



ОФИС
ПО ПРАВАМ ЛЮДЕЙ
С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

ТРУД

ЛЮДЕЙ

С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Офис по правам людей с инвалидностью

ТРУД ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Под общей редакцией С.Е. Дроздовского

Минск
Издатель А.А. Згировский
2012

УДК [364.65-056.24:331.5](476)

ББК 65.272(4Бел)

Т78

А в т о р ы :

О.В. Граблевский, С.Е. Дроздовский, Г.Н. Крот, В.В. Щербов

Т78 **Труд людей с инвалидностью** / О.В. Граблевский [и др.] ;
под общ. ред. С.Е. Дроздовского. — Минск : А.А. Згировский,
2012. — 160 с.
ISBN 978-985-6759-28-7.

В издании представлены результаты правового анализа сферы реализации права на труд для людей с инвалидностью в Республике Беларусь, с учетом международных обязательств, практики применения норм законодательства. Книга может быть полезна специалистам в сфере социальной защиты, работающим в организациях государственного и негосударственного секторов; специалистам сферы содействия занятости; практикующим юристам и менеджерам коммерческого сектора; а также для широкого использования в образовательных целях.

УДК [364.65-056.24:331.5](476)

ББК 65.272(4Бел)

ISBN 978-985-6759-28-7

© Офис по правам людей
с инвалидностью, 2012

© Оформление.

Издатель А.А. Згировский, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1.	
Международные правовые рамки	7
2.	
Государственная политика и регулирование занятости людей с инвалидностью	14
3.	
Учет особенностей труда человека с инвалидностью в Беларуси	20
4.	
Права и гарантии в отношении людей с инвалидностью в сфере труда.....	38
5.	
Выводы и рекомендации.....	64
Приложение 1	
Обзор международных стандартов права на труд применительно к инвалидности	71
Приложение 2	
Трудоустройство людей с инвалидностью: объективные и субъективные препятствия	118
Приложение 3	
Отчет по результатам опроса населения Республики Беларусь, направленного на выявление некоторых аспектов отношения к людям с инвалидностью	151

ВВЕДЕНИЕ

«Каждый день мы сталкиваемся с напоминанием о том, что для всех нас труд — это определяющий фактор человеческого существования. Он является способом зарабатывания на жизнь и удовлетворения основных потребностей. Но кроме того, он является деятельностью, с помощью которой происходит самоутверждение людей как в собственных глазах, так и в глазах окружающих. Труд играет решающую роль в индивидуальном выборе, в обеспечении благосостояния семей и стабильности в обществе» (Хуан Сомавия, Генеральный секретарь МОТ, 2001).

В мире проживает около 470 миллионов людей с инвалидностью трудоспособного возраста. При этом практически все страны и международные организации подтверждают более тяжелое положение людей с инвалидностью на рынке труда в связи с их инвалидностью. По некоторым оценкам, безработица среди людей трудоспособного возраста, имеющих инвалидность, в среднем фиксируется на уровне около 80 %. К сожалению, в Беларуси также наблюдаются устойчивые трудности в обеспечении равенства в сфере занятости в отношении людей с инвалидностью. Из общего числа людей в статусе инвалида в возрасте 18 лет и старше, проживающих в домохозяйствах, работают только 17,2 процента. При этом среди имеющих более сложные формы инвалидности — не более 5 %.

Люди с инвалидностью не являются однородной группой. У них может быть физический недостаток, сенсорное, интеллектуальное или психическое нарушение. Они могут иметь инвалидность с рождения или приобрести её в детстве, подростковом возрасте или в более поздние периоды жизни, во время получения образования или позднее — в трудоспособном или пенсионном возрасте. Инвалидность может оказывать незначительное влияние на их способность работать и принимать участие в жизни общества или же быть выраженной, требую-

щей постоянной поддержки и помощи. Разнообразие инвалидности, как по характеру, так и по степени сложности, во многом объясняет наличие объективных трудностей по их занятости в трудовой сфере. Однако эти причины не оправдывают и не могут оправдывать негативные ситуации в обретении достойного труда. Длительный исторический период изоляционистской политики по отношению к людям с инвалидностью, формирование патерналистского и благотворительного отношения также формируют труднопреодолимые стереотипы в общественном сознании, порождающие дискриминацию и приводящие к маргинализации.

Попытки разрешения проблем занятости людей с инвалидностью исключительно с помощью традиционных инструментов социальной защиты не приводят к устойчивым результатам. Так, наблюдается значительная качественная разница в занятости в связи с инвалидностью: несмотря на уровень квалификации и образования люди с инвалидностью получают менее оплачиваемую, менее престижную работу, с ограниченными возможностями должностного роста. При значительном доминировании «медицинского» подхода к инвалидности, меры содействия занятости людей с инвалидностью организовываются на основании запретительных норм, представляя собой дополнительный, зачастую непреодолимый барьер. Примером может служить достаточно широко распространенное (как в среде нанимателей, так и работников) обиходное использование понятия «нерабочая группа инвалидности», несмотря на то что с 2001 года объективных законных предпосылок для такового в стране нет. Запретительные медицинские инструменты регулирования труда людей с инвалидностью также отличаются крайней архаичностью и неактуальностью — до сегодняшнего времени применяются отдельные специальные нормы 80-х годов прошлого столетия.

Изменение парадигмы — от медицинской и основанной на благотворительности модели инвалидности к современной модели, основанной на правах человека, — определило новое направление, связывающее проблемы инвалидности с проблемой обеспечения гражданских, политических, экономических,

социальных и культурных прав. Кроме того, факты показывают, что восприятие инвалидности как проблемы прав человека способствует социально-экономическому развитию.

Структура прав человека признаёт граждан с инвалидностью имеющими те же права, что и граждане без нарушений. Основанный на правах человека подход также определяет, что равное отношение, равные возможности и недискриминация гарантируют инклюзивные возможности для женщин и мужчин с инвалидностью в едином обществе. Кроме того, благодаря такому подходу становится очевидным, что барьеры и предубеждения являются наиболее инвалидизирующими как для людей, так и для общества. Особенно когда эти барьеры препятствуют обретению достойной работы.

Использование модели инвалидности, основанной на правах человека, позволяет более масштабно рассматривать и решать проблему трудоустройства людей с инвалидностью с позиций обеспечения права на труд. Такой подход включает в себя как методы реабилитации, социальной и государственной поддержки и стимулирования, так и меры запрещения и преодоления дискриминации, повышения роли и участия самого человека с инвалидностью, формирования и внедрения стандартов достойного трудоустройства.

1.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ РАМКИ

По данным Организации Объединенных Наций (ООН), каждый десятый человек на планете является инвалидом. Это самая многочисленная группа меньшинств: в мире насчитывается более 700 миллионов людей с инвалидностью.

Основные международные документы, обеспечивающие инвалиду¹ равные с другими лицами права²:

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (далее Декларация), принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 217 А(III) в Нью-Йорке 10.12.1948 г., провозглашает, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах».

На 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1993 г. (резолюция 48/96) были приняты СТАНДАРТНЫЕ ПРАВИЛА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ (далее Правила), в которых сформулированы конкретные рекомендации государствам по налаживанию по-

¹ Здесь и далее используется термин «инвалид», ввиду того что именно в таком виде он применяется в белорусском праве, определен аутентичным переводом ООН Конвенции о правах инвалидов, а также устоявшимся его использованием при переводах на русский язык международных документов. ППУ «Офис по правам людей с инвалидностью» поддерживает, как более гуманный, термин «человек с инвалидностью». Офис считает, что термин «человек с инвалидностью» в большей степени отвечает потребностям прогресса в решении проблем инвалидности.

² Обзор отдельных международных документов, имеющих значение для регулирования сферы труда в отношении инвалидности, содержится в Приложении 1.

нимания в обществе проблем инвалидов, их прав и потребностей, устранению препятствий, не позволяющих им вносить свой вклад в развитие общества.

Названные правила не являются обязательными, они предполагают взятие государствами серьезных моральных и политических обязательств в отношении обеспечения равенства возможностей для инвалидов и являются основой, на которой инвалиды и их организации могут выработать свою политику и строить деятельность. В Правилах говорится, что законы о занятости, принимаемые государствами — членами ООН, не должны носить дискриминационного характера по отношению к инвалидам и создавать препятствия для их трудоустройства. Кроме того, государства — члены ООН обязуются активно поддерживать включение инвалидов в свободный рынок труда, стимулировать нанимателей своей страны создавать условия для работы людей с ограничениями как в государственном, так и в частном секторе, сотрудничать с различными общественными организациями в обеспечении инвалидам равных условий найма, медицинской и профессиональной реабилитации.

Правила подтверждают «приверженность правам человека и основным свободам, социальной справедливости, достоинству и ценности человеческой личности» и необходимость «активных усилий для обеспечения полного соблюдения прав человека на равной основе и участия инвалидов в жизни общества».

Исходя из текста Правил, обеспечение равных возможностей — процесс, благодаря которому различные сферы жизнедеятельности общества и окружающей среды, такие, как обслуживание, трудовая деятельность и информация, оказываются доступными всем, особенно инвалидам.

В свете принятия Правил Республика Беларусь присоединилась к СОГЛАШЕНИЮ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ИНВАЛИДНОСТИ И ИНВАЛИДОВ, заключенному в Москве 12.04.1996 г. и подписанному боль-

шинством стран СНГ. Тем самым Правительство нашей страны признает целесообразным проведение скоординированной политики в области предупреждения (профилактики) инвалидности, медико-социальной экспертизы, реабилитации инвалидов, создания им равных с другими гражданами возможностей для полноценного участия в жизни общества.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ (далее Пакт), принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 16.12.1966 г. № 2200(XXI).

Настоящий документ устанавливает, что право на труд признают все участвующие в данном Пакте государства. При этом подразумевается, что у каждого человека должна быть возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, а также Международный пакт о гражданских и политических правах и его два факультативных протокола, в совокупности с Всеобщей декларацией прав человека, составляют Международный билль о правах человека. Многие государства включили его нормы в свои национальные конституции или признают их частью своей правовой системы.

ДЕКЛАРАЦИЯ МОТ «ОБ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПАХ И ПРАВАХ В СФЕРЕ ТРУДА И МЕХАНИЗМ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ» (далее Декларация МОТ) от 18 июня 1998 г., принятая Генеральной конференцией МОТ на 86-й сессии. При составлении данной Декларации МОТ ее создатели исходили из «убеждения, что социальная справедливость имеет важнейшее значение для обеспечения всеобщего и прочного мира».

В тексте данной Декларации МОТ заявлено, что все государства-члены имеют обязательство, вытекающее из самого факта

их членства в МОТ, соблюдать, содействовать применению и добросовестно претворять в жизнь такой принцип, как недопущение дискриминации в области труда и занятий.

КОНВЕНЦИЯ МОТ от 25 июня 1958 г. № 111 ОТНОСИТЕЛЬНО ДИСКРИМИНАЦИИ В ОБЛАСТИ ТРУДА И ЗАНЯТИЙ заключена в Женеве, а вступила в силу 15 июня 1960 г.

