

Проблемы и вопросы гражданского права

УДК 347. 189.15
ББК X.404.06

DOI: 10.14529/law200306

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ НА ТРУД И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Е. Б. Абакумова^{1,2}

¹ *Институт философии и права СО РАН,*

² *Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Новосибирск*

В статье поднимается проблема концептуального подхода к правовому обеспечению вопросов защиты прав инвалидов на труд и предпринимательскую деятельность. Несмотря на то, что проблеме занятости инвалидов в нашей стране уделяется значительное внимание со стороны государства, до настоящего времени экономическое положение инвалидов остается на низких показателях. Одной из главных проблем автор считает отсутствие комплексного подхода как в законодательной, так и в правоприменительной практике Российской Федерации. В работе показаны «слабые места» российской государственной политики в сфере труда и занятости инвалидов, сделан вывод о необходимости принятия более сбалансированных решений в плане ужесточения антидискриминационных аспектов и стимулирующих мер для работодателей.

Ключевые слова: *инвалиды, занятость, трудоустройство, квотирование рабочих мест, специализированные рабочие места, налоговые льготы для работодателей, стимулирование предпринимательства инвалидов.*

Отношение общества к инвалидам менялось на протяжении всей истории человечества – от нетерпимого отношения к калекам и болезненным людям в античных государствах (VIII в. до н.э. – III в.) до милосердного, человеколюбивого отношения к убогим в период становления и развития христианства (I–XIII вв.), признания за инвалидами права на социальную и медицинскую помощь, труд, образование в период с конца XVIII до начала XIX вв. [11]. В XX веке произошло всеобщее понимание необходимости специальной защиты инвалидов со стороны государства, императивным принципом международного права стало уважение прав и свобод каждого человека независимо от наличия какого-либо отличительного признака. Преобладающие в современном обществе концепции инвалидности воплощаются в особенностях государственной социальной политики каждой страны, находя свое выражение в отношениях по медицинскому обслуживанию, социальному

обеспечению, трудоустройству, образованию инвалидов. Причем национальные концепции социальной политики в области инвалидности не являются статичными конструктами, а наоборот, постоянно трансформируются, меняя фокус своих приоритетов [10].

В контексте моделей инвалидности в научной литературе выделяется две основные концепции социальной политики в отношении инвалидов – концепция патернализма и концепция гражданских прав.

Концепция патернализма или концепция социального обеспечения опирается на идеологию сепарации инвалидов. Она предусматривает обеспечение инвалидов социальными пенсиями и пособиями, социальное и медицинское обслуживание, образование и трудоустройство, как правило, в специально созданных для инвалидов учреждениях. По мнению исследователей, эта концепция доминировала в западных странах и России до 1970–90-х гг. прошлого века, которые стремились к

сохранению социальных институтов в интересах здорового большинства, не лишая инвалидов заботы со стороны государства. Социальная политика и программы помощи развивались в направлении так называемых базисных потребностей [9, с. 45–53].

Концепция гражданских прав рассматривает инвалидов как равноправных членов общества, поэтому приоритетной целью является интеграция инвалидов в общество и защита от дискриминации. На сегодняшний день данная концепция получила распространение в США, Мексике, Канаде, Великобритании, Германии, Австралии, Израиле, Новой Зеландии, Японии и других государствах [5, с. 59]. Социальная политика, базирующаяся на концепции гражданских прав, направлена на превращение инвалидов в полноправных участников экономической жизни. Но при этом она не отрицает социальное обеспечение инвалидов, а ставит целью поиск баланса между мерами государственной поддержки инвалидов и возможностями самостоятельной реализации ими своих гражданских прав.

В рамках концепции гражданских прав в последние годы большую популярность набирает «модель независимой жизни». Ее суть заключается в полном отказе от традиционных патерналистских установок, свойственных социальной политике в отношении инвалидов, и создание такой среды обитания, которая побуждала бы инвалидов на самостоятельность, самообеспечение, отказ от иждивенческих настроений и государственной опеки [1]. Помимо создания безбарьерной среды и наделяния инвалидов равными правами с другими социальными группами, данный подход предполагает развитие частного сектора экономики таким образом, чтобы у инвалидов появлялось больше возможностей автономно и самостоятельно управлять своей жизнью. Данная модель оказала значительное влияние на формирование социальной политики в области инвалидности в таких странах, как Великобритания, Швеция и США. Свое конкретное отражение она нашла в официально взятом курсе на свертывание сети специализированных интернатов для людей с ограниченными возможностями и на развитие разнообразных форм обслуживания и поддержки инвалидов непосредственно по месту жительства [2, 6].

