

## ИНВАЛИДЫ: ДИСКРИМИНАЦИЯ И ЗАНЯТОСТЬ.

Согласно международно-правовым нормам политика государств по отношению к инвалидам должна быть направлена на предотвращение ущемления их человеческого достоинства и социального отторжения, на создание условий для равноправного и всестороннего участия лиц с ограниченными возможностями в жизни общества. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятые резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеей ООН от 20 декабря 1993 г. , предусматривают, что государствам следует признать принцип, в соответствии с которым инвалиды должны получать 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. Законы и правила в области занятости не должны быть дискриминационными в отношении инвалидов и не должны создавать препятствий для их трудоустройства (п. 1 правила 7).

По сравнению с другими социальными группами лиц, являющихся неконкурентоспособными на рынке труда, инвалиды испытывают наибольшие сложности в процессе реализации формально равного права на труд. Множественной дискриминации в сфере занятости подвергаются женщины-инвалиды, лица с ограниченными возможностями старших возрастных групп. Нерешенные проблемы трудоустройства инвалидов снижают качество их жизни, влекут серьезные угрозы маргинализации населения.

Как лица, ограниченные в трудоспособности и жизнедеятельности, инвалиды нуждаются в создании условий для повышения их конкурентоспособности, реализации права на образование, в облегчении условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации и в опоре на общую стратегию социальной инклюзии. В развитых странах преобладает мнение, что такие проявления дискриминации, как экономическое и психологическое давление, ограничение доступа к социальным благам (например, отсутствие специальных приспособлений в общественных местах), не могут быть решены только путем оптимизации трудового законодательства.

За рубежом и в России есть противники установления для инвалидов мер социальной и правовой защиты (например, квот при приеме на работу), считающие их "дискриминацией наоборот". Однако Конвенция Международной организации труда (МОТ) от 20 июня 1958 г. N 111 "О дискриминации в области труда и занятий" не включает в понятие дискриминации всякие различия, исключения или предпочтения, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий (ст. 1). Специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей инвалидов и других трудящихся, не должны считаться дискриминационными в отношении других трудящихся (ст. 2, 4 Конвенции МОТ от 20 июня 1983 г. N 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов).

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).

МОТ рекомендует 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 правительством помощи в создании специализированных предприятий для инвалидов, которые не имеют реальной возможности получить работу в неспециализированных организациях. Это может улучшить положение в области занятости работающих в них инвалидов и по возможности подготовить их к работе в обычных условиях (подп. "а", "б", "с", п. 11 Рекомендации МОТ от 20 июня 1983 г. N 168 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов). Европейская социальная хартия (в редакции 1996 г.) обязывает государства активно способствовать занятости лиц с ограниченной трудоспособностью путем всяческого поощрения предпринимателей нанимать на работу таких лиц, использовать их в обычной производственной среде и приспособлять условия труда к нуждам нетрудоспособных, а там, где это невозможно, создавать специальные рабочие места и производственные участки для инвалидов (п. 2, ст. 15).

В ряде зарубежных стран меры социальной защиты для отдельных социальных групп населения принято называть позитивной (положительной) дискриминацией, или "утвердительными действиями" (affirmative action). Они снижают уровень структурной дискриминации в обществе в зависимости от принадлежности лиц к социальным группам, степень социальной напряженности. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов допускают, что в национальном законодательстве для инвалидов "может быть предусмотрена возможность принятия положений о позитивной дискриминации" (п. 3 правил 15).

В декабре 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла всеобъемлющую и единую Конвенцию о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов, которая с 30 марта 2007 г. открыта для подписания и ратификации государствами-участниками и должна стать первым международным договором о правах человека в XXI веке. В соответствии с данным актом дискриминация по признаку инвалидности означает любое различие, исключение или ограничение по признаку инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, использования или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любой иной области (ст. 2). Это определение соответствует понятию негативной (отрицательной) дискриминации инвалидов, которая и требует ликвидации.

В Конвенции о защите прав инвалидов особо выделен принцип недискриминации. Он является производным от провозглашенного принципа уважения неотъемлемого достоинства, личной самостоятельности, независимости человека, включая свободу делать свой собственный выбор, и получает развитие в иных общих принципах Конвенции о защите прав инвалидов (ст. 30). Подтверждено, что конкретные меры, необходимые для ускорения или достижения фактического равенства инвалидов, не считаются дискриминацией, по смыслу данной Конвенции (ст. 5).