В соответствии с данным документом дискриминация представляет собой «нарушение прав, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека» и включает в себя:

- ♦ всякое различие, исключение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения и имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей и обращения в области труда и занятий;

- ♦ всякое другое различие, исключение или предпочтение, имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей и обращения в области труда и занятий, как они могут быть определены заинтересованным членом МОТ по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами.

Согласно Конвенции МОТ, не будут считаться дискриминацией:

- ♦ всякое различие, исключение или предпочтение, основанное на специфических требованиях, связанных с определенной работой;

- ♦ любые меры, направленные против лица, в отношении которого имеются обоснованные подозрения в деятельности, подрывающей безопасность государства, или которое фактически вовлечено в такую деятельность, при условии, что заинтересованное лицо имеет право обращения в компетентный орган, созданный в соответствии с национальной практикой;

♦ особые мероприятия по защите или помощи, предусмотренные в других принятых МОТ конвенциях и рекомендациях, а также другие особые меры, направленные на удовлетворение нужд лиц, которые по соображениям пола, возраста, физических недостатков, семейных обязательств, социального или культурного уровня обычно признаются нуждающимися в особой защите или помощи.

Стандарты		Имеет формальное отношение к Беларуси	Не имеет формального отношения к Беларуси
<i>Обычное международное право</i>			
1	Всеобщая декларация прав человека	X	
<i>Обязательные</i>			
2	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*	X	
3	Конвенция о правах инвалидов**		X
4	Конвенция МОТ № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов***		X
5	Европейская социальная хартия****		X
<i>Рекомендательные</i>			
6	Замечание общего порядка № 18 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам	X	
7	Рекомендация МОТ № 168 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов	X	

* Ратифицирован.

** Не ратифицирована.

*** Не ратифицирована.

**** Может быть ратифицирована только после вступления Беларуси в Совет Европы.

В настоящее время основным международным документом в области прав людей с инвалидностью является КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ (далее Конвенция), принятая 13 декабря 2006 г. резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи

ООН. На сегодняшний день 149 государств подписали Конвенцию, и 103 из них Конвенцию ратифицировали. 90 государств подписали Факультативный протокол к Конвенции, 62 из них Протокол ратифицировали.

Конвенция направлена на защиту и поощрение прав инвалидов, ликвидацию дискриминации по отношению к ним, обеспечение их права на работу, охрану здоровья, образование и полное участие в жизни общества, доступ к правосудию, личную неприкосновенность, свободу от эксплуатации и злоупотреблений, свободу передвижения, индивидуальной мобильности и т.д. Конвенция не закрепляет новых прав инвалидов, а указывает пути их реализации.

Согласно Конвенции, инвалиды имеют право на труд наравне с другими гражданами. Данное право дает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который инвалид свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для данной категории граждан. При этом на государства-участники возложена обязанность обеспечивать и поощрять реализацию права на труд и теми лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер. Данные меры должны быть направлены на:

- ◆ запрещение дискриминации по признаку инвалидности в отношении вопросов, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранение работы, продвижение по службе, безопасные и не угрожающие здоровью условия труда;

- ◆ защиту прав инвалидов на справедливые и благоприятные условия труда, включая равные возможности и равное вознаграждение за труд равной ценности, безопасность и отсутствие риска для здоровья, защиту от домогательств и удовлетворение жалоб;

- ◆ обеспечение инвалидам возможности осуществлять свои трудовые и профсоюзные права наравне с другими;

- ◆ предоставление инвалидам эффективного доступа к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства и профессиональному и непрерывному обучению;

- ◆ расширение на рынке труда возможностей для трудоустройства инвалидов и их продвижения по службе, а также оказание помощи в поиске, получении, сохранении и возобновлении работы;

- ◆ расширение возможностей для индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, развития кооперативов и организации собственного дела;

- ◆ наем инвалидов в государственном секторе;

- ◆ стимулирование найма инвалидов в частном секторе с помощью надлежащих стратегий и мер, которые могут включать программы позитивных действий, стимулы и другие меры;

- ◆ обеспечение инвалидам разумного приспособления рабочего места;

- ◆ поощрение приобретения инвалидами опыта работы в условиях открытого рынка труда;

- ◆ поощрение программ профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для инвалидов.

Наша страна, к сожалению, все еще не ратифицировала Конвенцию.

2.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАНЯТОСТИ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Согласно ст. 41 Конституции Республики Беларусь, гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда. Государство создает условия для полной занятости населения.

В соответствии со ст. 4 Закона Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», каждый инвалид, который не в состоянии удовлетворить свои жизненные потребности собственными силами, имеет право на гарантированную помощь со стороны государства. Государственная политика Республики Беларусь в области социальной защиты инвалидов направлена на обеспечение полноценного участия инвалидов в жизни общества и проводится на основе принципов:

- ♦ соблюдения прав человека;
- ♦ запрещения дискриминации по признаку инвалидности;
- ♦ обеспечения доступности медицинской, социальной, профессиональной и трудовой реабилитации;
- ♦ равных прав инвалидов, наряду с другими гражданами, на охрану здоровья, образование и свободный выбор трудовой деятельности;
- ♦ взаимодействия государственных органов с общественными объединениями инвалидов.

Реализация государственной политики Республики Беларусь в области социальной защиты инвалидов осуществляется государственными органами в пределах их компетенции. Иные организации, в том числе общественные объединения инвалидов, индивидуальные предприниматели, принимают участие в реализации государственной политики в этой области³.

Социальная политика белорусского государства в отношении инвалидов направлена на интеграцию инвалидов в общество через реабилитационный процесс, обеспечение занятости, реализацию права на труд. Однако некоторым группам населения реализовать право на труд значительно труднее, чем остальным гражданам. Законом «О занятости населения Республики Беларусь» определено несколько категорий граждан, которым государство «...обеспечивает дополнительные гарантии в области содействия занятости...» как «...особо нуждающимся в социальной защите и не способным на равных условиях конкурировать на рынке труда»⁴. Одной из таких уязвимых групп являются инвалиды.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2010 г. № 1126 утверждены Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011–2015 годы и ее подпрограмма «Предупреждение инвалидности и реабилитации инвалидов», в которой на мероприятия по предупреждению инвалидности и реабилитацию инвалидов планируется направить Br 20,3 млрд, в том числе Br 3,1 млрд составят средства республиканского бюджета, Br 17,2 млрд — местных бюджетов⁵.

³ Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-ХІІ «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь».

⁴ Закон Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь».

⁵ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2010 г. № 1126 «Об утверждении Комплексной программы развития социального обслуживания на 2009–2010 гг.»

В качестве ожидаемых результатов от реализации программы государство планирует получить:

- ♦ возврат к профессиональной, общественной и бытовой деятельности около 20 тыс. человек, полностью реабилитированных, и около 12 тыс. частично реабилитированных, что позволит достичь значительного социального и экономического эффекта;

- ♦ реализация мероприятий по профессиональной и трудовой реабилитации инвалидов позволит увеличить численность инвалидов, обучившихся новым профессиям, возвратившихся к профессиональной и иной деятельности, расширить перечень учреждений, обеспечивающих получение профессионально-технического, высшего образования инвалидами, и перечень специальностей, по которым может обучаться указанная категория лиц.

Государственной программой содействия занятости населения Республики Беларусь на 2012 год предусмотрены следующие мероприятия, «направленные на содействие занятости людей с инвалидностью:

- ♦ выделение бюджетной ссуды нанимателям для создания рабочих мест и трудоустройства безработных с установлением заданий на создание рабочих мест для трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда...

- ♦ установление нанимателям брони для приема на работу безработных из числа инвалидов...

- ♦ организация финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности...

Финансирование и компенсация затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов...»⁶.

Ст. 19 Закона Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» гласит о том, что в целях

⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2012 г. № 96 « Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2012 год».

реализации творческих и производственных способностей инвалидов и с учетом индивидуальных программ реабилитации инвалидов им обеспечивается право работать у нанимателей с обычными условиями труда, в специализированных организациях, цехах и на участках, применяющих труд инвалидов, а также заниматься предпринимательской и иной деятельностью, не запрещенной законодательством.

Вопросы профессиональной и трудовой реабилитации инвалидов регулируются Законом Республики Беларусь № 422-З от 22.07.2008 г. «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» (далее по тексту — Закон).

Областные (Минский городской) центры занятости ежегодно разрабатывают программы по трудоустройству инвалидов, взаимодействуя при этом с общественными объединениями инвалидов. Такие программы обязательны для соответствующих организаций и нанимателей. К исключительному ведению государственных служб занятости населения на всех уровнях относится создание рабочих мест для инвалидов. Их направление о приеме на работу инвалида на специально созданное или бронируемое рабочее место обязательно для нанимателя.

Гарантией трудовой занятости инвалидов является установление для нанимателей нормативов по бронированию рабочих мест для инвалидов в размере не менее пяти процентов от численности работающих (если число работающих 20 человек и более) государственными органами с участием общественных объединений инвалидов. Трудоустройство инвалидов в счет установленной брони осуществляется по обязательным для нанимателя направлениям ФСЗН.

Наниматели самостоятельно на основе анализа поступивших из местных органов власти предложений ежегодно до 1 октября информируют органы по труду, занятости и социальной защите населения о количестве граждан (с указанием их категорий), прием на работу которых гарантируется в очередном

календарном году на имеющиеся свободные места (вакансии), и о возможности создания рабочих мест (в том числе специализированных рабочих мест для лиц с ограниченной трудоспособностью) для их трудоустройства.

Государство в области содействия занятости населения гарантирует гражданам:

- ♦ право на выбор профессии, рода занятий и работы;
- ♦ охрану труда, в том числе здоровые и безопасные условия труда, правовую защиту от необоснованных увольнений или отказа в приеме на работу в соответствии с трудовым законодательством;
- ♦ бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой, с учетом общественных потребностей.

Государство гарантирует безработным инвалидам:

- ♦ бесплатную профессиональную ориентацию, психологическую поддержку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации с учетом общественных потребностей и в соответствии с имеющимися склонностями, способностями, навыками и особенностями психофизического развития;
- ♦ компенсацию, в соответствии с законодательством, материальных затрат в связи с направлением органами по труду, занятости и социальной защите на работу (обучение) в другую местность;
- ♦ бесплатный медицинский осмотр при приеме на работу и направлении на обучение;
- ♦ содействие в организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агроэкотуризма, ремесленной деятельности⁷.

⁷ Закон Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь».

Выплата пособия по безработице людям с инвалидностью, как правило, не производится, так как инвалид уже получает пенсию по инвалидности.

По истечении шести месяцев со дня регистрации в качестве безработного, в случае невозможности предоставления безработному работы по профессии (специальности), подходящей может считаться работа, требующая изменения профессии (специальности) с учетом способностей безработного, состояния его здоровья, опыта работы по прежней профессии (специальности), должности и доступных для него средств обучения.

Безработные могут быть сняты с учета в случае их неявки более трех месяцев в органы по труду, занятости и социальной защите без уважительных причин. Если безработный отказался от двух предложений подходящей работы или от двух предложений прохождения профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов по труду, занятости и социальной защите, или после истечения 36 календарных месяцев со дня регистрации безработного, он также может быть снят с учета безработных.

