сохраняется

только на время испытательного срока после трудоустройства (Канада, Франция, Голландия и др.) <7>.

<6> Новиков М.Л. Поддерживаемое трудоустройство в европейских странах: Пособие для специалистов, работающих в сфере трудоустройства людей с инвалидностью. М.: РООИ "Перспектива", 2008. С. 49.

<7> Новиков М.Л. Государственная политика в отношении трудовой занятости людей с инвалидностью: международный опыт и российская практика. М.: РООИ "Перспектива", 2008. С. 56.

Таким образом, современная государственная политика в сфере занятости инвалидов характеризуется тенденцией к установлению прямой зависимости между размером государственных социальных выплат и уровнем трудового дохода инвалида. Успешность такой политики зависит от формирования условий для полноценной реализации экономических прав лиц с ограниченными физическими возможностями посредством реализации трех взаимосвязанных направлений: 1) внедрения программ профессиональной реабилитации и абилитации инвалидов; 2) стимулирования предпринимательства инвалидов и найма инвалидов в частном секторе экономики; 3) создания эффективного антидискриминационного правового механизма в отношении инвалидов.

Ключевой компонентой государственной политики по обеспечению занятости инвалидов является профессиональная реабилитация, нацеленная на рациональное гарантированное трудоустройство. Рациональное трудоустройство подразумевает трудоустройство по профессии, которая соответствует ограничениям, продиктованным характером функциональных ограничений инвалида, с учетом существующего спроса на открытом рынке труда на специалистов данной профессии и пожеланий самого инвалида <8>.

<8> Зязин В.Н. Социально-экономическая политика обеспечения занятости инвалидов: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 10.

Согласно [Положению](#) об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения инвалиды имеют право в приоритетном порядке пройти профессиональное обучение по направлению органов по вопросам занятости <9>. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в 2014 г. утвердило [Перечень](#) рекомендуемых видов трудовой и профессиональной деятельности инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности, который содержит 448 профессий <10>. Данный Перечень носит рекомендательный характер и не ограничивает рациональное трудоустройство инвалидов в других профессиях и должностях.

<9> [Постановление](#) Министерства труда Российской Федерации N 3, Министерства образования Российской Федерации N 1 от 13 января 2000 г. (ред. от 08.02.2001) "Об утверждении Положения об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения" // Бюллетень нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2000. N 11; Российская газета. 2001. 22 марта.

<10> [Приказ](#) Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 4 августа 2014 г. N 515 "Об утверждении Методических рекомендаций по перечню рекомендуемых видов трудовой и профессиональной деятельности инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности" // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2014. N 9.

Работодатели вправе осуществлять резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, в том числе на основании договоров со службами занятости. Заключение такого договора предполагает, что работодатель обязуется в счет квоты для приема на работу

инвалидов создать рабочие места, а служба занятости обязуется направить безработных инвалидов на обучение по соответствующим профессиям для дальнейшего гарантированного трудоустройства.

В 2017 г. органы по вопросам занятости осуществили переход от заявительного принципа работы, когда инвалиду самому нужно было обращаться за содействием в трудоустройстве, к инициативному порядку и реализации превентивных мер, которые подразумевают персонализированный учет потребностей инвалидов в трудоустройстве, информационно-разъяснительную работу среди инвалидов, выявление и устранение барьеров для трудоустройства каждого конкретного инвалида <11>. Это позволило значительно повысить показатели трудоустройства инвалидов во многих регионах. Так, согласно данным мониторинга качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения, если в 2016 г. доля трудоустроенных инвалидов из числа зарегистрированных безработных инвалидов в России (около 100 тыс. чел.) составляла 39%, то в 2017 г. - уже 53%, в 2018 - 54,5%. Для сравнения, аналогичный показатель для всех категорий граждан, обращающихся в органы службы занятости в целях поиска подходящей работы, составляет 66,4% <12>.

<11> Уровень трудоустройства инвалидов при содействии службы занятости существенно увеличился // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/employment/resettlement/9>, 29.03.2018 (дата обращения: 20.06.2019).

<12> Мониторинг и оценка качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения (по итогам деятельности органов службы занятости в 2017 и 2018 гг.) // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/1281>; <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/1304> (дата обращения: 20.06.2019).