Надо сказать, что на сегодняшний день ни

одна модель инвалидности не может предложить полного решения проблемы занятости лиц с ограниченными возможностями. Выбирая и балансируя между различными моделями и концепциями инвалидности, многие страны, в том числе и Россия, сталкиваются со сложностями их реализации и неудачами воплощения в жизнь многих прогрессивных идей. Тем не менее успехи в этой области в развитых странах значительно превосходят достижения развивающихся государств. В настоящее время процент работающих инвалидов в таких странах, как Германия, Канада, Великобритания, Япония, выше российского показателя в 2–3 раза [4, 7].

По данным Федерального реестра инвалидов в России численность инвалидов в трудоспособном возрасте по состоянию на 1 апреля 2020 г. равно 3 433 619 человек, среди которых доля работающих составляет порядка 26,6 % (для сравнения – уровень занятости среди всего трудоспособного населения России составляет около 78 %). По данным Пенсионного Фонда Российской Федерации основной контингент работающих инвалидов трудоспособного возраста составляют люди с III группой инвалидности (66,6 %), имеющие минимальные (по сравнению с другими группами) ограничения в трудовой сфере.

В нашей стране право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 34, 37 Конституции РФ) выступают в качестве основополагающих прав человека, а обеспечение равенства в доступе к труду и равная плата за него поставлены во главу социально-экономической политики. Базовые экономические права инвалидов раскрываются в федеральном и региональном законодательстве в направлениях, обозначенных конституционными нормами, а также нормами Конвенции о правах инвалидов, которую Российская Федерация ратифицировала в 2012 году.

Для решения проблемы занятости инвалидов ст. 20 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» устанавливает государственно-правовые механизмы защиты прав инвалидов на труд и предприни-

Проблемы и вопросы гражданского права

материнскую деятельность, среди которых:

- установление квот 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 дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;
- создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов;
- создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- организация обучения инвалидов новым профессиям.

В последние годы российская государственная политика в сфере занятости инвалидов развивается в сторону концепции гражданских прав. Однако, как нам видится, реализация этой концепции в значительной степени перекладывается на плечи работодателей, – для них вводятся новые обязанности (например, осуществление сопровождения при содействии занятости инвалида), ужесточаются меры ответственности по приему инвалидов на квотируемые рабочие места (см.: проект Федерального закона ID 01/05/08-19/00094385 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части увеличения размеров штрафов, налагаемых на юридических и физических лиц за уклонение от соблюдения прав инвалидов)»). Вместе с тем государство не предоставляет достаточных стимулов для найма инвалидов, – налоговые льготы в отношении труда инвалидов в нашей стране используются ограниченно и распространяются только на общественные организации инвалидов (причем в ряде случаев только на общероссийские общественные организации инвалидов), с 2015 года были отменены сниженные тарифы страховых взносов для организаций с работниками-инвалидами.

В целом почти все дополнительные гарантии занятости инвалидов, предоставляемые на федеральном уровне, обращены к сфере наемного труда. Какая-либо комплексная общероссийская программа по стимулированию индивидуального предпринимательства и самозанятости среди инвалидов в нашей стране отсутствует. Региональное законодательство в данном вопросе демонстрирует в большинстве случаев декларативный подход, за-

крепляя положения о необходимости содействовать, но не предоставляя для этого четких инструментов [8].

Также стоит отметить, что реализуемые длительное время государственные программы «Доступная среда» и «Содействие занятости населения» уже несколько лет не предусматривают в целевых показателях наиболее конкретную и действенную меру обеспечения занятости инвалидов, а именно – создание оборудованных (оснащенных) рабочих мест. Причем Министерством труда и социальной защиты РФ был издан приказ от 30 января 2014 г. № 63 «О проведении мониторинга создания оборудованных (оснащенных) рабочих мест и трудоустройства на них незанятых инвалидов, а также закрепляемости на указанных рабочих местах», но соответствующая информация о динамике количества таких рабочих мест на сайте Минтруда России не представлена. Кроме того, в официальных источниках невозможно найти общероссийские данные о числе и среднем размере компенсаций работодателям за произведенные затраты на оборудование специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, которые должны им выплачиваться из региональных бюджетов.

Значительное внимание в нашей стране уделяется совершенствованию системы квотирования. Минтруд России разработал проект Федерального закона ID 02/04/08-19/00093738 «О проведении эксперимента в целях совершенствования регулирования вопросов установления и выполнения квоты для приема на работу инвалидов в Республике Саха (Якутия), в Воронежской, Орловской, Свердловской и Тверской областях», согласно которому работодателям будет предоставлена возможность осуществления компенсационной выплаты в качестве альтернативного варианта выполнения квоты для приема на работу инвалидов. Размер ежемесячной компенсационной выплаты составит величину прожиточного минимума для трудоспособного населения в конкретном регионе. Собранные таким образом средства законопроектом предусмотрено направлять в специально созданные фонды содействия трудоустройству инвалидов, которые станут источником финансового обеспечения реализации мер, способствующих обеспечению занятости инвалидов. Напомним, что подобная система разделения государственного «бремени трудоустройства инвалидов» с работодателями в нашей стране

уже вводилась в 1996 году, но по разным причинам не смогла прижиться [3].

