

УДК 340

Некоторые аспекты правового регулирования труда инвалидов и лиц с ограниченными возможностями

Рузаева Елена Михайловна

Кандидат политических наук, доцент кафедры
гражданского права и процесса юридического факультета,
Оренбургский государственный университет,
460000, Россия, Оренбург, пр-т Победы, 13;
e-mail: elena280407@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые правовые аспекты социальной политики инвалидов и лиц с ограниченными возможностями. Исследование данной проблемы вызвано развитием экономики, изменением социально-трудовых отношений, усилением дискриминации в сфере труда инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, трансформацией российского общества.

Ключевые слова

Инвалид, лица с ограниченными возможностями, инвалидность, трудовые отношения, регулирование труда, социальная политика, занятость инвалидов.

Актуальность исследования обусловлена возросшей теоретической и практической значимостью проблемы регулирования занятости инвалидов, связанной с постоянно меняющимися условиями функционирования рынка

труда. Исследование проблем занятости инвалидов вызвано развитием экономики, изменением социально-трудовых отношений, усилением дискриминации в сфере труда инвалидов и трансформацией российского общества.

По данным ООН, в мире насчитывается примерно 450 миллионов людей с нарушениями психического и физического развития. Это составляет 1/15 количества жителей нашей планеты. Данные Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) свидетельствуют, что число таких жителей в мире достигает 13 %.

Нетрудоспособные граждане в каждой стране составляют предмет заботы государства, которое социальную политику ставит во главу угла своей деятельности. Основной заботой государства по отношению к пожилым людям и инвалидам является их материальная поддержка (пенсии, пособия, льготы и т. д.). Однако нетрудоспособные граждане нуждаются не только в материальной поддержке. Важную роль играет оказание им действенной физической, психологической, организационной и другой помощи.

Инвалидность представляет собой социальный феномен, избежать которого не может ни одно общество, и каждое государство сообразно уровню своего развития, приоритетам и возможностям формирует социальную и экономическую политику в отношении инвалидов. Однако возможности общества в борьбе с инвалидностью

как социальным злом в конечном итоге определяются не только степенью понимания самой проблемы, но и существующими экономическими ресурсами. Конечно, масштаб инвалидности зависит от множества факторов, таких как: состояние здоровья нации, развитие системы здравоохранения, социально-экономическое развитие, состояние экологической среды, исторические и политические причины, в частности, участие в войнах и военных конфликтах, и т. п.

В России все из перечисленных факторов имеют ярко выраженную негативную направленность, которая предопределяет значительное распространение инвалидности в обществе. В настоящее время численность инвалидов приближается к 10 млн чел. (около 7 % населения) и продолжает расти. Особенно рост численности инвалидов значителен для населения в пенсионном возрасте, а это создаёт дополнительную нагрузку на работающее население. Несмотря на существующие макроэкономические и финансово-бюджетные ограничения, с которыми сталкивается переходная экономика, очевидно, что при таких масштабах и процессах игнорировать проблему инвалидности российское государство позволить себе не может.

Феномен инвалидности тесно связан с целым рядом острых проблем. Социальная изоляция и порочный круг «инвалидность – невозможность получить достойное образование – невозможность найти работу – нищета» – это реальность, с которой сталкиваются миллионы людей и от которой не застрахован никто. Так, 82 % от общего числа инвалидов в мире живут за чертой бедности, в развивающихся странах лишь 1-2 % детей с инвалидностью имеют доступ к образованию, повсеместно инвалидность повышает для данных лиц риск безработицы – в некоторых государствах около 80 % инвалидов трудоспособного возраста не могут реализовать своё право на труд.