Преимущественное право на содействие Государственной службы занятости в организации предпринимательской деятельности предоставляется безработным, которые в связи с положением на рынке труда не имеют реальных возможностей получить подходящую работу и организуют наиболее социально значимые для данного региона виды трудовой деятельности. Центры занятости за счет средств Фонда занятости предоставляют безработным для организации предпринимательской деятельности финансовую помощь в виде субсидии⁸.

⁸ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 07.03.2008 № 342 «Об утверждении Положения "О содействии безработным в организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, ремесленной деятельности"».

3.

УЧЕТ ОСОБЕННОСТЕЙ ТРУДА ЧЕЛОВЕКА С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В БЕЛАРУСИ

Реализация прав инвалидов на труд регулируется главой 21 Трудового кодекса Республики Беларусь (далее — ТК) и Законом Республики Беларусь от 11.11.1991 г. № 1224-ХП «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» (далее — Закон), Законом Республики Беларусь от 23.07.2008 г. № 422-З «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» (далее — Закон № 422-З) и др.

В Беларуси инвалидом признается «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».

Признание лица инвалидом осуществляется медико-реабилитационной экспертной комиссией (далее — МРЭК), которая действует на основании Положения о медико-реабилитационных экспертных комиссиях, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16.10.2007 г. № 1341 «Об утверждении Положения о медико-реабилитационных экспертных комиссиях и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь и их отдельных положений».

Реабилитация инвалидов осуществляется в соответствии с законодательством на основании индивидуальных программ реабилитации инвалидов (далее — ИПРИ), выдаваемых МРЭК по результатам медико-социальной экспертизы.

ИПРИ определяет комплекс реабилитационных мероприятий, конкретные виды и сроки проведения реабилитации инвалида, а также ответственных за ее проведение исполнителей.

ИПРИ является обязательной для исполнения соответствующими государственными органами, а также организациями и индивидуальными предпринимателями, занимающимися реабилитацией инвалидов.

Согласно статье 23 Закона № 422-З, ИПРИ состоит из трех разделов:

- ♦ программа медицинской реабилитации;
- ♦ программа профессиональной и трудовой реабилитации;
- ♦ программа социальной реабилитации.

Форма ИПРИ утверждается Министерством здравоохранения Республики Беларусь по согласованию с Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь и Министерством образования Республики Беларусь.

Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 02.02.2009 г. № 10 утверждена форма ИПРИ (далее — форма ИПРИ).

При составлении ИПРИ врачи МРЭК обязаны проинформировать инвалида о его правах, предоставляемых Законом № 422-З.

Финансирование мероприятий по выполнению ИПРИ осуществляется за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь.

Отказ инвалида или его законного представителя от ИПРИ в целом или от реализации отдельных ее частей освобождает соответствующие государственные органы, а также организации и индивидуальных предпринимателей, занимающихся реабилитацией инвалидов, от ответственности за ее исполнение.

3.1. Способность к трудовой деятельности и особенности трудоустройства людей с инвалидностью

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 инвалида без данного документа не допускается. Для регистрации в центре занятости в качестве безработного инвалид также должен предоставить ИПРИ. Следует отметить, что к гражданам, не имеющим инвалидности, такого требования государство не предъявляет.

Профессиональная трудоспособность — это способность человека работать в условиях производства или службы. При этом имеется в виду труд как физический, так и умственный, как квалифицированный, так и неквалифицированный.

Признание гражданина инвалидом осуществляется после проведения освидетельствования МРЭК, исходя из комплексной оценки состояния здоровья гражданина на основе клинико-функциональных, социально-бытовых, профессионально-трудовых и психологических данных, с использованием классификаций основных видов нарушений функций и основных критериев жизнедеятельности (далее — Постановление № 142)⁹. При оценке различных показателей, характеризующих стойкие нарушения функций организма человека, выделяются четыре степени их выраженности:

1-я степень — легкие (незначительно выраженные) нарушения функции;

⁹ 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).

2-я степень — умеренные (умеренно выраженные) нарушения функции;

3-я степень — выраженные нарушения функции;

4-я степень — резко выраженные нарушения функции.

Согласно Постановлению № 142, к основным критериям жизнедеятельности человека относятся:

- ◆ способность к самообслуживанию;
- ◆ способность к самостоятельному передвижению;
- ◆ способность к ориентации;
- ◆ способность к общению;
- ◆ способность контролировать свое поведение;
- ◆ способность к обучению;
- ◆ способность к трудовой деятельности;
- ◆ способность к ведущей возрастной деятельности.

Стоит обратить внимание, что способность к трудовой деятельности не относится к приоритетному критерию жизнедеятельности человека, так как первоначально оцениваются способность человека к самообслуживанию, к самостоятельному передвижению, способность к ориентации и т.д.

Законодатель говорит о комплексной оценке различных показателей, характеризующих нарушение основных категорий (критериев) жизнедеятельности человека, где выделяют пять функциональных классов (далее — ФК) их выраженности (в процентах):

- ◆ ФК 0 — характеризует отсутствие нарушения жизнедеятельности (0 %);
- ◆ ФК 1 — легкое нарушение (от 1 % до 25 %);
- ◆ ФК 2 — умеренно выраженное нарушение (от 26 % до 50 %);
- ◆ ФК 3 — выраженное нарушение (от 51 % до 75 %);
- ◆ ФК 4 — резко выраженное нарушение (от 76 % до 100 %).

Согласно Постановлению № 142, способность к трудовой деятельности — совокупность физических, психофизиологических и психологических возможностей, формируемых в результате

физического, психологического и культурного развития личности, основного и специального образования, выработки трудовых навыков и мастерства, необходимых и достаточных для качественного выполнения любого (в том числе неквалифицированного) труда обычного содержания, обычным способом, в обычном объеме и обычных условиях, способность выполнять обычную для человека роль в жизни (с учетом возраста, пола, места жительства, образования), способность к самостоятельному проживанию, установлению социальных связей, поддержанию экономической независимости.

Параметры оценки:

- ♦ соответствие состояния здоровья требованиям, предъявляемым профессией (должностью);
- ♦ уровень образования, обеспечивающий доступность работы;
- ♦ возможность осуществлять трудовую деятельность в полном объеме, полный рабочий день, полную рабочую неделю с выполнением норм выработки (услуг);
- ♦ возможность трудовой деятельности в другой профессии (должности), равной по квалификации прежней;
- ♦ возможность воспроизведения специальных профессиональных знаний, умений и навыков.

ФК 1 — легкое нарушение способности к трудовой деятельности в обычных условиях труда при незначительном снижении квалификации; способность выполнения неквалифицированного физического труда с незначительным уменьшением объема выполняемой работы.

ФК 2 — умеренно выраженное нарушение способности к трудовой деятельности, способность к выполнению трудовой деятельности в обычных условиях труда при снижении квалификации; способность выполнения неквалифицированного физического труда с уменьшением объема выполняемой работы; неспособность продолжать работу по основной профессии (должности) при сохранении возможности выполнять трудо-

вую деятельность по профессии (должности) более низкой квалификации; сокращение продолжительности рабочего времени (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя).

ФК 3 — выраженное нарушение способности к трудовой деятельности, способность к выполнению трудовой деятельности в специальных условиях, с использованием технических и иных вспомогательных средств и (или) с помощью других лиц или при выраженном ограничении объема выполняемых работ за счет выраженного сокращения рабочего времени.

ФК 4 — резко выраженное ограничение способности к трудовой деятельности, неспособность к трудовой деятельности, невозможность или наличие медицинских противопоказаний к любому виду труда.

Степень утраты профессиональной трудоспособности потерпевшим в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания определяется с учетом имеющихся у потерпевшего профессиональных способностей, психофизиологических возможностей и профессионально значимых качеств, позволяющих продолжать выполнять профессиональную деятельность, предшествующую несчастному случаю на производстве и профессиональному заболеванию, того же содержания и в том же объеме либо с учетом снижения квалификации, уменьшения объема выполняемой работы и тяжести труда в обычных или специально созданных производственных условиях¹⁰.

¹⁰ Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь, Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 9 января 2004 г. № 1/1 «Об утверждении инструкции по определению критериев степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и инструкции по заполнению программы реабилитации потерпевшего в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания».

Степень утраты профессиональной трудоспособности потерпевшим в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания выражается в процентах и устанавливается в пределах от 10 до 100. Экспертиза профессиональной трудоспособности потерпевшего проводится на основе оценки следующих критериев:

- ◆ клинико-функциональных особенностей;
- ◆ способности к профессиональной деятельности;
- ◆ степени утраты профессиональной трудоспособности.

При определении степени утраты профессиональной трудоспособности учитывается профессиональный фактор, в частности, способность потерпевшего после несчастного случая на производстве или возникновения профессионального заболевания выполнять работу в полном объеме по своей прежней профессии (до несчастного случая или профессионального заболевания) или иной равноценной ей по квалификации. В случае утраты основной или другой равноценной ей по квалификации и ранее освоенной профессии определяется возможность использования остаточной профессиональной трудоспособности на другой, менее квалифицированной работе в обычных или специально созданных производственных условиях труда.

Если потерпевший не может выполнять работу прежней сложности (квалификации), то ставится вопрос о переводе его на работу меньшей сложности (квалификации), в соответствии с видами работ, предусмотренными Единым тарифно-квалификационным справочником, с оптимальной (1-й класс условий труда) или допустимой (2-й класс условий труда) физической, нервно-эмоциональной нагрузкой, не содержащую противопоказанных факторов и соответствующую психофизиологическим возможностям потерпевшего для ее выполнения. При этом степень утраты профессиональной трудоспособности устанавливается в зависимости от уровня снижения квалификации с учетом уменьшения коэффициента сложности работ.

Степень утраты профессиональной трудоспособности рабочего неквалифицированного физического труда устанавливается в зависимости от его психофизиологического состояния, физической способности выполнять простой физический труд и связана с оценкой классов условий труда по показателю тяжести труда.

При определении степени утраты профессиональной трудоспособности учитываются классы условий труда по показателям вредности и опасности факторов производственной среды, тяжести и напряженности трудового процесса. Комплекс показателей, отражающих производственные факторы, является основой решения вопроса о необходимости изменения профессии, квалификации работника, объема его производственной деятельности в связи с перенесенной травмой или профессиональным заболеванием. Утрата профессиональной трудоспособности служащих (руководители различных уровней управления, специалисты, лица творческих профессий, другие служащие), к деятельности которых применимо нормирование труда, определяется с учетом уменьшения объема выполняемой работы, ее сложности и напряженности, должностных обязанностей.

Нарушение определенных функций организма обуславливает определенные противопоказания в трудовой деятельности человека (они носят название «факторы трудового ограничения»). Утверждено Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь № 66 от 08.11.2010 г., в котором указан перечень рекомендуемых профессий и специальностей для обучения детей и подростков с недостатками в умственном и физическом развитии. Также действует Перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1250 от 2 октября 2003 г. Так, например, наличие у человека эпилептической болезни является препятствием для исполнения служебных обязанностей на государственной службе.

