

государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»
Кафедра трудового права и права социального обеспечения
при участии
Министерства труда и социальной защиты РФ
Российской ассоциации трудового права и социального обеспечения
Ассоциации юристов России
Федерации независимых профсоюзов России

ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ ПРОГРАММЫ ДОСТОЙНОГО ТРУДА И ДОСТОЙНОГО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Андреевские чтения, посвященные 90-летию со дня рождения
крупнейшего ученого, заслуженного деятеля науки РСФСР
Виталия Семеновича Андреева

Материалы IX международной научно-практической
конференции

Под общей редакцией
Президента Российской ассоциации трудового права
и социального обеспечения,
заведующего кафедрой трудового права
и права социального обеспечения Московского государственного
юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА),
заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук,
профессора, академика РАН
К. Н. Гусова

Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



УДК 349.2(09)
ББК 67.405
П90

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)»
КАФЕДРА ТРУДОВОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРИ УЧАСТИИ
МИНИСТЕРСТВА ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РФ
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ТРУДОВОГО ПРАВА И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ
ФЕДЕРАЦИИ НЕЗАВИСИМЫХ ПРОФСОЮЗОВ РОССИИ

Под общей редакцией Президента Российской ассоциации трудового права и социального обеспечения, заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, академика РАН К. Н. Гусова.

П90 Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения. Андреевские чтения, посвященные 90-летию со дня рождения крупнейшего ученого, заслуженного деятеля науки РСФСР Виталия Семеновича Андреева: материалы IX международной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К. Н. Гусова; сост. канд. юрид. наук, доц. О. А. Шевченко, канд. юрид. наук, ст. преп. М. И. Акатнова. — Москва : Проспект, 2013. — 936 с.

ISBN 978-5-392-10870-1

Организатором конференции выступает Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (кафедра трудового права и права социального обеспечения) при участии:

- Министерства труда и социальной защиты РФ;
- Российской ассоциации трудового права и социального обеспечения;
- Ассоциации юристов России;
- Федерации независимых профсоюзов России.

Информационную поддержку конференции оказывают:
издательство «Проспект»;
справочные правовые системы «Консультант Плюс»;
ГАРАНТ.

Спонсорами конференции выступают:
— Адвокатская контора «Публичное право»;- Юридическая фирма «ЮСТ».

Настоящим изданием представляются основные материалы IX международной научно-практической конференции, которая проходит в период с 29 мая по 1 июня 2013 года в Москве, в Московском государственном юридическом университете имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Тема конференции: «Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения. Андреевские чтения, посвященные 90-летию со дня рождения крупнейшего ученого, заслуженного деятеля науки РСФСР Виталия Семеновича Андреева».

Издание предназначено для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, а также всех, кто интересуется трудовым правом и правом социального обеспечения.

УДК 349.2(09)
ББК 67.405

ISBN 978-5-392-10870-1

© Коллектив авторов, 2013
© ООО «Проспект», 2013

Новикова Светлана Ивановна

Доцент кафедры частного права УО ФПБ Международного университета «МИТСО»
(Минск, Беларусь)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ТРУДОВОЙ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ ИНВАЛИДОВ: ВОЗМОЖНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТОЙНЫЙ ТРУД

В 1999 году Международная организация труда (МОТ) приняла Программу достойного труда, в которой сформулированы принципы концепции достойного труда. МОТ определила достойный труд как производительный труд в условиях свободы, справедливости, безопасности и уважения достоинства трудящегося человека при соблюдении повсеместно признанных трудовых норм и принципов социального диалога. Его основой являются полная и продуктивная занятость, здоровые условия и справедливая оплата труда работников.

Концепция достойного труда находит все более широкое отражение в социально-экономических стратегиях государств — членов МОТ. Реализация идеи достойного труда посредством достижения полной и продуктивной занятости всех является важным элементом Целей развития тысячелетия.

В рамках борьбы за достойный труд важное место отводится проблемам трудоустройства и занятости инвалидов.