Глобальность и острота проблемы потребовали её общемирового решения. В рамках ООН в 1975 г. был принят первый международный акт – Декларация о правах инвалидов, а в 2006 г. приняты первые уже международно-правовые акты – Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней. Генеральная Ассамблея ООН приняла этот договор, основываясь на убеждении, что «всеобъемлющая и единая международная конвенция о поощрении и защите прав и достоинства инвалидов явится

важным вкладом в преодоление глубоко неблагоприятного социального положения инвалидов и в расширение их участия в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни при равных возможностях – как в развитых, так и в развивающихся странах». Принятие Конвенции – универсального, юридически обязательного, международного акта – явилось не только важной вехой в развитии всемирной системы прав человека, но и положило начало процессу формирования нового образования – международно-правового института защиты прав инвалидов¹.

Специфика прав инвалидов по сравнению с правами человека в целом состоит в содержательном расширении и особой форме осуществления некоторых общеизвестных субъективных прав. Эффективная реализация прав инвалидов требует учёта особых потребностей инвалидов. Можно утверждать, что Конвенция о правах инвалидов уточнила известные и приблизилась к формулированию новых

1 Л.В. Сытин, Л.В. Лыхина К вопросу о ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов в Российской Федерации // Вестник всероссийского общества специалистов по медико-социальной экспертизе, реабилитации и реабилитационной индустрии. – 2010. – №1. – С. 7-11.

прав и свобод человека, таких как свобода выбора форм общения, свобода от эксплуатации, насилия и надругательства, право на самостоятельный образ жизни и вовлечённость в местное сообщество, свобода выбора места жительства, право на инклюзивное образование, право на сохранение фертильности и права в области реабилитации.

Конвенция о правах инвалидов выделила инвалидность как возможное самостоятельное основание дискриминации и дополнила международное право прав человека новым видом дискриминации «отказ в разумном приспособлении», т. е. отказ инвалидам в осуществлении модификации и корректировки объектов среды в целях обеспечения реализации ими наравне с другими лицами всех прав и свобод человека. По нашему мнению, такое толкование дискриминации может найти дальнейшее развитие, как в теории права, так и применяться не только в отношении лиц с инвалидностью, но и в отношении иных социально-уязвимых групп населения.

Но развитие международной защиты прав инвалидов свидетельствует, что признание принадлежности инвалидам общезначимых прав чело-

века не означает их автоматической реализации – необходим ещё сложный процесс имплементации конвенционных норм в правовые системы государств. Конвенция вводит в международное право новые концепции и понятия, новым является и сам подход к инвалидности. Поэтому для исследователей важно осмыслить и понять содержание этих нововведений, оценить, что изменилось в современной системе международно-правового регулирования, наметить векторы дальнейшего развития института защиты прав инвалидов на международном и национальном уровнях².

Исторически понятия «инвалидность» и «инвалид» в России связывались с понятиями «нетрудоспособность» и «больной». И нередко методические подходы к анализу инвалидности заимствовались из здравоохранения, по аналогии с анализом заболеваемости. Представления о происхождении инвалидности укладыва-

2 Л.В. Лыхина. Права инвалидов: проблемы и основные направления совершенствования инвалидозащитной политики Российской Федерации // Материалы Всероссийского научно-практического семинара «Проблемы медико-социальной экспертизы, оказания протезно-ортопедической помощи и реабилитации инвалидов с утратой конечности». – 2010. – №1. – С. 13-14.

лись в традиционные схемы «здоровье – заболеваемость» (хотя, если быть точным, заболеваемость – показатель нездоровья) и «больной – инвалид».

Последствия таких подходов создавали иллюзию мнимого благополучия, так как относительные показатели инвалидности на фоне естественного прироста населения улучшались, из-за чего реальные стимулы к поиску истинных причин роста абсолютного числа инвалидов отсутствовали. Лишь после 1992 года в России произошёл перекрест линий рождаемости и смертности, и явления депопуляции нации приобрели отчётливый характер, сопровождаясь устойчивым ухудшением показателей инвалидности, возникли серьёзные сомнения в правильности методологии статистического анализа инвалидности. Специалисты долгое время рассматривали понятие «инвалидность», отталкиваясь преимущественно от биологических предпосылок, расценивая её возникновение в основном как следствие неблагоприятного исхода лечения. В связи с этим социальная сторона проблемы была сужена до нетрудоспособности как основного показателя инвалидности. Поэтому основной задачей врачебно-трудовых экспертных комиссий было определе-

ние того, какую профессиональную деятельность освидетельствуемый не может выполнять, а что может – определялось на основе субъективных, преимущественно биологических, а не социально-биологических критериев. Понятие «инвалид» сужалось до понятия «неизлечимо больной».