Реабилитация лица, признанного инвалидом, осуществляется на основании ИПРИ, выдаваемой МРЭК по результатам медико-социальной экспертизы. Специалистами МРЭК устанавливается группа, выносится медицинское заключение, на основании которого формируется и корректируется ИПРИ инвалида¹¹.

В Законе указано, что индивидуальная программа реабилитации инвалида — документ, определяющий комплекс реабилитационных мероприятий, конкретные виды и сроки проведения реабилитации инвалида, а также ответственных за ее проведение исполнителей. Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 1 июля 2011 г. № 65 утверждена форма и инструкция о порядке заполнения ИПРИ. В разделе II «Программа профессиональной и трудовой реабилитации» определен перечень мероприятий, в котором указывается, нуждается ли инвалид:

- ◆ в освоении содержания образовательных программ;
- ◆ в трудоустройстве по профессии, специальности (направление специальности, специализации);
- ◆ в адаптации к трудовой деятельности в профессии, должности;
- ◆ в оснащении рабочего места специальными приспособлениями для осуществления трудовой деятельности.

По каждому мероприятию специалисты МРЭК делают запись о нуждаемости в профессиональной и трудовой реабилитации, а также указывают профессии, специальности, по которым может работать инвалид, должности, которые он может занимать, и период адаптации к трудовой деятельности по данной профессии, должности в месяцах¹². Заполненная ИПРИ подписывается

¹¹ Статья 17 Постановления Совета Министров РБ от 16 октября 2007 г. № 1341 «Об утверждении Положения о медико-реабилитационных экспертных комиссиях и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь и их отдельных положений».

¹² Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 1 июля 2011 г. № 65 «Об установлении формы индивидуальной программы реабилитации инвалида, утверждении инструкции о порядке ее заполнения и о признании утратившим силу Постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 10».

вается председателем МРЭК и инвалидом либо его законным представителем, заверяется печатью. Инвалид или его законный представитель может отказаться от ИПРИ или от реализации отдельных ее частей, о чем делается соответствующая запись в ИПРИ.

3.2. Профессиональная ориентация, профессиональная и трудовая реабилитация людей с инвалидностью в Республике Беларусь

Занятость является одним из основных условий для социальной интеграции и экономической независимости всех граждан в трудоспособном возрасте. По сравнению с людьми, не являющимися инвалидами, уровень занятости среди инвалидов является весьма низким. Требуется разнообразить политику по повышению уровня занятости с учетом возможностей инвалидов, проводить эту деятельность комплексно, анализируя все возможные препятствия при трудоустройстве человека, неспособного на равных конкурировать на рынке труда. Улучшение положения людей с инвалидностью в области занятости будет помогать не только самим инвалидам, но также и работодателям, и обществу в целом.

Профессиональная ориентация играет важную роль в том, чтобы помочь людям с инвалидностью найти наиболее подходящий вид деятельности и выявить потребности в их подготовке к будущей работе. Чрезвычайно важно, чтобы у инвалидов был доступ к оценке их возможностей, профессиональной ориентации, что поможет им определить весь свой потенциал в сфере выбора профессии.

Специальной системы профессиональной ориентации для людей с инвалидностью в Республике Беларусь не существует. Есть единая система профессиональной ориентации, которая начинает действовать с 9-го класса средней школы, когда начинается изучение соответствующего предмета. В этом участвует и служба занятости.

В целях обеспечения необходимых условий для эффективного ведения профориентационной работы с населением в территориальных органах по труду, занятости и социальной защите оборудуются отдельные специализированные кабинеты профориентации, а в центрах занятости населения с численностью сотрудников менее пяти человек — специализированное рабочее место специалиста, отвечающего за профориентационную работу¹³. Кабинет профориентации должен иметь: компьютерную базу данных по обратившимся, компьютеры для самоконсультирования, комплекты аудио-, видеотехники с материалами, телефон, справочники по учреждениям образования Республики и регионов, профессиографический материал по профессиям, банк данных по организациям и перечень свободных рабочих мест. В силу отсутствия методик работы с людьми с инвалидностью специалисты кабинета профориентации рекомендуют людям, имеющим инвалидность, обращаться в кабинет медико-профессиональной реабилитации при Медико-реабилитационной экспертной комиссии (МРЭК) для проведения профессиональной диагностики и профессиональной ориентации в целях подбора профессии, соответствующей состоянию здоровья, с учетом профессиональных способностей и положения на рынке труда.

В состав МРЭК входят три врача-эксперта, один из которых является председателем комиссии. Специалисты центра занятости институционально не входят в состав комиссии кабинета медико-профессиональной реабилитации МРЭК. Кабинет медико-профессиональной реабилитации выполняет следующие функции:

1. Проводит профессиональную диагностику, профессиональный подбор, профессиональную консультацию детей-

¹³ Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 5 августа 2002 г. № 113 «Об утверждении Положения об организации и проведении профессиональной ориентации безработных, других категорий населения в органах государственной службы занятости населения».

инвалидов в целях выбора профессии, соответствующей состоянию здоровья, интересам, склонностям, задаткам профессиональных способностей, конъюнктуре рынка труда и возможности их последующего трудоустройства.

2. Проводит профессиональную ориентацию инвалидов в трудоспособном возрасте для определения их способностей к профессиональной подготовке, переподготовке и последующей занятости, которая включает:

- ♦ профессиональную информацию и консультацию;
- ♦ профессиональный подбор доступных видов трудовой (профессиональной) деятельности на базе ранее полученного образования, ранее освоенных профессий;
- ♦ подбор оптимальных условий и режимов труда и отдыха в целях исключения факторов, представляющих угрозу прогрессирования заболевания, утяжеления инвалидности; индивидуальную адаптацию на производстве.

3. Составляет план профессиональной подготовки, переподготовки, индивидуальной адаптации инвалида на производстве в целях его интеграции в общество.

4. Проводит подбор формы профессионального обучения.

5. Взаимодействует с педагогическими работниками, занимающимися обучением, профессиональной подготовкой и переподготовкой инвалидов, работниками органов государственной службы занятости населения, а также представителями общественных организаций инвалидов.

6. Организует изучение мест работы граждан, рабочих мест, характеристик профессий, должностей и др. в организациях всех форм собственности в целях подбора доступных видов трудовой (профессиональной) деятельности, оптимальных условий труда инвалида и формирования индивидуальной программы профессиональной реабилитации инвалида.

7. Выносит консультативное заключение в пределах своей компетенции, которое используется комиссиями при вынесении заключения и формировании индивидуальной программы реабилитации инвалида, программы реабилитации потерпев-

шего вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания¹⁴.

Закон определяет содержание и цели профессиональной и трудовой реабилитации людей с инвалидностью, а также их адаптации к трудовой деятельности. В Законе подчеркивается, что «профессиональная реабилитация инвалидов направлена на обеспечение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда и предусматривает полное или частичное возобновление сниженной или потерянной профессиональной трудоспособности посредством профессиональной ориентации, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации инвалидов»¹⁵.

Законом установлено, что реабилитация инвалидов — система мер, направленная 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, включающая средства медицинской, профессиональной, трудовой и социальной реабилитации.

Под трудовой реабилитацией инвалидов следует понимать комплекс мероприятий, направленных на обеспечение инвалидам возможности получения и (или) сохранения подходящей для них работы, включающий адаптацию к трудовой деятельности и трудоустройство инвалидов.

Обязанность оказания инвалидам услуг по профессиональной ориентации в целях определения их возможностей для

¹⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 2007 г. № 1341 «Об утверждении положения о медико-реабилитационных экспертных комиссиях».

¹⁵ Закон Республики Беларусь от 22 июля 2008 г. № 422-3 «О предоставлении инвалидности и реабилитации инвалидов».

профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и последующей занятости, с учетом их склонностей и потребности рынка труда, возложена на Комитет по труду, занятости и социальной защите Минского городского исполнительного комитета, управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите городских, районных исполнительных комитетов.

Трудоустройство людей с инвалидностью осуществляется, в том числе, путем бронирования рабочих мест и создания специализированных рабочих мест для трудоустройства инвалидов. Для инвалидов, получивших инвалидность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, наниматель обязан создать рабочие места на данном производстве.

3.3. Адаптация инвалида к трудовой деятельности

Адаптацией инвалидов к трудовой деятельности является «комплекс мероприятий, направленных на:

- ♦ приобретение и совершенствование инвалидами профессиональных знаний, умений и навыков с учетом полученной или имеющейся у них специальности (профессии);
- ♦ приобретение, восстановление и развитие имеющихся у инвалидов трудовых способностей и закрепление их в процессе осуществления трудовой деятельности;
- ♦ повышение конкурентоспособности инвалидов на рынке труда;
- ♦ трудоустройство инвалидов в соответствии с полученной или имеющейся специальностью (профессией)»¹⁶.

¹⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 128 (в ред. от 28.04.2010 г. № 640) «Об утверждении Положения о порядке финансирования и компенсации затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов и Положения о порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности».

Адаптация инвалидов к трудовой деятельности может осуществляться в организациях любых организационно-правовых форм и у индивидуальных предпринимателей (по направлениям органов по труду, занятости и социальной защите на договорной основе), при наличии у инвалидов специальности (профессии) (кроме видов деятельности, не требующих профессиональной подготовки), в соответствии со сформированной индивидуальной программой реабилитации инвалида, в срок от 6 месяцев до 1 года. Инвалиду для получения направления на прохождение адаптации к трудовой деятельности необходимо обращаться в орган по труду, занятости и социальной защите по месту регистрации его в качестве безработного.

Финансирование мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности за счет средств Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь (далее — Фонда) осуществляется органами по труду, занятости и социальной защите в виде выделения нанимателям денежных средств на приобретение оборудования, материалов, спецодежды, компенсацию затрат по оплате труда инвалидов.

Для организации процесса адаптации наниматель должен подать в органы по труду, занятости и социальной защите по месту создания рабочего места:

- ♦ заявление с указанием перечня специальностей (профессий), по которым возможна организация адаптации инвалидов к трудовой деятельности, количества и перечня вакантных рабочих мест, а также потребностей в создании новых рабочих мест и возможностей дальнейшего трудоустройства инвалидов;
- ♦ расчеты финансовых затрат на организацию адаптации инвалидов к трудовой деятельности (приобретение оборудования, материалов, спецодежды, оплата труда инвалидов).

В случае положительного решения о целесообразности организации адаптации инвалида к трудовой деятельности у данного нанимателя, орган по труду, занятости и социальной защите за-

ключает с нанимателем договор об организации адаптации инвалида к трудовой деятельности. Наниматель, в свою очередь, должен заключить срочный трудовой договор с инвалидом, направленным органом по труду, занятости и социальной защите, на срок, определенный договором об организации адаптации инвалида к трудовой деятельности. Обязанностью нанимателя является предоставить органу по труду, занятости и социальной защите копию приказа о приеме инвалида на работу в пятидневный срок со дня издания соответствующего приказа.