В области труда и занятости Конвенция о защите прав инвалидов исходит из признания права инвалидов на труд наравне с другими. Оно включает право иметь возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который свободно выбран или принят на рынке труда, и производственную среду, которая носила бы открытый и

инклюзивный характер и была доступна для инвалидов. Государства-участники должны принимать надлежащие меры, в том числе в области законодательства, по запрещению дискриминации по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, непрерывность занятости, продвижение по службе, предоставление инвалидам разумных удобств на рабочем месте (ст. 27).

Принятие ООН Конвенции о защите прав инвалидов убеждает в незыблемости гуманистических подходов к реализации прав лиц с ограниченными возможностями и обуславливает целесообразность учета этих подходов при оценке состояния действующего российского законодательства о занятости и социальной защите инвалидов и практики его применения.

В отечественной юриспруденции предоставление инвалидам мер социальной и правовой защиты (дополнительных гарантий) в области занятости обычно соотносится с понятием дифференциации в правовом регулировании труда на основе такого субъективного фактора, как состояние здоровья. Исходя из ст. 3 ТК РФ не являются дискриминацией ограничения при приеме на работу с учетом состояния здоровья инвалидов, установление для них реабилитирующих условий труда, гарантий в области рабочего времени и времени отдыха, преимущественного права на заключение трудового договора о надомной работе. По официальным данным, численность российских инвалидов превышает 11 млн человек, и только 15 % инвалидов трудоспособного возраста "вовлечено в профессиональную деятельность". На основе системы многопрофильной реабилитации инвалидов в Федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы" намечено замедлить процесс инвалидизации населения, вернуть к профессиональной, общественной, бытовой деятельности около 800 тыс. инвалидов, тогда как в течение 2000-2005 гг. были реабилитированы 571, 2 тыс. человек. Планируется увеличение производственных мощностей, укрепление материально-технической базы и техническое перевооружение, модернизация предприятий Всероссийского общества инвалидов, Всероссийского общества слепых, Всероссийского общества глухих, Общероссийской организации инвалидов войны в Афганистане, создание на предприятиях, находящихся в собственности общероссийских организаций инвалидов, не менее 4250 рабочих мест за счет федерального бюджета и внебюджетных средств .

В настоящее время на российском рынке труда сохраняется возникшая при переходе к рынку тенденция сокращения численности работающих инвалидов. Лица с ограниченными возможностями сталкиваются с различными проявлениями дискриминации в сфере занятости. Многие работодатели и работники воспринимают инвалидов исключительно как обузу на производстве. Нередко это психологически обусловлено отсутствием понимания положения инвалидов, их потребностей и возможностей. Сказывается недостаток информации о том, в какой мере работодатели финансируют предоставление установленных законодательством гарантий для лиц, испытывающих трудности в поиске работы. Так, эрудит и автор нашумевших книг о судьбах цивилизаций А. Никонов расценивает прием на работу беременной женщины не иначе как акт благотворительности со стороны работодателя, ошибочно утверждая, что работодатель оплачивает полагающиеся женщине в связи с материнством отпуска.

Актуальными для России являются положения Конвенции о защите прав инвалидов о необходимости принимать безотлагательные, эффективные и надлежащие меры с тем, чтобы: а) повышать осведомленность в обществе в целом об инвалидах и укреплять уважение их прав и достоинства;

б) вести борьбу со стереотипами, предрассудками и пагубной практикой в отношении инвалидов, в том числе по признаку пола и возраста, во всех случаях жизни;

