

УДК 331.103

DOI 10.22213/2413-1172-2018-4-130-135

## ПРАВА ИНВАЛИДОВ В ТРУДОВОЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРАХ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Ю. И. Богомолова**, кандидат экономических наук, доцент, Институт международных экономических связей, Москва, Россия

*Актуальность публикации определена значимостью социально-экономических прав инвалидов в трудовой и образовательной сферах. Важность их решения обусловлена причинами прежде всего общегуманитарного плана, такими, например, как степень цивилизованности современного общества. Еще более значимы в данном контексте социально-экономические причины: полноценная жизнедеятельность инвалидов возможна только на базе их трудовой интеграции и связанного с этим обучения. Реализация вышеуказанных прав выступает фундаментом интеграции инвалидов во все сферы общественной жизни. Подчеркнута важность обеспечения эффективной системы государственного и муниципального управления соответствующими программами и проектами. Показана важная роль нормативно-правового регулирования социально-экономических прав инвалидов, представленного иерархической системой юридических актов. Охарактеризованы основные документы федерального, ведомственного, субфедерального, местного уровней и уровня конкретных хозяйствующих субъектов, а также прочие нормативно-правовые рычаги обеспечения социально-экономических прав инвалидов в Российской Федерации. Акцентируется необходимость создания социальной модели общественного отношения к рассматриваемой социальной группе, предполагающей полномасштабную (в первую очередь трудовую) интеграцию ее представителей. Автор делает вывод о важности проведения дальнейшей системной работы по нормативно-правовому обеспечению прав и возможностей инвалидов в трудовой и образовательной сферах.*

**Ключевые слова:** инвалиды, реабилитация, абилитация, трудоустройство, квотирование, обучение.

### Введение

**В**опросы обеспечения социально-экономических прав и свобод инвалидов в трудовой и образовательной сферах постоянно находятся в центре внимания государства и негосударственных институтов. Это происходит по целому ряду причин. Во-первых, общегуманитарных, так как степень цивилизованности современного общества во многом определяется уровнем решения рассматриваемых проблем; во-вторых, социальных, поскольку только на базе трудовой интеграции инвалидов и связанного с этим обучения возможна их полноценная жизнедеятельность; в-третьих, экономических, что обусловлено обостряющимся дефицитом трудовых ресурсов в контексте негативных демографических процессов [1].

Проблемы адаптации инвалидов к условиям современных производственных и образовательных процессов многогранны: несомненно, здесь требуются большие объемы материально-технических, информационных, финансовых и прочих ресурсов. Немаловажно обеспечить эффективную систему государственного и муниципального управления соответствующими программами и проектами. Наконец, не вызывает сомнений значимость вопросов нормативно-

правового регулирования исследуемых сфер общественной жизнедеятельности, реализуемого на нескольких уровнях: наднациональном (международном), федеральном, федерально-ведомственном, субфедеральном, местном, а также на уровне конкретных хозяйствующих субъектов (т. е. микроуровне). Документы международного уровня, представленные материалами ООН, а также федеральный уровень в части соответствующих конституционных гарантий уже были рассмотрены автором в специальной статье [2]. В этой связи в рамках данной публикации будут системно охарактеризованы прочие нормативно-правовые рычаги обеспечения социально-экономических прав инвалидов в Российской Федерации.

### Права инвалидов в трудовой и образовательной сферах

Принципиальные положения Конституции на уровне федерального законодательства конкретизируются и развиваются посредством принятия федеральных законов, регулирующих права и возможности инвалидов. Следует особо выделить Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» № 181-ФЗ от 24.11.1995 (с изм. и доп.; вступил в силу с 18.03.2018 г.), который определяет приорите-

ты и механизмы государственной политики в рассматриваемой области. Главной целью принятия данного закона стало обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ. Документ структурирован следующим образом: после определения основных понятий последовательно рассмотрены вопросы медико-социальной экспертизы; реабилитации и абилитации; обеспечения жизнедеятельности инвалидов; их общественных объединений.

В гл. 1 «Общие положения» содержатся следующие характеристики: понятие «инвалид»; основания определения группы инвалидности (ст. 1); понятия социальной защиты инвалидов (ст. 2); законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов (ст. 3); компетенции федеральных органов государственной власти в рассматриваемой области (ст. 4); вопросы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении социальной защиты и социальной поддержки инвалидов (ст. 5); виды ответственности за причинение вреда здоровью (ст. 6).

Возвращаясь к базовому определению, следует отметить, что под *инвалидом* понимается «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». При этом под *ограничениями жизнедеятельности* понимается «полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью» (ст. 1).

Принципиально важным представляется зафиксированное в законе определение категории «*социальная защита инвалидов*». Последняя трактуется как система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание для них равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества [3]. Необходимо обратить внимание на то, что рассматриваемая категория включает в себя понятие *социальная поддержка*

*инвалидов*, соответственно, имеет более широкое содержание [4, с. 15].