Компенсация затрат по оплате труда инвалидов производится органами по труду, занятости и социальной защите нанимателям ежемесячно. Наниматели обязаны ежемесячно представлять в органы по труду, занятости и социальной защите справку о затратах по оплате труда инвалидов с указанием периода, за который начислена заработная плата. При этом в указанные затраты включаются:

- ◆ начисленная заработная плата за выполненную работу и отработанное время;
- ◆ суммы обязательных страховых взносов в Фонд;
- ◆ суммы страховых взносов по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Орган по труду, занятости и социальной защите в пятидневный срок со дня получения такой справки предоставляет в территориальные органы государственного казначейства платежные документы для перечисления денежных средств на компенсацию затрат по оплате труда инвалидов на текущий (расчетный) счет нанимателя.

По окончании прохождения адаптации к трудовой деятельности инвалид по решению нанимателя может быть как принят на постоянную работу, так и уволен. Никаких гарантий быть трудоустроенным на предприятии после прохождения адаптации инвалид не имеет. О любом решении наниматель в течение трех рабочих дней обязан сообщить в орган по труду, занятости

и социальной защите и представить копию приказа об увольнении инвалида или о его приеме на работу.

Инвалид может быть снова зарегистрирован в качестве безработного в установленном законодательством порядке в случае, если наниматель после окончания прохождения адаптации к трудовой деятельности не заключил с ним трудовой договор, или срочный трудовой договор был расторгнут досрочно. Однако рассчитывать на адаптацию к трудовой деятельности повторно он уже не может.

Государство гарантирует **профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации** инвалидов в соответствии с ИПРИ. Профессиональная подготовка, повышение квалификации и переподготовка инвалидов, в том числе зарегистрированных в качестве безработных в комитете по труду, занятости и социальной защите Минского городского исполнительного комитета, управлениях (отделах) по труду, занятости и социальной защите городских, районных исполнительных комитетов, могут осуществляться в учреждениях образования и иных организациях.

Переподготовка и повышение квалификации специалистов со средним специальным и высшим образованием, имеющих инвалидность, могут осуществляться в учреждениях, обеспечивающих получение среднего специального и высшего образования, а также в учреждениях (их подразделениях), обеспечивающих повышение квалификации и переподготовку кадров.

Трудовая реабилитация инвалидов направлена на создание условий для труда инвалидов и осуществляется у нанимателей с обычными условиями труда, а также на специализированных рабочих местах, в специализированных организациях, цехах и на участках.

Ответственность за невыполнение нанимателем обязанности по созданию рабочих мест для трудоустройства работников,

получивших инвалидность в результате увечья или профессионального заболевания либо иного повреждения здоровья, связанных с выполнением ими трудовых обязанностей у данного нанимателя, предусмотрена частью второй статьи 9.15 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и влечет наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти базовых величин, а на юридическое лицо — до ста базовых величин.

После установления группы инвалидности и получения ИПРИ инвалид может приступить к самостоятельному поиску подходящей работы или обратиться в службу занятости по месту регистрации.

4.

ПРАВА И ГАРАНТИИ В ОТНОШЕНИИ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В СФЕРЕ ТРУДА

4.1. Гарантии прав инвалидов в сфере трудовых отношений

Предоставление инвалидами ИПРИ является обязательным, поскольку в соответствии с ней наниматели должны создать для них необходимые условия труда и отдыха.

Данная норма предусмотрена пунктом 5 части 1 статьи 26 ТК: при заключении трудового договора наниматель обязан потребовать, а гражданин должен предъявить нанимателю ИПРИ (для инвалидов).

В целях реализации творческих и производственных способностей инвалидов и с учетом ИПРИ им обеспечивается право работать у нанимателей с обычными условиями труда, в специализированных организациях, цехах и на участках, применяющих труд инвалидов, а также заниматься предпринимательской и иной деятельностью, не запрещенной законодательством.

Трудоустройство инвалидов осуществляется в порядке, установленном законодательством, в том числе путем бронирования рабочих мест и создания специализированных рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Порядок установления брони для приема на работу инвалидов определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Минимальное количество рабочих мест, в том числе специализированных, для трудоустройства инвалидов устанавливается

нанимателям местными исполнительными и распорядительными органами или специальными государственными программами. Затраты на создание таких рабочих мест свыше трех процентов от среднесписочной численности работников компенсируются нанимателям за счет средств, направляемых на финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения, и иных источников, не запрещенных законодательством. За счет этих средств им также компенсируются затраты за приобретенное специализированное оборудование для создания рабочих мест для инвалидов.

Создание и сохранение специализированных рабочих мест для инвалидов в организациях, имущество которых находится в собственности общественных объединений инвалидов, и организациях, финансируемых за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, осуществляются за счет средств, направляемых на финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения, и иных источников, не запрещенных законодательством.

Порядок финансирования и компенсации затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов определяется Советом Министров Республики Беларусь.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 02.02.2009 г. № 128 утверждены Положение о порядке финансирования и компенсации затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов и Положение о порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности.

Для инвалидов, получивших инвалидность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, наниматель обязан создать рабочие места на данном производстве. Затраты на создание таких рабочих мест финансируются в порядке, определяемом Советом Министров Республики Беларусь.

Местные исполнительные и распорядительные органы создают необходимые условия для организации труда в надомных условиях и предпринимательской деятельности инвалидов путем предоставления нежилых помещений для указанной деятельности.

В статье 305 ТК закреплено преимущественное право инвалидов на заключение трудового договора о выполнении работы на дому.

Инвалиды пользуются правом на труд наравне со всеми трудоспособными гражданами. При этом государство обеспечивает им дополнительные гарантии как при трудоустройстве, так и в процессе трудовой деятельности.

Согласно статье 283 ТК, инвалидам с учетом ИПРИ обеспечивается право работать у нанимателей с обычными условиями труда, а также в специализированных организациях, цехах и на участках.

Отказ в заключении трудового договора либо в продвижении по службе, расторжение трудового договора по инициативе нанимателя, перевод инвалида на другую работу без его согласия по мотивам инвалидности не допускаются, за исключением случаев, когда выполнение трудовых обязанностей противопоказано ИПРИ.

Поскольку законодательством установлен запрет на отказ в заключении трудового договора по мотивам инвалидности, следовательно, наниматель не может отказать в приеме на работу работнику-инвалиду, если наниматель предлагает заключить контракт, а работник требует заключения трудового договора на неопределенный срок.

Таким образом, контракт с инвалидом может быть заключен только с его согласия.

Наниматели, применяющие труд инвалидов, пользуются преимуществами и гарантиями, предусмотренными законодательством (ст. 284 ТК).

Согласно статье 285 ТК, наниматели обязаны создавать рабочие места для трудоустройства работников, получивших инвалидность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания на данном производстве.

С целью трудоустройства инвалидов и с учетом местных особенностей органы государственной службы занятости, наниматели создают дополнительные рабочие места (в том числе специализированные), специализированные организации, цеха и участки для использования труда инвалидов.

Наниматели обязаны создавать рабочие места (в том числе специализированные) для трудоустройства инвалидов в соответствии с законодательством.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 55 ТК, при организации труда работников наниматель обязан соблюдать нормы по охране труда инвалидов.

4.2. Условия труда работников, признанных инвалидами

Условия труда и отдыха инвалидов регулирует статья 287 ТК.

Так, инвалидам при приеме на работу не устанавливается предварительное испытание.

Работающим инвалидам наниматель обязан создавать условия труда в соответствии с ИПРИ, в том числе путем организации их профессионального обучения на производстве, труда в надомных условиях.

Условия труда, в том числе оплата, режим рабочего времени, регламентируются трудовым договором, коллективным догово-

ром, соглашением и не могут ухудшать положение или ограничивать права инвалидов по сравнению с другими работниками.

Для инвалидов I и II группы устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 35 часов в неделю. При этом оплата их труда производится в таком же размере, что и оплата труда работников соответствующих профессий и должностей при полной норме продолжительности рабочего времени.

Продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать для инвалидов I и II группы семь часов (пункт 3 части 2 статьи 115 ТК).

Согласно абзацу 2 пункта 1 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 10.12.2007 г. № 1695 «О категориях работников, которым не устанавливается ненормированный рабочий день» (далее — Постановление № 1695), работникам, указанным в пунктах 1–4 части 2 статьи 115 ТК, ненормированный рабочий день не устанавливается.

Следовательно, инвалиды I и II группы не могут работать в режиме ненормированного рабочего дня на основании ИПРИ либо заключения МРЭК.

Инвалидам III группы, для которых ИПРИ либо заключением МРЭК продолжительность ежедневной работы (смены) не ограничена, может быть установлен режим ненормированного рабочего дня.

Привлечение инвалидов к сверхурочной работе, работе в ночное время, в государственные праздники и праздничные дни (часть 1 статьи 147 ТК), работе в выходные дни допускается только с их письменного согласия и при условии, что такая работа не запрещена им ИПРИ.

Направление инвалидов в служебную командировку допускается только с их согласия.

Наниматель вправе уменьшать инвалидам нормы выработки в зависимости от состояния их здоровья.

Неполное рабочее время устанавливается по договоренности между работником и нанимателем как при приеме на работу, так и впоследствии (часть 1 статьи 118 ТК).

Наниматель обязан устанавливать неполный рабочий день или неполную рабочую неделю инвалидам в соответствии с ИПРИ (пункт 2 части 2 статьи 289 ТК).

Пример. Работнику установлена II группа инвалидности и разрешен труд не более 4 часов в день. Индивидуальной программой реабилитации ему установлен запрет на работу в ночное время и на сверхурочные работы. Законодательством предусмотрено, что отказ инвалида или его законного представителя от ИПРИ в целом или от реализации отдельных ее частей освобождает соответствующие государственные органы, а также организации и индивидуальных предпринимателей, занимающихся реабилитацией инвалидов, от ответственности за ее исполнение. Может ли наниматель по заявлению такого работника не устанавливать неполное рабочее время (привлекать к работе в ночное время, к сверхурочным работам)? Будет ли нести наниматель за это ответственность?

Согласно статье 287 ТК, работающим инвалидам наниматель обязан создавать условия труда в соответствии с ИПРИ, в том числе путем организации их профессионального обучения на производстве, труда в надомных условиях.

Статьей 289 ТК предусмотрена обязанность нанимателя по установлению инвалиду в соответствии с индивидуальной программой реабилитации неполного рабочего времени.

Законодательство определяет, что ИПРИ является обязательной для исполнения соответствующими государственными органами, а также организациями и индивидуальными предпринимателями, занимающимися реабилитацией инвалидов.

Нуждаемость инвалида в организации режима работы (полный рабочий день, неполный рабочий день, сокращенный рабочий день, сокращенная неделя, дополнительный выходной день, исключение ночных смен, работа только в первую смену и прочее) определяется в подпункте 2.3 раздела 2 «Профессиональная и трудовая реабилитация» формы ИПРИ. Если в данный подпункт формы ИПРИ внесена запись об установлении работнику неполного рабочего времени, то в соответствии с пунктом 2 части второй статьи 289 ТК наниматель обязан установить данный режим работы инвалиду.