Таким образом, социальная роль человека в действующем правовом поле и конкретных экономических условиях отступала на второй план, и понятие «инвалид» не рассматривалось с точки зрения многопрофильной реабилитации, использующей социальные, экономические, психологические, образовательные и другие необходимые технологии. С начала 90-х годов традиционные принципы государственной политики, направленной на решение проблем инвалидности и инвалидов в связи со сложной социально-экономической ситуацией в стране утратили свою эффективность. Надо было создавать новые, приводить их в соответствие с нормами международного права.

В настоящее время инвалид характеризуется как лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами,

приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

Инвалиды по-прежнему остаются одной из наиболее социально уязвимых групп населения нашей страны. Во всех странах мира и в любой группе общества существуют инвалиды. Их число значительно и продолжает расти. Численность инвалидов составляет от 670 до 800 млн человек, т. е. примерно 10-12 % от общей численности населения планеты; а с учётом членов их семей тема инвалидности напрямую затрагивает четверть населения мира.

Общее количество инвалидов в Российской Федерации превышает 13 миллионов человек, 700 тысяч из них – дети.

Российским инвалидам невероятно трудно получить образование, найти работу, не всегда доступна бесплатная медицинская помощь, у них возникают большие проблемы с передвижением в пределах населённого пункта. Главное же в том, что забота об инвалидах пока не стала ни составной частью общественной морали, ни приоритетом государственной политики. В настоящее время лишь в 3-5 % случаев удаётся восстановить трудоспособность инвалидов, устранив ограничения их жизнедеятельности.

Получение профессионального образования и трудоустройство лиц с ограниченными возможностями зачастую является результатом действий, предпринятых самими инвалидами, а не государственными органами. Только 15 % инвалидов трудоспособного возраста вовлечены в профессиональную деятельность. При этом подавляющее большинство инвалидов хотели бы работать и зарабатывать, но не могут реализовать своё право на труд. Государственные гарантии трудовой занятости инвалидов должны, разумеется, предусматривать комплекс мер, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда. Одной из наиболее эффективных мер является квотирование рабочих мест³.

Государственная политика в отношении инвалидов должна быть направлена на предоставление им равных с другими гражданами возможностей в реализации экономических, социальных, культурных, личных и политических прав, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, и устранение ограничений их жизнедеятельности с целью восстановления со-

3 Астраханцева О.Е. Некоторые пути решения проблем инвалидов в России О.Е. Астраханцева // Вопросы медико-социальной работы. – 2011. – №4. – С. 114-117.

циального статуса инвалидов, достижения ими материальной независимости.

Вместе с тем правовое закрепление принципа равных прав инвалидов и не инвалидов, запрещение дискриминации человека по причине инвалидности в Российской Федерации отсутствует, что в реальной действительности затрудняет реализацию инвалидами ряда установленных для них законодательством прав. Например, большинство инвалидов из-за несозданных государством условий передвижения в общественном транспорте, въезда в жилые и учебные строения и выезда из них инвалидных колясок, отсутствия специальных программ обучения, необорудования учебных мест, несмотря на то, что право на образование гарантировано Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации «Об образовании», не могут обучаться на равных со здоровыми гражданами в учреждениях общего образования⁴.