Трудоустройство инвалидов остается одной из самых сложных проблем современного общества. «... На 1 января 2012 г. на учете в органах по труду, занятости и социальной защите состояло 508,4 тыс. инвалидов, в том числе: инвалидов I группы — 73,5 тыс. человек; II группы — 271,2 тыс. человек; III группы — 138 тыс. человек; детей-инвалидов в возрасте до 18 лет — 25,7 тыс. человек. За 2011 год численность инвалидов увеличилась на 0,8 процента. Удельный вес инвалидов в общей численности населения республики составил 5,4 процента»¹. Высокий уровень инвалидности населения, устойчивая тенденция увеличения численности инвалидов и утяжеление ее социальных последствий вызывает снижение трудового потенциала нашей страны. Все это требует принятия мер по совершенствованию управления занятостью инвалидов и закреплению их на рабочих местах.

Развитие экономики Республики Беларусь нуждается в постоянном пополнении трудовыми ресурсами. Острота проблемы поиска эффективных мер содействия занятости обусловлена тем, что «... из полумиллиона инвалидов только 18% инвалидов трудоспособного возраста вовлечены в профессиональную деятельность, более 80% людей с инвалидностью трудоспособного возраста являются безработными. Особенно низка вовлеченность в трудовую деятельность среди инвалидов I и II групп, в данных группах безработица достигает 90–95%. Из тех, кто имеет третью группу инвалидности, трудоустроены около 50%»².

Неуклонный рост инвалидности населения побуждает государство, общественность к поиску путей преодоления социальных последствий инвалидности с позиции поддержания демографического баланса и воспроизводства рабочей силы, с одной стороны, с другой — обеспечение населения со сниженными трудовыми возможностями достойной жизни в обществе. В данном случае автором рассматриваются по-

следствия инвалидности с точки зрения правовой и социальной позиции через профессиональную и трудовую реабилитацию.

Отправной точкой для многих изменений в законодательстве в отношении инвалидов в последние годы стало новое определение инвалидности, введенное Законом Республики Беларусь от 17 июля 2009 г. № 48-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социальной защиты инвалидов»¹. Законом Республики Беларусь от 23.07.2008 г. № 422-З «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов»². Сегодня *инвалид*, согласно закону — «лицо с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами мешают полному и эффективному участию его в жизни общества наравне с другими гражданами» (ст. 1, 3).

Изменение, приведенное новым законом от 17 июля 2009 г. № 48-З в само определение понятия «инвалид» связывает перенос центра тяжести социальной политики в отношении инвалидов с пассивных форм поддержки на реабилитацию и интеграцию инвалидов в общество.

Отныне *реабилитация* инвалидов трактуется как «система мер, направленных на оказание помощи инвалидам в достижении ими оптимального физического, интеллектуального и социального уровней деятельности, а также поддержание их посредством предоставления необходимых средств, услуг, информации и иными способами, обеспечивающими улучшение качества жизни и расширение рамок их независимости, состоящая из медицинской, профессиональной, трудовой и социальной реабилитации» (ст. 1, 3).

В настоящее время во взглядах мирового сообщества происходит изменение парадигмы — от медицинской, основанной на благотворительности, к современной модели инвалидности, в основе которой лежат права человека, связывающее проблемы инвалидности с проблемой обеспечения гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.

Реабилитация инвалидов — сложнейшая многоаспектная проблема, в которой в равной мере значимы медицинские, трудовые и профессиональные аспекты. В соответствии со ст. 1 Закона «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» от 22 июля 2008 г. все потребности инвалидов в реабилитации разделены на четыре большие группы, положенные в основу соответствующих разделов комплексной реабилитации: медицинской, профессиональной трудовой и социальной.

Хотелось бы по ряду причин остановиться на профессиональной и трудовой реабилитации. Очевидно, что проблема профессиональной, трудовой реабилитации (и как ее итог — трудоустройство инвалидов на постоянную работу) становится весьма актуальной.

На современном этапе трудоустройство инвалидов является одной из самых серьезных проблем не только в Беларуси, но и во многих других странах. Одним из основных прав каждого жителя нашего государства является право на труд, которое закреплено в ст. 41 Конституции Республики Беларусь³.

Значительный вклад в решение многих вопросов инвалидов вносится государственными программами, которые направлены на улучшение качества жизни инвалидов и социальную интеграцию их в общество.

¹ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2009 г. № 48-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социальной защиты инвалидов» // НРПА РБ 20 июля 2009 г. № 2/1600.

² О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. № 422-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2008. № 184. № 2/1519.

³ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Минск: Амалфея, 2005. 48 с.

¹ <http://mi№trud.gov.by/ru/gsp/gsp>. Дата доступа: 11.21.2012.