Однако, как отмечалось ранее, законодательство позволяет инвалиду отказаться от индивидуальной программы реабилитации в целом или от реализации отдельных ее частей. В таком случае наниматель освобождается от ответственности за ее исполнение.

В решении от 10.07.2009 г. № Р-358/2009 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь “О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социальной защиты инвалидов”» Конституционный Суд Республики Беларусь отметил, что освобождение от ответственности соответствующих государственных органов, организаций и лиц, занимающихся реабилитацией инвалидов, т.е. нанимателя, за исполнение ИПРИ может иметь место только при добровольном и осознанном отказе инвалида или его законного представителя от ИПРИ в целом или от реализации отдельных ее частей, при условии, что такой отказ подтвержден соответствующими доказательствами.

Для подтверждения отказа инвалида от реализации отдельной части его индивидуальной программы реабилитации, в частности, от установления ему в соответствии с подп. 2.3 формы ИПРИ неполного рабочего дня, работнику следует подать письменное заявление нанимателю, что позволит считать такое решение добровольным и осознанным.

Поскольку исполнение ИПРИ является обязанностью как нанимателя, так и работника, то осознанный и бесспорный отказ

инвалида является основанием для безусловного приема нанимателем отказа работника, что выражается изданием соответствующего приказа.

В такой ситуации наниматель освобождается от ответственности за неисполнение ИПРИ.

В то же время отказаться от неполного рабочего дня, установленного работнику-инвалиду, в соответствии с ранее действовавшей редакцией Закона, на основании заключения МРЭК нельзя.

Таким образом, если в заключении МРЭК инвалиду была установлена рекомендация по работе в режиме неполного рабочего времени до вступления в силу действующей редакции Закона (23.10.2009 г.), то права на отказ от неполного рабочего времени он не имеет.

При этом следует отметить, что в отношении работников-инвалидов I и II группы отказ от сокращенной продолжительности рабочего времени будет неправомерным, т.к. для указанной категории работников законодательством о труде (пунктом 3 части 2 статьи 115 ТК) установлена продолжительность работы (смены) не более семи часов. Данная норма носит императивный характер, т.е. устанавливает обязательные правила для сторон трудового договора (контракта) и является обязательной для применения.

В приведенной ситуации работник, признанный инвалидом II группы, вправе отказаться от неполного рабочего времени, установленного индивидуальной программой реабилитации (4 часа), но не от сокращенной продолжительности рабочего времени, установленной ТК, — 7 часов.

Часть 5 статьи 287 ТК не предусматривает абсолютного запрета в отношении привлечения инвалидов к сверхурочной работе, работе в ночное время, в государственные праздники и праздничные дни, работе в выходные дни, а допускает возможность такого привлечения с их согласия, при условии, что такая работа не запрещена им ИПРИ.

Следовательно, в случае письменного отказа инвалида II группы от установленного ИПРИ запрета на привлечение к работе в ночное время и к сверхурочной работе, такого работника с его согласия возможно привлекать к сверхурочной работе и работе в ночное время.

Перевод работников, в том числе и инвалидов, на другую работу допускается только с письменного согласия работника. Как было отмечено выше, нанимателю запрещается перевод инвалида на другую работу без его согласия по мотиву инвалидности, за исключением случаев, когда в соответствии с медицинским заключением состояние его здоровья препятствует выполнению трудовых обязанностей либо угрожает его здоровью и безопасности труда (часть 2 статьи 283 ТК).

Вместе с тем если в соответствии с ИПРИ выполнение работы по трудовому договору, контракту инвалиду противопоказано, то наниматель предлагает ему перевод на другую работу, а при его отказе вправе ставить вопрос о прекращении трудовых отношений по состоянию здоровья.

На практике нередко возникает вопрос о временном переводе работника-инвалида на другую работу в связи с производственной необходимостью. Временный перевод в связи с производственной необходимостью (ст. 33 ТК) работника-инвалида допускается с соблюдением условий труда инвалидов и если выполнение этой работы не противопоказано ему по состоянию здоровья.

4.3. Условия отдыха инвалидов: трудовые и социальные отпуска

Согласно части 9 статьи 22 Закона, продолжительность трудового отпуска для инвалидов устанавливается Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.01.2008 г. № 100 «О предоставлении основного отпуска продолжительностью более 24 календарных дней» (далее — Постановление № 100) определены категории работников, которым основной отпуск установлен продолжительностью более 24 календарных дней.

В перечень категорий работников, продолжительность основного отпуска которых составляет более 24 календарных дней, согласно приложению 2 к Постановлению № 100 (далее — Перечень), включены работники, признанные инвалидами. Согласно пункту 2 Перечня, продолжительность основного отпуска инвалидам составляет 30 календарных дней.

Согласно подпункту 2.2 пункта 2 Постановления № 100, продолжительность основного отпуска работнику, имеющему инвалидность, определяется пропорционально отработанному времени: если в течение рабочего года при очередном переосвидетельствовании МРЭК группа инвалидности не устанавливается, за время его нахождения на группе инвалидности в данном рабочем году — из расчета 30 календарных дней, за остальное время рабочего года — из расчета продолжительности основного отпуска, установленного согласно выполняемой работе.

Пример. К какой продолжительности основного отпуска будет присоединяться дополнительный отпуск за ненормированный рабочий день для работников, признанных инвалидами?

Согласно абзацу 2 пункта 1 Постановления № 1695, работникам, указанным в пунктах 1–4 части 2 статьи 115 ТК, ненормированный рабочий день не устанавливается.

Пунктом 3 части 2 статьи 115 ТК установлено, что для инвалидов I и II группы продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать семь часов. Следовательно, указанная категория работников не может работать в режиме ненормированного рабочего дня на основании ИПРИ либо заключения МРЭК.

Инвалидам III группы, для которых заключением МРЭК продолжительность ежедневной работы (смены) не ограничена, может быть установлен режим ненормированного рабочего дня.

Порядок суммирования трудовых отпусков определен статьей 162 ТК, согласно которой дополнительные отпуска присоединяются к основному отпуску (часть 1 статьи 155 ТК), если иное не предусмотрено актами законодательства. Основной трудовой отпуск установлен продолжительностью не менее 24 календарных дней.

Следовательно, по общему порядку суммирования отпусков (основного и дополнительных) к основному отпуску продолжительностью 24 календарных дня присоединяются следующие виды дополнительных отпусков: за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и особый характер работы, за ненормированный рабочий день, за продолжительный стаж работы, поощрительные, предусмотренные ТК и Декретом Президента Республики Беларусь № 29 от 26.07.1999 г. «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» (далее — Декрет).

Согласно пункту 2 Постановления Совета Министров Республики Беларусь № 73 от 19.01.2008 г. «О дополнительных отпусках за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и особый характер работы», в отношении следующих категорий работников:

- ◆ признанных инвалидами;
- ◆ лиц моложе восемнадцати лет;
- ◆ работающих в зонах радиоактивного загрязнения в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- ◆ дополнительные отпуска за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и особый характер работы присоединяются к их основному отпуску продолжительностью более 24 календарных дней.

В отношении дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день законодательство о труде исключений из общего правила суммирования не предусматривает.

С учетом изложенного отпуск за ненормированный рабочий день работнику, признанному инвалидом, присоединяется к основному трудовому отпуску, установленному частью 1 статьи 155 ТК, т.е. к 24 календарным дням.

Согласно статье 161 ТК, часть трудового отпуска (основного и дополнительного), превышающая 21 календарный день, по соглашению между работником и нанимателем может быть заменена денежной компенсацией.

Замена денежной компенсацией отпусков, предоставляемых авансом, беременным женщинам, работникам, признанным инвалидами, работникам моложе восемнадцати лет и работникам за работу в зонах радиоактивного загрязнения в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также дополнительных отпусков за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и за особый характер работы, не допускается.

Из приведенной нормы следует, что работники, признанные инвалидами, должны использовать трудовой отпуск полностью.

При этом по договоренности между работником, признанным инвалидом, и нанимателем возможно с учетом норм статьи 174 ТК разделение трудового отпуска на две части, если иное не предусмотрено коллективным договором, соглашением. При этом одна часть должна быть не менее 14 календарных дней.

Кроме того, законодательство о труде допускает отзыв работника-инвалида из трудового отпуска по предложению нанимателя и с согласия работника.

Следует отметить, что при составлении графика трудовых отпусков наниматель обязан запланировать отпуск по желанию

работника в летнее или другое удобное время инвалидам, в отношении которых установлена причинная связь увечья или заболевания, приведших к инвалидности, с катастрофой на Чернобыльской АЭС (ст. 166, часть 1 статьи 326 ТК).

Статьей 189 ТК предусмотрена обязанность нанимателя в предоставлении отпуска без сохранения заработной платы продолжительностью до 14 календарных дней инвалидам, работающим на производствах, в цехах и на участках, специально предназначенных для труда этих лиц.

Социальный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью 14 календарных дней в году предоставляется также инвалидам, в отношении которых установлена причинная связь увечья или заболевания, приведших к инвалидности, с катастрофой на Чернобыльской АЭС (часть 2 статьи 326 ТК).

4.4. Увольнение работников-инвалидов

Прекращение трудового договора (контракта) по инициативе работника-инвалида осуществляется в соответствии с законодательством о труде на общих основаниях.

Однако существует ряд особенностей в случае увольнения работника, признанного инвалидом, по инициативе нанимателя либо по требованию работника.

Например, не допускается увольнение с работы по инициативе нанимателя по мотивам инвалидности, за исключением случаев, когда, согласно ИПРИ либо заключению МРЭК, состояние здоровья инвалида препятствует выполнению его профессиональных обязанностей либо угрожает здоровью и безопасности труда других лиц.

Согласно п. 2 ст. 42 ТК, трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, а также срочный трудовой договор до истечения срока его действия может быть расторгнут нанима-

телем в случае несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы.

Увольнение по этому основанию будет законным только в случае, если отсутствует возможность перевести работника (в том числе с переобучением) с его согласия на другую работу (часть 1 статьи 43 ТК) либо если работа, на которую можно перевести работника, противопоказана ему по состоянию здоровья. При этом при переводе работнику должен быть представлен список всех имеющихся вакансий.

Если работник отказывается от предложенных ему вариантов перевода на другую работу, трудовой договор прекращается на основании п. 2 ст. 42 ТК.

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 29 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь № 2 от 29.03.2001 г. «О некоторых вопросах применения судами законодательства о труде», расторжение трудового договора по указанному основанию может иметь место при стойком снижении трудоспособности, препятствующем надлежащему исполнению трудовых обязанностей, либо если исполнение трудовых обязанностей, учитывая состояние здоровья работника, ему противопоказано или опасно для других работников либо обслуживаемых им граждан.

Данные обстоятельства должны подтверждаться медицинским заключением.

Частичная утрата работником трудоспособности, назначение пенсии по инвалидности или возрасту сами по себе не могут являться основанием для расторжения трудового договора по мотивам обнаружившегося несоответствия занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, если работник надлежащим образом выполняет свои трудовые обязанности и данная работа по состоянию здоровья ему не противопоказана.