С 1 января 2019 г. неотъемлемой частью реабилитационных программ инвалидов со значительными ограничениями жизнедеятельности стали услуги по сопровождаемому содействию занятости, что должно способствовать дальнейшему повышению числа занятых инвалидов в стране. Сопровождение при содействии занятости инвалида предполагает "оказание индивидуальной помощи незанятому инвалиду при его трудоустройстве, создание условий для осуществления им трудовой деятельности и ускорения его профессиональной адаптации на рабочем месте, а также формирование пути его передвижения до места работы и обратно и по территории работодателя" <13>.

<13> Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. N 476-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации". URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.06.2019).

Еще один важный элемент механизма реализации экономических прав инвалидов - это система стимулирования найма лиц с ограниченными физическими возможностями в частном секторе экономики. Она включает два подхода к оказанию воздействия на работодателей: экономические меры государственной поддержки; административные меры государственного принуждения.

Современный российский рынок труда инвалидов регулируется с помощью следующих мероприятий:

- квотирование рабочих мест для инвалидов с обязательством работодателей создавать условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида;
- применение системы льгот и преференций для стимулирования работодателей создавать дополнительные (в том числе специальные) рабочие места для инвалидов;
- поддержка государством организаций, использующих труд инвалидов.

В настоящее время квота для приема на работу инвалидов устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации в пределах от 2 до 4% к среднесписочной численности работников организаций, на которых работают свыше 100 человек. Кроме того, с 2013 г. региональным органам государственной власти предоставлено право устанавливать квоты в размере до 3% для организаций с

численностью работников от 35 до 100 человек <14>. Тем самым в систему квотирования могут включаться организации малого и среднего бизнеса, что значительно расширяет возможности реализации права на труд инвалидами.

<14> Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 2 декабря.

Полномочия субъектов Российской Федерации по определению конкретного размера квоты были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в 2017 г. По мнению заявителя (инвалида II группы), описанные выше законоположения Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (ст. 21), а также принятые во исполнение названных положений нормы Закона Свердловской области от 25 марта 2013 г. N 23-ОЗ "О содействии занятости населения в Свердловской области", не соответствуют Конституции Российской Федерации и ограничивают право инвалида на труд и занятость у работодателей, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек. Однако Конституционный Суд Российской Федерации отклонил жалобу инвалида, указав, что оспариваемые законоположения в системе действующего правового регулирования закрепляют правовой механизм обеспечения занятости инвалидов и не могут расцениваться как нарушающие конституционные права гражданина <15>.

<15> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 мая 2017 г. N 996-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Логинова Михаила Владимировича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" и пунктом 1 статьи 7 Закона Свердловской области "О содействии занятости населения в Свердловской области" // СПС "КонсультантПлюс".

В рамках выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" <16> за период 2013 - 2015 гг. в нашей стране был реализован инновационный социальный проект по созданию адресно оборудованных (оснащенных) рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности в соответствии с требованиями, утвержденными Приказом Минтруда России от 19 ноября 2013 г. N 685н. Результатом явилось создание 44,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов, на которых по состоянию на 31 декабря 2015 г. закрепились в качестве постоянного места работы 30,8 тыс. инвалидов (69,7% от общей численности инвалидов, трудоустроенных в течение в 2013 - 2015 гг.) <17>.

<16> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" // СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2334.

<17> О результатах работы по обеспечению инвалидов специальными рабочими местами в период с 2013 по 2015 г. URL: <http://government.ru/orders/selection/406/22450> (дата обращения: 21.06.2019).

Государственная поддержка организаций, использующих труд инвалидов, а также индивидуальных предпринимателей - инвалидов осуществляется посредством таких экономических способов, как:

- 1) предоставление налоговых льгот в соответствии с федеральным и региональным законодательством;
 - 2) размещение государственных заказов на закупку товаров, работ и услуг;
 - 3) адресные меры поддержки отдельных программ, проектов и направлений деятельности общероссийских общественных организаций инвалидов и других работодателей, осуществляемые путем предоставления им целевых субсидий из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.
-

Стоит согласиться с мнением, что в нашей стране экономические стимулы в отношении работодателей являются более действенными, чем административные, поскольку "чрезмерное государственное принуждение ведет к развитию теневой экономики, несоблюдению законодательства и в результате еще большему ущемлению тех групп, в интересах которых проводится регулирование" <18>.

<18> Гашенина Н.В. Перспективы модернизации системы профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. N 3. С. 147.

Третий элемент системы государственного обеспечения занятости инвалидов - антидискриминационное законодательство, которое стало активно развиваться в России после ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов в 2012 г. В ст. 2 Конвенции "дискриминация по признаку инвалидности" определяется как "любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении" <19>.