в) расширять понимание потенциала и вклада инвалидов (ст. 8). Разработка и реализация таких мер (просветительских кампаний, обучающих программ и т. д.) должна содействовать преодолению явлений социал-дарвинизма в обществе, усилившихся в условиях рыночной экономики. Трудоустройство инвалидов осложняется тем, что большинство из них нуждаются в специальных условиях труда. Установленные федеральным законодательством налоговые льготы для работодателей, использующих труд инвалидов и организующих их обучение, не компенсируют требуемые расходы. Проблемы финансового обеспечения, а также организации деятельности по созданию специальных рабочих мест для инвалидов обострились в условиях осуществляемой ныне бюджетной и административной реформы, передачи для осуществления полномочий федеральных органов власти в сфере занятости на региональный уровень. В субъектах Российской Федерации только формируются банки данных инвалидов, желающих трудиться, определяются финансовые возможности специального трудоустройства исходя из расчетной стоимости рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями. Механизм сотрудничества региональной власти и работодателей в сфере занятости инвалидов находится в стадии становления. Привлекают внимание и заслуживают более широкого применения предпринимаемые в субъектах Российской Федерации меры по субсидированию на конкурсных началах проектов предпринимателей по созданию рабочих мест для инвалидов, иному стимулированию социально ответственного поведения работодателей, использованию в сфере трудоустройства лиц с ограниченными возможностями инструментов социального партнерства.

На открытом рынке труда в интересах малого бизнеса с 1 января 2005 г. был повышен норматив численности работников для квотирования трудоустройства инвалидов с 30 до 100 человек, что привело в некоторых субъектах Российской Федерации к снижению количества работодателей, обязанных трудоустроить инвалидов, до нескольких процентов от их общего числа. Поэтому положительно то, что в феврале 2007 г. Государственная Дума одобрила законопроект о снижении планки минимальной численности работников для квотирования рабочих мест для инвалидов до 50 человек.

С другой стороны, представляется неосновательным восстановление нормы об обязанности работодателя произвести плату в размере прожиточного минимума в бюджет субъекта Российской Федерации за каждого инвалида, нетрудоустроенного в счет квоты. Назрело время обязать работодателей к непосредственному трудоустройству лиц с ограниченными возможностями, гарантировать работодателям в установленных пределах возмещение расходов по созданию условий труда для инвалидов в соответствии с индивидуальными программами реабилитации. Следует усилить контроль за расходованием средств, которые могут быть аккумулированы в фонде трудоустройства инвалидов, а также за качеством квотируемых рабочих мест, не допускать дискриминации инвалидов по условиям оплаты труда. В некоторых комментариях к спорной норме об обязательной плате за отказ инвалиду в приеме на работу в счет квоты прозвучало, что при ее введении работодатели не смогут отмахнуться от инвалидов. Но так ли это? В большинстве случаев работодатели как раз предпочтут реальному трудоустройству инвалидов невысокую по размеру выплату, дискриминируя инвалидов отказом в заключении трудового договора.

Плата представляется оправданной лишь при наличии исключительных оснований, которые следует закрепить законодательно с учетом накопленного регионального

опыта решения этих вопросов. Конкретизация указанных оснований необходима, кроме того, для решения проблем привлечения к административной ответственности работодателей, виновных в отказе в приеме на работу инвалидов в пределах установленной квоты (п. 1 ст. 5. 42 КоАП).

Обращает внимание и то, что по размерам административные штрафы за нарушения законодательства о труде инвалидов превосходят плату за невыполнение норм квотирования. При соответствующем целевом использовании эти штрафы могли бы также служить разрешению финансовых проблем квотирования рабочих мест для инвалидов. В Украине, например, квотирование рабочих мест для инвалидов является обязательным для организаций с численностью работников более 8 человек, контролируется Фондом социальной защиты инвалидов, который функционирует за счет бюджетных средств, добровольных взносов, административных штрафов и используется для решения проблем занятости инвалидов в масштабах всего государства.

Есть место дискриминации инвалидов и на закрытом рынке труда. Некоторые меры поддержки предоставляются общероссийским объединениям инвалидов, их организациям и учреждениям (например, налоговые льготы, предусмотренные п. 3 ст. 381, п. 5 ст. 395 НК РФ) и не установлены для региональных, местных объединений инвалидов, их организаций и учреждений. В юридической литературе обоснованно указывается, что не соответствует нормам международного трудового права и, в конечном счете, дискриминирует инвалидов то, что решение вопросов государственной поддержки одной и той же категории граждан-инвалидов зависит от статуса общественной организации.