² Труд людей с инвалидностью / О.В. Граблевский [и др.]; под общ. ред. С.Е. Дроздовского. Минск: А.А. Згировский, 2012. С. 121.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2010 г. № 1126 утверждена Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011–2015 годы и ее подпрограмма «Предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов», в которой на мероприятия по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов планируется направить Вг 20,3 млрд, в том числе Вг 3,1 млрд составят средства республиканского бюджета, Вг 17,2 млрд — местных бюджетов¹.

«...Обеспечение занятости инвалидов осуществлялось в рамках Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2011 г., в которой предусмотрен раздел по профессиональной реабилитации и содействию в трудоустройстве инвалидов. В отчетный период, за содействием в трудоустройстве в органы по труду, занятости и социальной защите обратилось более 4,0 тыс. инвалидов. Всего трудоустроено 2,3 тыс. инвалидов, в том числе в счет брони 1,1 тыс. человек.

За 2011 год компенсированы и финансированы затраты из средств Фонда социальной защиты населения на сумму более 6,2 млрд рублей 47 нанимателям за приобретенное оборудование для создания 145 рабочих мест инвалидов»². Несмотря на принятые государственные программы, потраченные средства, показатели трудоустройства лиц с ограниченными возможностями здоровья остаются достаточно низкими.

Рынок труда инвалидов — это элемент общего рынка труда, но с известной спецификой. Не все наниматели готовы рассматривать инвалида как ресурс, который может повысить эффективность работы предприятия. Между тем, степень готовности любого человека к работе, уровень его квалификации, исполнительности зависят не столько от физических возможностей, сколько от множества других факторов.

Более половины инвалидов в Беларуси не имеют постоянной работы. Каждый третий из тех, кому повезло получить место, работает не по специальности. Каким образом и кто в первую очередь должен решать эту проблему?

Центр системных бизнес-технологий «САТИО» совместно с Белорусским молодежным общественным объединением «Разные-Равные» провели свое исследование ситуации в сфере трудоустройства лиц с ограниченными возможностями накануне Международного дня инвалидов.

Данное исследование проводилось на территории города Минска. Были использованы три метода: анкетный опрос лиц с ограниченными физическими возможностями; телефонные интервью среди нанимателей и представителями региональных служб занятости. Характеризуя свою мотивацию к работе, 35,7% опрошенных инвалидов ответили, что работа для них является главным источником доходов. Двадцать пять процентов респондентов работают для того, чтобы реализовать свои способности и самоутвердиться, 14,6% опрошенных считают работу возможностью общаться. Из опрошенных инвалидов 11,3% работают с целью увеличения коэффициента для перерасчета пенсии. 8% работают, чтобы доказать, что инвалиды могут занять достойное место в обществе. Работу как средство забыть о проблемах расценивают 2,8% респондентов³.

Белорусским обществом инвалидов было проведено свое внутреннее социологическое исследование, которое касалось возможности трудоустройства инвалидов. Выяснилось, что среди людей, имеющих инвалидность, только 14% имеют реальную возможность трудоустроиться без помощи государства, общественных организаций и дополнительной переподготовки⁴. Особенно это касается инвалидов с детства. Несмо-

¹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2010 г. № 1126 «Об утверждении Комплексной программы развития социального обслуживания на 2011–2015 гг.»

² <http://mintrud.gov.by/tu/gsp/gsp>. Дата доступа: 11.21.2012.

³ Канюнич Ж. Как решить проблему трудоустройства инвалидов? // Газета «Вместе». 05.12.2011. <http://www.wmeste.by/?p=3435>. Дата доступа: 10.12.2012.

⁴ Материалы круглого стола «Равное трудоустройство для инвалидов». Минск. 31.10.2011. <http://www.wmeste.by/?p=3211>. Дата доступа: 10.12.2012.

тря на то, что зачастую такие инвалиды получают хорошее образование по престижным специальностям, у них возникает больше всего проблем при трудоустройстве.

Происходит это потому, что у нас не оказываются комплексные услуги по сопровождению инвалида на рабочее место, помощи в составлении резюме и дальнейшему отслеживанию ситуации, как человека приняли в коллективе, с какими рабочими и психологическими проблемами он там сталкивается. К сожалению, существует ситуация иждивенчества. Зачастую люди готовы получать свою пенсию, чувствуя себя комфортно, ничего не делая. В Республике Беларусь не предоставляются услуги по обучению и сопровождению инвалида до рабочего места. Такая форма работы при условии сопровождаемого трудоустройства инвалидов снимала бы налоговую нагрузку с государства.