Можно констатировать, что хотя Российская Федерация и не является пока участницей Конвенции о правах инвалидов, её международные обязательства, вытекающие как из са-

мого факта подписания Конвенции, так и из участия в иных универсальных договорах по правам человека и Факультативных протоколах к ним, предполагают принятие необходимых мер по признанию, поощрению и защите прав инвалидов.

В свете происходящей в настоящее время в Российской Федерации подготовки к ратификации Конвенции о правах инвалидов и предстоящего изменения законодательства проведённое исследование позволило выделить ряд приоритетных направлений реформирования российского законодательства: совершенствование понятийного аппарата принимаемых нормативных актов; обеспечение недискриминации и равенства возможностей для инвалидов; обеспечение доступности для инвалидов различных сфер жизни; улучшение административного контроля за соблюдением прав инвалидов; законодательное закрепление мер, учитывающих особые потребности инвалидов для эффективной реализации их прав, по преодолению средовых барьеров, особенно права на образование и права на труд; совершенствование системы статистического учёта инвалидов; создание системы национального мониторинга с учётом норм Конвенции.

4 Алехина Е.А. Квота на работу инвалидов: условия выполнения // Справочник кадровика. – 2003. – №11. – С. 53-56.

Библиография

1. Астраханцева О.Е. Некоторые пути решения проблем инвалидов в России О.Е. Астраханцева // Вопросы медико-социальной работы. – 2011. – № 4. – С. 114-117.
2. Лыхина Т.А. Инвалидность с точки зрения современного международного права // Бизнес в законе. – 2010. – № 2. – С. 148-153.
3. Международный конвенционный контроль как средство совершенствования государственной политики в сфере защиты прав инвалидов // Преодоление правового нигилизма как вектор развития современного государства и общества. Материалы IV Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. – Казань, 2009. – 741 с.
4. Орлова Е.Е. Особенности трудоустройства инвалидов // Справочник кадровика. – 2002. – № 5. – С. 12-15.
5. Основные направления развития инвалидозащитного законодательства России в контексте международных обязательств по Конвенции о правах инвалидов // Научные труды IV Всероссийского съезда (Национального конгресса) по медицинскому праву / Под ред. Ю.Д. Сергеева, С.В. Ерофеева. – М.: НАМП, 2009. – 364 с.
6. Проблема имплементации Конвенции о правах инвалидов в инвалидозащитном законодательстве Российской Федерации // Тезисы XIV Российского Национального конгресса «Человек и его здоровье». Вестник всероссийской гильдии протезистов-ортопедов. – 2009. – № 3 (37). – С. 189-190.
7. Рузаева Е.М. Российское трудовое законодательство в области правового регулирования труда лиц до восемнадцати лет // Вопросы российского и международного права. – 2011. – № 3. – С. 72.
8. Сытин Л.В., Лыхина Л.В. К вопросу о ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов в Российской Федерации // Вестник всероссийского общества специалистов по медико-социальной экспертизе, реабилитации и реабилитационной индустрии. – 2010. – № 1. – С. 7-11.
9. Юнусов Ф.А. К вопросу совершенствования статистики инвалидности в контексте Конвенции о правах инвалидов и возможностях применения Международной классификации функционирования // Медицинское право. – 2010. – № 4 (32). – С. 26-32.

Some aspects of the legal regulation of employment of people with physical challenges

Ruzaeva Elena Mikhailovna

PhD (Politics), Associate Professor,
Department of Civil Law and Procedure, Faculty of Law,
Orenburg State University,
P.O. Box 460000, Pobedy aven., No. 13, Orenburg, Russia;
e-mail: elena280407@yandex.ru

Abstract

The article discusses some of the legal aspects of social policy of people with physical challenges. The study of this problem is evoked by economic development, changing social and labor relations and increased discrimination in employment of people with physical challenges by the transformation of Russian society.