На практике инвалиды не могут конкурировать со здоровыми работниками по стоимости производимой продукции и услуг, несмотря на их высокое качество. В целях сохранения рабочих мест для инвалидов в Федеральном законе РФ от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" установлены некоторые преимущества при размещении заказов общероссийским организациям инвалидов в отношении предлагаемой цены контракта. Но гарантии получения таких заказов являются недостаточными, и основной проблемой для специализированных предприятий инвалидов становится обеспечение инвалидов работой. В связи с этим заслуживает внимания проект федерального закона "О государственной поддержке общественных объединений инвалидов", предусматривающий резервирование для этих объединений определенной доли государственных заказов на выполнение некоторых видов услуг, производство и поставку отдельных видов продукции для государственных нужд, а также привлечение организаций инвалидов к выполнению государственного социального заказа.

Ограничивают право инвалидов на труд нормы законопроектов, не отвечающие международно-правовым стандартам, а также сохраняющийся вакуум в правовом регулировании некоторых насущных вопросов трудоустройства инвалидов.

Так, руководитель Центра Института экономики РАН Е. Гонтмахер не без оснований сетует, что подготовленный Минздравсоцразвития проект Перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу или ее прохождению, расходится с нормами Конвенции о защите прав инвалидов и мировой практикой. В проекте ничего не сказано, например, о венерических заболеваниях, препятствующих государственной службе, но содержатся запреты данной занятости

для лиц, страдающих гипопигментным меланозом, слабовидящих и тех, кто передвигается на инвалидной коляске; не учитывается необходимость создания специальных условий труда для инвалидов.

Не вполне разрешены в российском законодательстве вопросы резервирования рабочих мест для инвалидов. Согласно Стандартным правилам обеспечения равных возможностей для инвалидов резервирование или целевое трудоустройство инвалидов относится к мероприятиям по активной поддержке включения инвалидов в свободный рынок труда (п. 2 правила 7). На федеральном уровне Постановлением Минтруда РФ от 8 сентября 1993 г. N 150 утвержден Перечень приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда (гравер, диспетчер, юрист и др., всего более 100 профессий). Вместе с тем инвалиды имеют право на свободный выбор профессии, доступной им по состоянию здоровья, а при замещении вакансий, тем более в условиях рыночной конкуренции, требуется должная квалификация работников. Во многих региональных актах понятия квотирования и резервирования рабочих мест для инвалидов отождествляются. В Законе же Республики Татарстан от 24 июля 2006 г. N 60-ЗРТ "О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите" предусмотрено, что резервирование рабочих мест для инвалидов по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, осуществляется в порядке, определяемом Кабинетом Министров Республики Татарстан (ст. 4).

Было бы целесообразным при посредничестве органов службы занятости резервировать в пределах квоты рабочие места для инвалидов, проходящих профессиональную подготовку, переподготовку по рекомендуемым им и требующимся в организации профессиям. Кроме того, в федеральном законопроекте "О первом найме" следует учесть интересы молодых инвалидов из числа выпускников учреждений системы профессионального образования, чтобы предоставить им возможность заключения трудового договора с работодателями на резервируемые в установленном порядке рабочие места.

1. <http://www.un.org/russian> (2006. 20 декабря)
2. См.: Цыганов М. Е. Интеграция инвалидов в сферу занятости: опыт стран Евросоюза // Труд за рубежом. 2003. N 4. С.50, 54 и др.
3. Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М., 1990. С. 140.
4. Там же. С. 272.
5. Международная организация труда. Конвенции и рекомендации. 1957-1990. Т. 2.
6. Европейская социальная хартия: Справочник. М., 2001. С. 190.
7. <http://daccessdds.un.org> (2007. 22 февраля). Далее - Конвенция о защите прав инвалидов.
8. Утв. постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832 // СЗ РФ. 2005. N 40. Ст. 4095.

8. См. : Никонов А. Конец феминизма. Чем женщина отличается от человека. М. , 2005. С. 195-196.
9. См. : Михайлов А. А. Комментарий к законам о социальном обслуживании и социальной защите инвалидов в Российской Федерации // Работодатель. 2006. N 1. С. 29-30.
10. СЗ РФ. 2005. N 30 (часть I). Ст. 3205.
11. Гонтмахер Е. К госслужбе не годен // Российская газета. 2007. 13 февраля.
12. Бюллетень Минтруда РФ. 1993. N 11-12.
13. Республика Татарстан. 2006. N 150.