Следует сказать, что в европейских странах в последние годы напротив наметился отход от системы квотирования (по примеру США, где в принципе нет квотирования). Это связано с осознанием низкой эффективности квотирования для реального обеспечения занятости инвалидов, поскольку зачастую работодатели предпочитают «откупаться» от выполнения этих обязательств. Кроме того, широко обсуждается возникающая в связи с применением квот проблема «дискриминации наоборот», то есть дискриминация работодателей, которых государство ограничивает в выборе работников [12].

Резюмируя изложенное, можно заключить, что в нашей стране, так же как и во всем мире, в настоящее время происходят значительные изменения в государственной политике труда и занятости инвалидов. Приоритетной становится правозащитная концепция инвалидности, выражающаяся в усилении антидискриминационных акцентов на законодательном и правоприменительном уровнях. Однако, характеризуя реализуемые Российским государством меры по защите трудовых прав инвалидов, следует говорить об отсутствии комплексного подхода, который мог бы сделать данные меры более эффективными и способствовать получению ощутимой экономической отдачи от их осуществления.

Литература

1. Афонькина, Ю. А. Анализ социальных сред в контексте обеспечения независимой жизни людей с инвалидностью / Ю. А. Афонькина, Г. В. Жигунова // Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 69. – С. 445–462.
2. Вильчинская-Бутенко, М. Э. От концепции полезности человека к философии независимой жизни: социальная инклюзия средствами дизайна / М. Э. Вильчинская-Бутенко, Н. Ю. Уваров // Международный журнал исследований культуры. – 2016. – № 4 (25). – С. 81–88.
3. Демьянова, А. В. Меры государствен-

ной поддержки занятости инвалидов в России / А. В. Демьянова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 160–185.

4. Дронишинец, Н. П. Современные тенденции в трудоустройстве лиц с ограниченными возможностями в Японии / Н. П. Дронишинец, И. А. Филатова // Специальное образование. – 2017. – № 1. – С. 68–80.

5. Жаворонков, Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: монография / Р. Н. Жаворонков. – М.: Фонд НИПИ, 2014. – 384 с.

6. Карпова, Т. П. Концепция независимой жизни инвалидов в социальной политике государства: дис. ... канд. социол. наук / Т. П. Карпова. – Самара, 2005. – 166 с.

7. Нацун, Л. Н. Поддерживаемое трудоустройство инвалидов: обзор мирового опыта / Л. Н. Нацун // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. – 2017. – Т. 16. – № 4. – С. 663–680.

8. Пашкова, Г. Г. Проблемы занятости и трудоустройства инвалидов в Российской Федерации / Г. Г. Пашкова // Вестник Томского гос. ун-та. Право. – 2018. – № 29. – С. 162–173.

9. Тарасенко, Е. А. Государственная социальная политика в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья (сравнительный анализ на примере Российской Федерации, США и Великобритании): дис. ... канд. социол. наук / Е. А. Тарасенко. – М., 2005. – 168 с.

10. Тарасенко, Е. А. Социальная политика в области инвалидности: кросскультурный анализ и поиск оптимальной концепции для России / Е. А. Тарасенко // ЖИСП. – 2004. – № 1. – С. 7–28.

11. Торлопова, Л. А. Генеалогия понятия инвалидности / Л. А. Торлопова // Вестник Томского гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. – 2017. – № 37. – С. 92–102.

12. Цыганов, М. Е. Интеграция инвалидов в сферу занятости: опыт стран Евросоюза / М. Е. Цыганов // Труд за рубежом. – 2003. – № 4. – С. 28–56.

Абакумова Екатерина Борисовна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социальных и правовых исследований, Институт философии и права СО РАН, доцент кафедры гражданского права, Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Новосибирск. E-mail: civilization1981@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 24 июня 2020 г.

DOI: 10.14529/law200306

CONCEPTUAL AND LEGAL BASES OF STATE PROTECTION OF THE RIGHTS OF DISABLED PEOPLE TO WORK AND BUSINESS ACTIVITY

E. B. Abakumova^{1,2}

¹ Institute of philosophy and law SB RAS,

² Novosibirsk military Institute named after General of the army I. K. Yakovleva of the national guard of the Russian Federation, Novosibirsk, Russian Federation

The article raises the problem of a conceptual approach to the legal provision of issues of protection of the rights of persons with disabilities to work and run a business. Despite the fact that the problem of employment of disabled people in our country is given considerable attention by the state, to date, the economic situation of disabled people remains at a low level. The author considers one of the main problems to be the lack of a comprehensive approach both in the legislative and law enforcement practice of the Russian Federation. The paper shows the "weak points" of the Russian state policy in the sphere of labor and employment of disabled people, and concludes that it is necessary to make more balanced decisions in terms of tightening anti-discrimination aspects and incentive measures for employers.