Согласно части 2 статьи 48 ТК, при прекращении трудового договора, контракта по п. 2 ст. 42 ТК работнику выплачивается выходное пособие в размере не менее двухнедельного среднего заработка.

При расторжении трудового договора, контракта по п. 2 ст. 42 ТК не требуется уведомления профсоюза.

Пример. Работник представил нанимателю листок временной нетрудоспособности для начисления и выплаты пособия по временной нетрудоспособности за период с 10.08.2010 г. по 24.09.2010 г. С 24 по 27 сентября 2010 г. работник проходил экспертизу МРЭК (согласно отметкам в листке нетрудоспособности). Заключение МРЭК работник признан нетрудоспособным, и ему установлена I группа инвалидности с 24 сентября 2010 г., о чем организации стало известно 28 сентября 2010 г. Как следует произвести увольнение работника и оплатить листок временной нетрудоспособности?

В случае установления работнику группы инвалидности, препятствующей продолжению работы по занимаемой должности, он подлежит увольнению по пункту 2 статьи 42 ТК.

При увольнении работника по п. 2 ст. 42 ТК в связи с несоответствием работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы, состояние здоровья должно подтверждаться результатами медицинского освидетельствования (заключением МРЭК). По указанному основанию могут быть уволены работники, с которыми заключен трудовой договор на неопределенный срок, а также срочный трудовой договор (контракт), до истечения срока его действия.

Увольнение по п. 2 ст. 42 ТК является увольнением по инициативе нанимателя. Порядок и условия расторжения трудового договора по инициативе нанимателя регулирует статья 43 ТК. Увольнение в связи с несоответствием работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния

здоровья, препятствующего продолжению данной работы, допускается, если невозможно перевести работника, с его согласия, на другую работу (в том числе и с переобучением). Также не допускается увольнение работника в период временной нетрудоспособности (кроме увольнения по п. 6 ст. 42 ТК) и в период пребывания работника в отпуске, за исключением случаев ликвидации организации, прекращения деятельности индивидуального предпринимателя.

При прекращении трудового договора по п. 2 ст. 42 ТК работникам выплачивается выходное пособие в размере не менее двухнедельного среднего заработка.

При установлении работнику группы инвалидности на основании заключения МРЭК увольнение по п. 2 ст. 42 ТК производится днем установления инвалидности, если работника невозможно с его согласия перевести на другую работу (в том числе с переобучением).

В соответствии с п. 9 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.09.1997 г. № 1290, пособия по временной нетрудоспособности в связи с заболеванием или травмой назначаются на период с первого дня утраты трудоспособности до дня ее восстановления или установления инвалидности, но не более чем на 120 календарных дней подряд либо не более чем на 150 календарных дней с перерывами за последние 12 месяцев при повторных случаях временной нетрудоспособности в связи с одним либо родственными заболеваниями или травмой, а при заболевании туберкулезом — не более чем на 180 календарных дней подряд или не более чем на 240 календарных дней с перерывами за последние 12 месяцев.

Назначение пособий по временной нетрудоспособности на более длительные периоды производится на основании решения МРЭК о продлении лечения.

Работнику установлена инвалидность с 24 сентября 2010 г., поэтому он имеет право на пособие по временной нетрудоспособности на период с 10 по 23 сентября 2010 г.

Поскольку в рассматриваемой ситуации работнику установлена I группа инвалидности и он признан нетрудоспособным, произвести его увольнение следует в день установления инвалидности и признания его нетрудоспособным, т.е. 24 сентября 2010 г., так как с этого дня ему назначается пенсия по инвалидности и он не подлежит государственному социальному страхованию.

Независимо от того факта, что организации было представлено заключение МРЭК об установлении работнику I группы инвалидности и признании его нетрудоспособным только 28 сентября 2010 г., приказ об увольнении работника по п. 2 ст. 42 ТК издается с момента наличия у нанимателя основания для увольнения (в данном случае заключение МРЭК), однако датой увольнения будет являться 24 сентября 2010 г.

С момента установления работнику I группы инвалидности и признания его нетрудоспособным работник не может выполнять работу, обусловленную трудовым договором, вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы.

В случае, если работнику была установлена группа инвалидности, но он продолжал работать и нанимателю не было известно о наличии у работника нерабочей группы инвалидности, увольнение производится датой, когда нанимателю стало известно об этих обстоятельствах, и рабочие дни до момента увольнения работнику оплачиваются.

Таким образом, в данной ситуации нанимателю следует издать приказ об увольнении по п. 2 ст. 42 ТК в связи с несоответствием работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы, 28 сентября 2010 г. с указанием даты

увольнения 24 сентября 2010 г., произвести оплату листка временной нетрудоспособности за период с 10 по 23 сентября 2010 г., выплатить выходное пособие в размере не менее двухнедельного среднего заработка, если иной размер не предусмотрен коллективным договором, соглашением, компенсацию за неиспользованный трудовой отпуск, произвести окончательный расчет и выдать трудовую книжку.

Статьей 41 ТК предусмотрено, что срочный трудовой договор (пункт 2 статьи 17 ТК) подлежит расторжению досрочно по требованию работника в случае его болезни или инвалидности, препятствующей выполнению работы по трудовому договору, нарушения нанимателем законодательства о труде, коллективного или трудового договора и по другим уважительным причинам.

В силу предписаний части 1 статьи 41 ТК работник вправе требовать досрочного расторжения срочного трудового договора только при наличии у него уважительных причин.

В ст. 41 ТК приведены лишь некоторые обстоятельства, которые закон называет уважительными и наличие которых дает работнику право требовать досрочного расторжения трудового договора. К ним относятся:

- ◆ болезнь или инвалидность работника, препятствующие выполнению работы по трудовому договору;
- ◆ нарушение нанимателем законодательства о труде, коллективного или трудового договора.

Если в качестве причины выступает инвалидность работника, то необходимым условием, подтверждающим данный факт, должно быть медицинское заключение об установлении ему группы инвалидности, препятствующей выполнению работы по трудовому договору.

При этом должны рассматриваться причины, вызывающие значительные затруднения в выполнении работы, полную или

частичную невозможность осуществления работником возложенных на него трудовых функций.

В случае увольнения работника по требованию на основании ст. 41 ТК наниматель обязан расторгнуть срочный трудовой договор (контракт) в срок, указанный в заявлении работника.

При прекращении трудового договора в связи с инвалидностью запись об увольнении вносится в трудовую книжку работника с указанием этой причины (часть 6 статьи 50 ТК).

Пример. Работник длительное время болел, ему установлена II группа инвалидности (нетрудоспособен). Указанный работник работал на условиях заключенного контракта. Работник написал заявление об увольнении в связи с инвалидностью. Можно ли его уволить по ст. 41 ТК по требованию работника в случае инвалидности, препятствующей выполнению работы по трудовому договору (контракту), или обязательно необходимо уволить по п. 2 ст. 42 ТК с выплатой двухнедельного пособия?

В случае установления работнику группы инвалидности, препятствующей продолжению работы по занимаемой должности, он подлежит увольнению по пункту 2 статьи 42 ТК.

В предыдущем примере рассмотрен порядок увольнения работника на основании п. 2 ст. 42 ТК.

В предложенной ситуации наниматель обязан уволить работника незамедлительно, поскольку помимо установления группы инвалидности работник признан нетрудоспособным.

Приказ об увольнении работника по п. 2 ст. 42 ТК издается с момента наличия у нанимателя основания для увольнения (заключение МРЭК), датой увольнения будет являться день установления группы инвалидности и признания его нетрудоспособным.

С момента установления работнику II группы инвалидности и признания его нетрудоспособным работник не может выполнять работу, обусловленную трудовым договором (контрак-

том), вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы.

Следовательно, наниматель издает приказ об увольнении по п. 2 ст. 42 ТК в связи с несоответствием работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы, выплачивает выходное пособие в размере не менее двухнедельного среднего заработка (часть 2 статьи 48 ТК), если иной размер не предусмотрен коллективным договором, соглашением, компенсацию за неиспользованный трудовой отпуск, производит окончательный расчет и выдает трудовую книжку.

Вместе с тем следует отметить, что у работника также есть право потребовать увольнения в случае болезни или инвалидности, препятствующих выполнению работы по трудовому договору (статья 41 ТК). При увольнении по данному основанию выходное пособие не выплачивается.

Таким образом, если работник подаст заявление об увольнении по ст. 41 ТК в связи с установлением инвалидности, препятствующей выполнению работы по контракту, наниматель должен произвести увольнение работника на основании ст. 41 ТК.

При расторжении трудового договора ввиду неявки на работу в течение более четырех месяцев подряд вследствие временной нетрудоспособности (п. 6 ст. 42 ТК) за работниками, утратившими трудоспособность в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, место работы (должность) сохраняется до восстановления трудоспособности или установления инвалидности.

Частью 3 статьи 283 ТК предусмотрено, что не допускается расторжение трудового договора по инициативе нанимателя с инвалидами, проходящими медицинскую, профессиональную, трудовую и социальную реабилитацию в соответствующих организациях, независимо от срока пребывания в них.

При сокращении численности или штата работников инвалидам при равной производительности труда и квалификации отдается предпочтение в оставлении на работе (ст. 45 ТК).

Инвалиды, работающие в специализированных организациях, цехах, на участках, применяющих труд инвалидов, имеют преимущественное право на оставление на работе независимо от производительности труда и квалификации.

4.5. Права и обязанности нанимателей по социальному обеспечению инвалидов

В соответствии со ст. 288 ТК, инвалиды, работавшие до ухода на пенсию у нанимателя, сохраняют наравне с его работниками право на медицинское обслуживание, обеспечение жильем, путевками в оздоровительные и профилактические учреждения, а также на другие социальные услуги и гарантии, предусмотренные коллективными договорами, соглашениями.

Наниматели вправе за счет собственных средств устанавливать надбавки и доплаты к пенсиям инвалидам, прежде всего одиноким, нуждающимся в посторонней помощи и уходе, а также предоставлять другие гарантии, предусмотренные ТК и коллективными договорами, соглашениями. Эти гарантии могут касаться как трудовых (например, преимущественного права на возвращение на работу уволенного в связи с сокращением штата после увеличения объемов работ у нанимателя), так и связанных с ними отношений (медицинского обслуживания, обеспечения путевками и др.).

4.6. Заключительные положения

При заключении и продлении сроков действия контрактов в отношении работников-инвалидов гарантии в законодательстве о труде не предусмотрены. Данный вывод основан на следующем.

Указом Президента Республики Беларусь от 12.04.2000 г. № 180 «О порядке применения Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 29» (далее — Указ) предусмотрена обязанность нанимателя продлевать (заключать новый) контракт с отдельными категориями работников. В их числе беременные женщины, женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам, матери (отцы вместо матерей, опекуны), находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет и приступившие к работе до или после окончания указанного отпуска, работники предпенсионного возраста.

Увольнение указанных категорий работников в связи с окончанием срока действия контракта до окончания названных отпусков или достижения общеустановленного пенсионного возраста в настоящее время не допускается.