Disability (physical challenge) is a social phenomenon, which can not be avoided by any society, and each state according to their level of development by priorities and opportunities forms social and economic policies for the physically challenged people. However, the ability of society to fight with a disability as a social evil is eventually determined not only by the degree of understanding of the problem, but the existing economic resources. Of course, the extent of physical challenges depends on many factors, such as the health of the nation, the development of health systems, socio-economic development, the state of environmental protection, historical and political reasons, in particular, participation in wars and armed conflicts, etc.

Keywords

People with physical challenges, disability, employment, labor regulation, social policy.

References

1. Astrakhantseva, O.E. (2011), "Some ways of solving problems of people with physical challenges in Russia" ["Nekotorye puti resheniya problem invalidov v Rossii"], *Voprosy mediko-sotsial'noi raboty*, No. 4, pp. 114-117.

2. Lykhina, T.A. (2010), "Disability from the perspective of contemporary international law" ["Invalidnost' s tochki zreniya sovremennogo mezhdunarodnogo prava"], *Biznes v zakone*, No. 2, pp. 148-153.
3. Orlova, E.E. (2002), Peculiarities of employment of physically challenged ["Osobennosti trudoustroistva invalidov"], *Spravochnik kadrovika*, No. 5, pp. 12-15.
4. Ruzaeva, E.M. (2011), "Russian labor legislation in the field of legal regulation of labor of persons under eighteen years of age" ["Rossiiskoe трудовое законодательство в области правового регулирования труда лиц до восемнадцати лет"], *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava*, No. 3, p. 72.
5. Sergeev, Yu.D., Erofeev, C.B. (2009), "Main directions of development of protective legislation of physically challenged in the context of Russia's international obligations under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities", *Proceedings of IV All-Russian Congress (the National Congress) in Medical Law* ["Osnovnye napravleniya razvitiya invalidozashchitnogo zakonodatel'stva Rossii v kontekste mezhdunarodnykh obyazatel'stv po Konventsii o pravakh invalidov", *Nauchnye trudy IV Vserossiiskogo s"ezda (Natsional'nogo kongressa) po meditsinskomu pravu*], NAMP, Moscow, 364 p.
6. Sytin, L.V., Lykhina, L.V. (2010), "On the question of ratifying the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Russian Federation" ["K voprosu o ratifikatsii Konventsii OON o pravakh invalidov v Rossiiskoi Federatsii"], *Vestnik vserossiiskogo obshchestva spetsialistov po mediko-sotsial'noi ekspertize, reabilitatsii i reabilitatsionnoi industrii*, No. 1, pp. 7-11.
7. "The international convention control as a means of improving the state policy in sphere of protection of rights of physically challenged. The overcoming of legal nihilism as a vector of development of the modern state and society", *Proceedings of the IV International scientific conference of students and postgraduate students*. ["Mezhdunarodnyi konventsionnyi kontrol' kak sredstvo sovershenstvovaniya gosudarstvennoi politiki v sfere zashchity prav invalidov. Preodolenie pravovogo nihilizma kak vektor razvitiya sovremennogo gosudarstva i obshchestva", *Materialy IV Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii studentov i aspirantov*], Kazan, 2009. 741 p.
8. "The problem of implementing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in protective legislation of physically challenged in the Russian Fed-

eration. Abstracts of the XIV Russian National Congress "Man and his Health" ["Problema implementatsii Konventsii o pravakh invalidov v invalidozashchitnom zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii. Tezisy XIV Rossiiskogo Natsional'nogo kongressa "Chelovek i ego zdorov'e"], *Vestnik vserossiiskoi gil'dii protezistov-ortopedov*, No. 3 (37), pp. 189-190, 2009.

9. Yunusov, F.A. (2010), "On improving disability statistics in the context of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the possibilities of the International Classification of Functioning" ["K voprosu sovershenstvovaniya statistiki invalidnosti v kontekste Konventsii o pravakh invalidov i vozmozhnostyakh primeniya Mezhdunarodnoi klassifikatsii funktsionirovaniya"], *Meditinskoe pravo*, No. 4 (32), pp. 26-32.