Keywords: *disabled people, employment, placement, job quotas, specialized jobs, tax incentives for employers, stimulating entrepreneurship of disabled people.*

References

1. Afon'kina Yu. A., Zhigunova G. V. [Analysis of social environments in the context of ensuring the independent life of people with disabilities]. *Gosudarstvennoe upravlenie [Elektronnyy vestnik]*, 2018, no. 69, pp. 445–462. (in Russ.)
2. Vil'chinskaya-Butenko M. E., Uvarov N. Yu. [From the concept of human usefulness to the philosophy of independent life: social inclusion by means of design. International journal of cultural studies] *Mezhdunarodnyy zhurnal issledovaniy kul'tury [International journal of cultural research]*, 2016, no. 4 (25), pp. 81–88. (in Russ.)
3. Dem'yanova A. V. [Measures of state support for employment of disabled people in Russia] *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Issues of state and municipal administration]*, 2015, no. 4, pp. 160–185. (in Russ.)
4. Dronishinets N. P., Filatova I. A. [Modern trends in employment of persons with disabilities in Japan]. *Spetsial'noe obrazovanie [Special education]*, 2017, no. 1, pp. 68–80. (in Russ.)
5. Zhavoronkov R. N. *Pravovoe regulirovanie truda i sotsial'nogo obespecheniya invalidov v Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of labor and social security of disabled people in the Russian Federation]*. Moscow, 2014, 384 p.
6. Karpova T. P. *Kontsepsiya nezavisimoy zhizni invalidov v sotsial'noy politike gosudarstva: dis. ... kand. sotsiol. nauk. [The concept of independent life of disabled people in the social policy of the state. Dis. Cand. (Social)]*. Samara, 2005, 166 p.

7. Natsun L. N. [Supported employment of disabled people: review of world experience]. *Vestnik UrFU. Seriya: Ekonomika i upravlenie [Urfu Bulletin. Series: Economics and management]*, 2017, Vol. 16, no. 4, pp. 663–680.

8. Pashkova G. G. Problemy zanyatosti i trudoustroystva invalidov v Rossiyskoy Federatsii [Problems of employment and employment of disabled people in the Russian Federation]. *Vestnik Tomskogo gos. un-ta. Pravo [Bulletin of the Tomsk state University. UN-TA. Law]*, 2018, no. 29, pp. 162–173. (in Russ.)

9. Tarasenko E. A. [Social policy in the field of disability: cross-cultural analysis and search for the optimal concept for Russia]. *ZhISP*, 2004, no. 1, pp. 7–28. (in Russ.)

10. Tarasenko E. A. Gosudarstvennaya sotsial'naya politika v otnoshenii lits s ogranichennymi vozmozhnostyami zdorov'ya (sравnitel'nyy analiz na primere Rossiyskoy Federatsii, SShA i Velikobritanii): dis. ... kand. sotsiolog. nauk. [State social policy in relation to persons with disabilities (comparative analysis on the example of the Russian Federation, USA and great Britain). Dis. Cand. (Social)]. Moscow, 2005. 168 p.

11. Torlopova L. A. [Genealogy of the concept of disability]. *Vestnik Tomskogo gos. un-ta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya [Bulletin of the Tomsk state University. UN-TA. Philosophy. Sociology. Political science]*, 2017, no. 37, pp. 92–102. (in Russ.)

12. Tsyganov M. E. Integratsiya invalidov v sferu zanyatosti: opyt stran Evrosoyuza [Integration of disabled people into employment: experience of EU countries]. *Trud za rubezhom [Work abroad]*, 2003, no. 4, pp. 28–56. (in Russ.)

Ekaterina Borisovna Abakumova – Candidate of Sciences (Law), senior researcher, division for social and legal studies, Institute of philosophy and law SB RAS, associate Professor of civil law, Novosibirsk military Institute named after General of the army I. K. Yakovlev of national guard troops of the Russian Federation, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: civilization1981@mail.ru.

Received 24 June 2020.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Абакумова, Е. Б. Концептуально-правовые основы государственной защиты прав инвалидов на труд и предпринимательскую деятельность / Е. Б. Абакумова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 3. – С. 44–49. DOI: 10.14529/law200306.

FOR CITATION

Abakumova E. B. Conceptual and legal bases of state protection of the rights of disabled people to work and business activity. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 3, pp. 44–49. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200306.