Глава 3 «Реабилитация и абилитация инвалидов» объединяет группу статей, характеризующих первый термин как «систему и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности». Что касается абилитации, то она трактуется как «система и процесс формирования отсутствовавших у инвалидов способностей к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности». При этом в документе подчеркивается важность реабилитационных и абилитационных процессов в плане ускорения всесторонней интеграции инвалидов, их социальной адаптации.

Глава 4 «Обеспечение жизнедеятельности инвалидов» объединяет статьи, определяющие порядок оказания медицинской помощи инвалидам, обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации, объектам инфраструктуры.

Статья 19 специально посвящена вопросам всех форм и уровней образования. Подчеркнута необходимость создания для инвалидов соответствующих условий для обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

В статье 20 говорится о предоставлении гарантии трудовой занятости путем установления в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов.

В статье 24 закреплены права, обязанности и ответственность работодателей в обеспечении занятости инвалидов: создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов.

Федеральный уровень представлен также указами Президента Российской Федерации, главным из которых в контексте исследуемой проблематики является указ № 685 от 06.05.2008 г. «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов», принятый в связи с празднованием 63-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов. В указе отмечено, что Правительство Российской Федерации должно осуществить ряд мер по обеспечению инвалидов транспортными средствами (бесплатно или на льготных условиях) в соответствии с медицинскими показаниями.

Федеральный уровень нормативно-правового регулирования жизнедеятельности инвалидов представлен также правительственными документами. Так, Постановлением Правительства

Российской Федерации от 20.02.2006 г. № 95 (ред. от 21.06.2018) «О порядке и условиях признания лица инвалидом» вводятся в действие Правила признания лица инвалидом. В данном документе зафиксированы условия признания гражданина инвалидом; порядок направления соответствующих лиц на медико-социальную экспертизу; процедура ее проведения. В п. 5 данного документа содержится уточненная редакция условий признания гражданина инвалидом, в числе которых: а) нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма; б) ограничения жизнедеятельности; в) необходимость в мерах социальной защиты, включая реабилитацию и абилитацию. В п. 9 определено, что инвалидность I группы устанавливается на два года, II и III групп – на один год.

К федеральному уровню регулирования жизнедеятельности инвалидов следует также отнести документы общероссийских министерств и ведомств. Следует отметить, что суть этих нормативно-правовых актов сводится к конкретизации и определению путей реализации принципиальных положений международных документов, Конституции Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации. Именно поэтому целесообразно выделить в рамках рассматриваемого уровня федерально-ведомственный подуровень нормативно-правового регулирования в исследуемой области [2]. Как показывает практика, профильными в данной сфере выступают федеральные министерства здравоохранения, труда и образования (при той ремарке, что в постсоветской истории России структура, полномочия и названия этих органов исполнительной власти неоднократно менялись). В первую очередь представляется необходимым кратко охарактеризовать содержание документов, разработанных на данном уровне.

Значение приказа Минздравсоцразвития Российской Федерации от 23.12.2009 г. № 1013н (ред. от 26.01.2012 г.) заключается прежде всего в том, что в нем зафиксированы классификации и критерии для осуществления медико-социальной экспертизы граждан профильными федеральными государственными учреждениями. Значительная часть документа посвящена характеристике основных видов нарушений функций организма и определению степени их выраженности, что имеет ключевое значение при установлении групп инвалидности.

В приказе Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11 октября

2012 г. № 310н зафиксирован порядок организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы. Вопросы деятельности Федерального бюро медико-социальной экспертизы обозначены в п. 1 документа, а вопросы определения количества бюро в регионах раскрыты в п. 2. Помимо этого в приказе определены задачи федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы (п. 3), их функции (п. 5–7) и права (п. 8).

Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 17 декабря 2015 г. № 1024н развивает и конкретизирует положения в области критериев для установления инвалидности. Применительно к лицам в возрасте от 18 лет таковыми признаны нарушения здоровья со II и более высокой степенью выраженности стойких нарушений функций организма (в диапазоне от 40 до 100 процентов), обусловленные заболеваниями, последствиями травм или дефектами.

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 21.10.2009 № 442 регулирует порядок приема граждан в аккредитованных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. В документе также освещены вопросы информирования абитуриентов, приема соответствующих документов, правил проведения вступительных испытаний для граждан с ограниченными возможностями здоровья. Спецификой рассматриваемого документа является то, что в качестве основной категории используется понятие «граждане с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ)», а не «инвалиды». Не вдаваясь в подробности их соотношения, следует отметить, что в п. 3.4. раздела I зафиксировано, что под гражданами с ОВЗ понимаются «лица, имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии: глухие, слабослышащие, слепые, слабоборозданные, с тяжелыми нарушениями речи...»