<19> Конвенция о правах инвалидов (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в г. Нью-Йорке 13.12.2006 N 61/106). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability (дата обращения: 05.07.2019).

По смыслу Конвенции не допустима любая дискриминация по признаку инвалидности, т.е. не только прямая, но и косвенная. Косвенная дискриминация представляет собой требования, которые формально являются едиными для всех, но фактически ставят в неравное положение инвалидов. Например, необоснованные требования к состоянию здоровья при трудоустройстве в случаях, когда они не связаны с особенностями условий труда (вредная, тяжелая работа), безопасностью населения (работа в организациях общественного питания, детских учреждениях и т.п.), охраной здоровья работника (несовершеннолетние) <20>.

<20> Мачульская Е.Е. Концепция инвалидности в международных и российских нормативных актах // Социальное и пенсионное право. 2015. N 4. С. 20.

В рамках реализации положений Конвенции в 2014 г. был принят Федеральный закон N 419-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов", внедривший в российское законодательство понятие дискриминации по признаку инвалидности <21>. Однако утверждать, что в России создан эффективный антидискриминационный механизм, реально защищающий права инвалидов, к сожалению, еще слишком рано. В своих Заключительных замечаниях по докладу Российской Федерации Комитет по правам инвалидов выразил обеспокоенность тем, что в действующем законодательстве нашей страны отказ инвалидам в разумном приспособлении до сих пор не определен как одно из оснований для дискриминации. Кроме того, Комитетом рекомендован перенос бремени доказывания факта дискриминации на работодателя <22>.

<21> Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. N 419-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов" // СЗ РФ. 2014. N 49 (ч. VI). Ст. 6928.

<22> Заключительные замечания по первоначальному докладу Российской Федерации (CRPD/C/RUS/SO/1) (приняты Комитетом по правам инвалидов 09.04.2018). URL: <https://rosmintrud.ru> (дата обращения: 21.06.2019).

Согласно ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом. Как верно отмечает Р.Н. Жаворонков, содержащиеся в указанной статье нормы ориентированы прежде всего на споры, возникающие из материальных правоотношений, для субъектов которых характерны равенство, независимость и самостоятельность. Если же говорить о трудовых отношениях, то положения работника и работодателя не равны, и поэтому возможности большинства инвалидов в сборе достаточных доказательств факта дискриминации существенно ограничены <23>.

<23> Жаворонков Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: Монография. М.: Фонд НИПИ, 2014. С. 183 - 184.

Подводя итог вышеизложенному, следует сказать, что усилия государства и общества по обеспечению прав инвалидов на социальное обеспечение никоим образом не должны снижать значимость реализации ими фундаментальных экономических прав гражданина. Поэтому современная политика большинства государств переориентирована с социальных выплат и компенсаций на мероприятия по социальной интеграции инвалидов в общество и стимулированию их экономической независимости. При этом средства, направленные на данные цели, рассматриваются не как безвозвратные субсидии, а как инвестиции, способные не только себя окупить, но и обеспечить положительную экономическую отдачу в будущем.

Литература

1. Гашенина Н.В. Перспективы модернизации системы профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов / Н.В. Гашенина // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. N 3. С. 145 - 149.
2. Жаворонков Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: Монография / Р.Н. Жаворонков. Москва: Фонд НИПИ, 2014. 384 с.
3. Зязин В.Н. Социально-экономическая политика обеспечения занятости инвалидов: Автореферат диссертации кандидата экономических наук / В.Н. Зязин. Москва, 2011. 24 с.
4. Мачульская Е.Е. Концепция инвалидности в международных и российских нормативных актах / Е.Е. Мачульская // Социальное и пенсионное право. 2015. N 4. С. 20 - 26.
5. Нацун Л.Н. К вопросу об экономической цене инвалидности / Л.Н. Нацун, А.А. Шабунова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. N 2. С. 160 - 174.
6. Новиков М.Л. Государственная политика в отношении трудовой занятости людей с инвалидностью: международный опыт и российская практика / М.Л. Новиков. Москва: Перспектива, 2008. 140 с.
7. Новиков М.Л. Поддерживаемое трудоустройство в европейских странах: Пособие для специалистов, работающих в сфере трудоустройства людей с инвалидностью / М.Л. Новиков. Москва: Перспектива, 2008. 83 с.