Люди с ограничениями очень часто обращаются в ОО «БелОИ» по вопросам трудоустройства. Хотя на предприятиях службы занятости есть норматив — 5% бронирования рабочих мест для инвалидов, этот норматив не выполняется по той причине, что он имеет декларированный характер. Предприятие, отказываясь трудоустроить инвалида, никаких штрафных санкций либо какого другого наказания не несет. До сих пор не получили реализации предложения «БелТИЗ», «БелОГ», «БелОИ», которые вот уже на протяжении 10 лет выступают с инициативой создания специального фонда, средства которого, полученные от штрафов за нетрудоустройство инвалидов, использовались бы для создания рабочих мест для инвалидов, усовершенствования системы их трудоустройства. Такого рода фонд уже существовал в Беларуси с 1992 по 1994 год. Такие фонды есть почти во всех странах Европы. Это государственные фонды, которые работают в конкретном направлении. Лоббирование инвалидными организациями создания такого фонда пока ни к чему не привело.

Попытки разрешения проблем занятости людей с инвалидностью исключительно с помощью традиционных инструментов социальной защиты *не приводят к устойчивым результатам*. Для того чтобы приступить к поиску подходящей работы или получить профессиональную и (или) трудовую реабилитацию, людям с инвалидностью необходимо иметь Индивидуальную программу реабилитации инвалида (далее — ИПРИ). Прием на работу без данного документа не допускается. Для регистрации в центре занятости в качестве безработного инвалид также должен предоставить ИПРИ.

Так, до сих пор на практике наблюдается значительное доминирование «медицинского» подхода к инвалидности. Профессиональные и трудовые рекомендации, выдаваемые Медико-реабилитационной экспертной комиссией (далее — МРЭК), исходя из комплексной оценки состояния здоровья гражданина¹, являются основным медицинским заключением, определяющим доступность инвалиду тех или иных видов труда, в подавляющем большинстве случаев основываются на узком перечне профессий и не отражают потенциальных профессиональных возможностей инвалидов. Существующий перечень профессий и должностей, предназначенных для преимущественного замещения инвалидами, ограничивается простым перечислением этих профессий и не разработан с точки зрения оценки функциональной пригодности их для инвалидов и не учитывает специфику требований, предъявляемых к работнику при выполнении работ разной сложности, например, разных разрядов одной профессии.

Таким образом, до настоящего времени не создано такой системы, которая позволила бы совместить потенциальные профессиональные возможности конкретного инвалида с требованиями к состоянию здоровья различных профессий и условий труда.

¹ Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 25 октября 2007 г. № 97 «Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья» (в ред. от 08.11.2010 г. № 142).

Для обеспечения людям с инвалидностью равных прав и условий на рынке труда еще многое предстоит сделать. При этом во главу угла при их трудоустройстве должна быть поставлена не степень утраты трудоспособности, а выявление у лица с ограниченными возможностями индивидуальных способностей к труду и определенной профессиональной деятельности, определение того, как использовать эту деятельность максимально эффективно.

Для решения задач, определяющих основные направления формирования системы реабилитации инвалидов, необходимо следующее: во-первых, комплексная реабилитация инвалидов, включая их профессиональную реабилитацию и ее основное звено в системе их социальной защиты — рациональное трудоустройство; во-вторых, единая информационная система в виде базы данных, лежащей в основе единого информационного пространства реабилитации инвалидов в регионе его проживания по вопросам предложения рабочей силы из числа инвалидов и спроса на нее; в-третьих, научно обоснованный расчет рынка труда инвалидов, его прогнозная оценка как инструмент рационального их трудоустройства.

Занятость инвалидов является межведомственной проблемой. Система комплексной реабилитации и трудоустройства инвалидов должна представлять собой совокупность заинтересованных в скоординированной реабилитационной деятельности органов и учреждений социальной защиты, здравоохранения, образования, труда, занятости, других государственных, общественных организаций. Разработка эффективных мер, направленных на локализацию проблемы, возможна в результате государственно-общественного партнерства. Эффективность мер значительно повысится, если в процессе принятия решений, их реализации и оценки результатов на паритетных началах будут задействованы и сами инвалиды.