Поскольку Российская Федерация в соответствии с Конституцией России является федеративным государством, важная роль в регулировании исследуемых вопросов должна принадлежать нормативно-правовым документам *субфедерального уровня*. В качестве примера можно привести закон города Москвы от 22.12.2004 г. № 90 «О квотировании рабочих мест».

Документ охватывает следующие основные блоки вопросов: 1) правовую базу квотирования рабочих мест в городе Москве; 2) условия квотирования рабочих мест; 3) порядок установле-

ния квоты; 4) реализация прав и обязанностей работодателей; 5) административная ответственность за неисполнение закона; 6) экономическая поддержка работодателей.

По первому блоку вопросов отмечено: квотирование рабочих мест осуществляется как для инвалидов, признанных таковыми федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, так и для некоторых категорий молодежи (несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет; детей-сирот и т. д. (ст. 2)).

Второй блок вопросов охватывает порядок установления квот, в соответствии с которыми работодателям, осуществляющим деятельность на территории города Москвы, устанавливаются следующие нормативы: для работодателей со среднесписочной численностью работников более 100 человек – 4 % от среднесписочной численности (по 2 % для трудоустройства инвалидов и молодежи). Ст. 5 устанавливает административную ответственность за неисполнение работодателем обязанностей по созданию и выделению квотируемых рабочих мест.

В соответствии со ст. 6 работодателям, осуществляющим мероприятия по созданию и сохранению (модернизации) квотируемых рабочих мест, а также по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам и инфраструктуре организаций, предоставляются различные меры экономической поддержки.

Как показывает практика, документы *органов местного самоуправления*, регулирующие права и возможности инвалидов, чаще всего посвящены вопросам доступа инвалидов к инфраструктуре различного вида; их проживания, нормативов и состояния соответствующего жилого фонда; культурно-духовной жизни и т. д. В свете вышеизложенного можно констатировать, что на данном уровне проблемы реализации социально-экономических прав инвалидов решаются не прямо, а опосредованно, через регулирование различных аспектов среды проживания исследуемой социальной группы. Вместе с тем необходимо отметить, что в ряде административных районов, городских и сельских поселений начата работа по подготовке проектов документов местного самоуправления, в той или иной мере затрагивающих проблему трудоустройства инвалидов. В качестве примера можно привести проект постановления администрации Олюторского муниципального района Камчатского края от 07 сентября 2017 г. «О реализации Плана ме-

роприятий («дорожной карты») по повышению уровня трудоустройства инвалидов трудоспособного возраста, включая выпускников молодого возраста профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования». В проекте документа предусмотрен ряд важных мер, в частности: принятие соответствующего комплексного плана; создание рабочей группы по реализации намеченных мероприятий. Важным представляется использование в данном документе положений и подходов, зафиксированных в приказе Минтруда России от 02.11.2016 № 602н «Об утверждении целевых прогнозных показателей в области содействия занятости населения». К примеру, в качестве ключевого признается целевой показатель «численность работающих инвалидов трудоспособного возраста в общей численности инвалидов трудоспособного возраста в субъекте Российской Федерации», утвержденный Минтрудом для Камчатского края в 2017 г. на уровне 30 %.

В рассматриваемом документе содержится аналитический раздел, где выделены основные проблемы, препятствующие трудоустройству инвалидов в районе. В их числе: а) низкая мотивация инвалидов трудоспособного возраста к трудоустройству; б) недостаточное количество рабочих мест для трудоустройства инвалидов; в) низкое качество рабочих мест, выделяемых работодателями в счет квоты для приема на работу инвалидов; г) недостаточная заинтересованность работодателей в плане обеспечения трудоустройства инвалидов.

Для достижения поставленной цели администрация считает необходимым осуществить комплекс мероприятий: а) по повышению уровня информированности инвалидов о возможности трудоустройства; б) расширению возможностей для трудоустройства незанятых инвалидов трудоспособного возраста; в) увеличению эффективности межведомственного взаимодействия службы занятости населения с партнерами на рынке труда.

Наконец, важная роль в нормативно-правовом регулировании социально-экономических прав инвалидов принадлежит конкретным хозяйствующим субъектам, администрации и профсоюзные организации которых призваны разрабатывать и принимать соответствующие *локальные нормативно-правовые акты*. В качестве примера можно рассмотреть Положение об условиях труда работников-инвалидов муниципального бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования «Центр

профессионального развития «Перспектива» (г. Иваново) от 5.03.2015 г.

В данном документе в соответствии с требованиями международных документов, федеральных и региональных законов зафиксированы как общепринятые положения, принципы, так и специфические для этого учреждения процедуры и технологии трудоустройства инвалидов.

В разд. 3 установлен порядок квотирования рабочих мест для инвалидов.

В разд. 4 «Время труда и время отдыха» зафиксировано, что продолжительность рабочего времени для работников-инвалидов I или II группы не должна превышать 35 часов в неделю с сохранением полной оплаты труда (ч. 1 ст. 92 Трудового кодекса РФ).

В разд. 6 зафиксирован порядок увольнения инвалидов, а именно: исключительное преимущественное право быть оставленными на работе при сокращении численности или штата; признание полностью неспособным к трудовой деятельности.

#### Выводы

В завершение данной статьи необходимо отметить, что в современной России сложилась и действует многоуровневая система регулирования и обеспечения социально-экономических прав инвалидов [5, с. 42]. Думается, что социальной модели общественного отношения к этой группе, предполагающей полномасштабную (в первую очередь трудовую) интеграцию ее представителей, нет альтернативы. В связи с вышеизложенным необходимо продолжить работу по всестороннему нормативно-правовому обеспечению прав и возможностей инвалидов во всех областях жизнедеятельности, и главным образом – в трудовой и образовательной сферах.

#### Библиографические ссылки

1. Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#) (дата обращения: 29.09.2018 г.).

2. Богомолова Ю. И. Социально-экономические права инвалидов в Российской Федерации: международно-правовые и конституционные гарантии // Экономика и предпринимательство. 2018. № 10. С. 1043–1046.

3. Интеграция инвалидов в сферу трудовой занятости. URL: [https://aupam.ru/pages/trudoustroistvo/integraciya\\_invalidov\\_v\\_sferu\\_trudovoyj\\_zanyatosti/oglavlenie.html](https://aupam.ru/pages/trudoustroistvo/integraciya_invalidov_v_sferu_trudovoyj_zanyatosti/oglavlenie.html) (дата обращения: 29.09.2018 г.).

4. Кудяева Е. Г. Социальные барьеры трудоустройства инвалидов в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04. Мордовский гос. ун-т им. Н. П. Огарева. Саранск, 2009. 25 с.

5. Аверина Ю. А. Теоретические основы социальной политики в области защиты инвалидов в современной России // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. [URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/phil/17/image/17-141.pdf>] (дата обращения: 29.09.2018 г.).

#### References

1. *Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj statistiki* [Federal State Statistics Service] (in Russ.). Available at: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#) (accessed 29.09.2018).

2. Bogomolova Yu. I. [Socio-economic rights of disabled people in the Russian Federation: international legal and constitutional guarantees]. *Jekonomika i predprinimatel'stvo*, 2018, no. 10, pp. 1043-1046 (in Russ.).

3. *Integraciya invalidov v sferu trudovoj zanyatosti* [Information technologies in enterprise management] (in Russ.). Available at: [https://aupam.ru/pages/trudoustroistvo/integraciya\\_invalidov\\_v\\_sferu\\_trudovoyj\\_zanyatosti/oglavlenie.html](https://aupam.ru/pages/trudoustroistvo/integraciya_invalidov_v_sferu_trudovoyj_zanyatosti/oglavlenie.html) (accessed 29.09.2018).

4. Kudaeva E. G. *Social'nye bar'ery trudoustrojstva invalidov v sovremennom rossijskom obshchestve* [Social barriers to employment of disabled people in modern Russian society]: PhD thesis. Saransk, 2009, 25 p. (in Russ.).

5. Averina Yu. A. [Theoretical bases of social policy in the field of protection of disabled people in modern Russia]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sociologiya. Politologiya* (in Russ.). Available at: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/phil/17/image/17-141.pdf> (accessed 26.09.2018).

#### Rights of Disabled People in the Labor and Educational Spheres: Some Aspects of Regulatory and Legal Regulation

*Yu. I. Bogomolova*, PhD in Economics, Associate Professor, Institute of International Economic Relations, Moscow, Russia

*The relevance of the publication is determined by the significance of the socio-economical rights of disabled people in the spheres of labor and education. The importance of their solution is due to the reasons as general humanities, such as the civility of modern society and economics, since the full life of disabled people is possible only on the basis of their labor integration and related training. The realization of the above-mentioned rights is the basis for the*

---

*integration of disabled people into all spheres of public life. An important role of legal regulation of the socio-economical rights of disabled people, represented by a hierarchical system of legal acts, is outlined. The main documents of the federal, ministerial, regional, local and corporate levels are characterized as the instruments of realization of the socio-economical rights of disabled people. Author accents the need to create a social model of the public attitude to the social group under consideration, which implies a full-scale (primarily - labor) integration of its representatives. The author concludes that it is important to carry out further systematic work on the legal and regulatory support for the rights and opportunities of disabled people, especially in the labor and educational spheres.*

**Keywords:** disabled people, rehabilitation, abilitation, employment, quotas, training.

Получено 22.11.2018