В силу пункта 2 Указа при продлении либо заключении нового контракта срок его действия определяется:

- ♦ с работающей женщиной, находящейся в отпуске по беременности и родам, матерью (отцом ребенка вместо матери, опекуном), находящейся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, — не менее чем до окончания указанных отпусков;

- ♦ с работником предпенсионного возраста (женщины — 53 года, мужчины — 58 лет), добросовестно работающим и не допускающим нарушений трудовой и исполнительской дисциплины, — не менее чем до достижения общеустановленного пенсионного возраста (женщины — 55 лет, мужчины — 60 лет) и получения им права на пенсию по возрасту.

Кроме того, наниматель с согласия матери (отца ребенка вместо матери, опекуна), приступившей к работе до или после окончания отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, обязан продлить (заключить новый) контракт на срок не менее чем до достижения ребенком возраста пяти лет.

Контракт с беременной женщиной с ее согласия продлевается на период беременности либо иной срок по соглашению сторон.

Таким образом, законодательство о труде содержит исчерпывающий перечень категорий работников, с которыми наниматель обязан продлить (заключить новый) контракт при наличии определенных условий.

Вместе с тем в коллективном договоре, соглашении могут быть предусмотрены иные по сравнению с предусмотренными законодательством о труде Республики Беларусь гарантии, улучшающие положение отдельных категорий работников, например работников, признанных инвалидами, с которыми наниматель обязан продлевать (заключать новый) контракт при истечении срока его действия.

4.7. Особенности труда при заключении договора подряда

Иногда работодатель, принимая нового сотрудника, предлагает заключить (на время испытательного срока либо на постоянной основе) договор подряда, а не трудовой договор. Впоследствии у работников, принявших такое предложение, возникает множество вопросов: оплачивается ли больничный лист и отпуск? как рассчитывается пособие по беременности и родам? производится ли запись в трудовую книжку при работе по договору подряда?

В действительности договор подряда не является формой трудового договора. Договор подряда — документ, по которому одна сторона обязуется выполнить по заданию другой стороны определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его. Вопросы, касающиеся договора подряда, регулируются не Трудовым, а Гражданским Кодексом Республики Беларусь.

Сравнение трудового договора и гражданско-правового договора подряда

	Трудовой договор	Гражданско-правовой договор подряда
Стороны договора	Наниматель — работник	Заказчик — подрядчик
Предмет договора	Труд по определенной трудовой функции	Результат труда
Срок договора	На неопределенный срок. На определенный срок не более пяти лет. На время выполнения определенной работы. На время выполнения обязанностей временно отсутствующего работника, за которым сохраняется место работы. На время выполнения сезонных работ	Устанавливаются начальный и конечный сроки выполнения работы. Заключается на срок выполнения работы по договору, после чего договор считается исполненным и отношения по данному договору прекращаются
Время работы, трудовой распорядок	Начало и окончание ежедневной работы, время отдыха определяются правилами внутреннего трудового распорядка, действующего у нанимателя	По усмотрению подрядчика
Обеспечение материалами, средствами производства	Наниматель предоставляет работнику рабочее место, обеспечивает сырьем, материалами, инструментами, механизмами и др.	Работа выполняется из материалов подрядчика, его силами и средствами, если иное не предусмотрено договором
Выполнение работы	Личный труд работника	Подрядчик самостоятельно определяет способы выполнения задания заказчика и может привлекать для выполнения работы по договору других лиц

	Трудовой договор	Гражданско-правовой договор подряда
Охрана труда	Обеспечивается нанимателем	Обеспечивается подрядчиком
Отношения сторон договора	Подчинение работника нанимателю	Равенство сторон договора
Социальная защищенность	Обязательное государственное социальное страхование работников нанимателем	Обязательное страхование обеспечивается заказчиком
Гарантии и льготы	На работника распространяются гарантии и льготы, предусмотренные трудовым и социальным законодательством	Отсутствуют
Оплата труда	Ежемесячно выплачиваемая заработная плата по заранее установленным нормам и расценкам	Цена работы выплачивается по окончании ее выполнения, если иное не установлено договором
Оформление договора	Обязательная письменная форма трудового договора	В зависимости от суммы договора
Издание приказа	Обязательно издание приказа о приеме на работу	Не издается
Запись в трудовую книжку	Обязательно внесение сведений о приеме на работу, переводах, увольнении	Не производится
Предоставление отпуска	Независимо от вида трудового договора работники имеют право на основной отпуск	Права на отпуск не имеют
Порядок разрешения споров	Комиссия по трудовым спорам, суд	В судебном порядке или порядке, установленном договором

Как видно из таблицы, при заключении договора подряда вместо трудового договора работник теряет ряд прав и не получает гарантий и льгот, предусмотренных трудовым и социальным законодательством.

В случае если для выполнения работы наниматель заключает договор подряда, однако отношения между работником и организацией соответствуют трудовым и содержат перечисленные выше признаки трудового договора, работник вправе требовать переоформления договора и заключения с ним трудового договора.

При отказе граждан вправе обратиться в суд с иском о признании договора подряда трудовым договором и о понуждении нанимателя к заключению трудового договора.

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Государственная политика Республики Беларусь направлена на защиту прав людей с инвалидностью, включая право на труд. При этом происходящие в сфере занятости изменения носят прогрессивный характер: действует уже не только компенсация затрат нанимателю на приспособление рабочего места для людей с инвалидностью при определенных условиях, но и прямое финансирование службой занятости создания специализированных рабочих мест. Разрешается предоставлять преференции предприятиям не только при создании новых рабочих мест для людей с ограниченными возможностями, но и в целях сохранения уже существующих.

Однако для обеспечения людям с инвалидностью равных прав и условий на рынке труда еще многое предстоит сделать. При этом во главу угла при их трудоустройстве должно быть поставлено не определение степени **утраты трудоспособности**, а выявление и развитие в каждом конкретном случае **способности к труду** и определение того, как использовать эту способность максимально эффективно.

Согласно Постановлению Совета Министров Республики Беларусь № 858 от 08.06.2001 г., к нуждающимся пожилым и **нетрудоспособным гражданам** относятся неработающие пенсионеры, достигшие возраста, дающего право на пенсию по возрасту на общих основаниях, инвалиды I или II группы, дети в возрасте до 18 лет.¹⁷ Нетрудоспособный — не способный к

¹⁷ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 858 от 08.06.2001 г. «Об утверждении Перечня бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями социального обслуживания системы органов по труду, занятости и социальной защите в соответствии с их профилем и Положением о порядке и условиях предоставления социальных услуг государственными учреждениями социального обслуживания системы органов по труду, занятости и социальной защите».

труду. Из Положения следует, что «нетрудоспособными гражданами» являются инвалиды I или II группы, вне зависимости от степени и тяжести заболевания. Однако Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь употребляет термин «нетрудоспособной» лишь в том случае, если речь идет о социальной защите вышеперечисленных категорий граждан и предоставлении им дополнительных гарантий со стороны государства.

Очевидна потребность совершенствования системы профессиональной ориентации для людей с инвалидностью. Это касается как выпускников средних школ и выпускников центров коррекционно-развивающего обучения и реабилитации, которым зачастую требуется большая поддержка при выборе профессии, чем их сверстникам, так и взрослых, утративших трудоспособность, которым необходимо освоение новых навыков и приобретение новой квалификации. Эта функция возложена на службу занятости, которая не всегда способна эффективно решить эту задачу в силу отсутствия методик работы с людьми с инвалидностью. Предоставление услуг по профессиональной реабилитации, включая профессиональную ориентацию, требует от службы занятости как освоения новых методов работы, так и повышения квалификации сотрудников, и включения в штат специалистов, обладающих необходимой компетенцией для работы с людьми с инвалидностью. Учреждениям службы занятости в этом случае необходимо уделять внимание целевой подготовке специалистов, которым предстоит работать с уязвимыми группами населения. Эта задача может быть решена путем организации курсов подготовки и повышения квалификации для сотрудников службы занятости.

Условиями успешной профессиональной реабилитации и трудоустройства людей с инвалидностью являются развитие инфраструктуры, создание безбарьерной среды, позитивное отношение общества к их трудоустройству, готовность работодателей создавать специализированные и/или адаптированные рабочие места, повышение их собственной мотивации к

трудоустройству, совершенствование методов работы тех государственных организаций, которые вовлечены в этот процесс, в том числе службы занятости.

Люди с инвалидностью относятся к особо нуждающимся в социальной защите и не способны на равных конкурировать на рынке труда. Социальная политика направлена на обеспечение занятости таких граждан. Однако преимуществом при трудоустройстве пользуются лица, обязанные возмещать расходы государству по содержанию детей. Так, согласно Декрету Президента № 18 от 24.11.2006 г. «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях», «...орган по труду, занятости и социальной защите обязан в течение трех рабочих дней определить одну или несколько организаций для трудоустройства лиц, обязанных возмещать расходы государству по содержанию детей, ...чтобы зарплата обязанного лица позволяла обеспечить полное исполнение ежемесячных обязательств по возмещению расходов на содержание детей, и за ними сохранилось не менее 30 % заработной платы».

Согласно Закону, адаптация инвалидов к трудовой деятельности осуществляется от 6 месяцев до 1 года вне зависимости от степени инвалидности и индивидуальных особенностей человека. Законодательством Республики Беларусь не предусмотрен «преадаптационный период», и так как инвалидам требуется разное время для адаптации к рабочему месту, обучения необходимым навыкам и умению взаимодействовать с окружающими, необходимо предусмотреть более длительный период адаптации к трудовой деятельности в зависимости от индивидуальных особенностей человека.

Обеспечение занятости и содействие в трудоустройстве людей с инвалидностью не являются задачами МРЭК, однако именно эта комиссия выносит решение о трудоспособности человека и, как следствие, о социальных выплатах, которые он получает. Способность к труду сама по себе не означает возможности получить работу, а помощь в ее поиске выходит за рамки деятель-

ности МРЭК: это прерогатива службы занятости или личная инициатива человека.

Важную роль в процессе профессиональной реабилитации и трудоустройства людей с ограниченными возможностями должна играть служба занятости. Это является ключевым условием их социальной интеграции в целом и интеграции на рынок труда в частности. Эту задачу следует реализовывать в тесном сотрудничестве со всеми сторонами, участвующими в процессе профессиональной реабилитации, такими, как учреждения реабилитации, МРЭК, работодатели и их организации, общественные организации, а также профсоюзы. Специалисты службы занятости не входят в состав МРЭК, но владеют актуальной информацией о ситуации на рынке труда в конкретном регионе. Следует четко определить обязанности, порядок финансирования и ресурсную базу всех заинтересованных сторон, включая МРЭК, службу занятости, учебные заведения, учреждения социальной защиты и работодателей.

Порядок бронирования рабочих мест для инвалидов в Беларуси носит скорее рекомендательный характер, так как формируется по предложениям нанимателей, а значит, и не является для них обязанностью. Следовательно, наниматель изначально не несет никакой ответственности за формирование рабочих мест для инвалидов в счет брони. До 2009 года действовало Постановление Совета Министров от 16.04.1992 г. № 212 «Об утверждении Положения о порядке установления предприятиям, учреждениям и организациям норматива бронирования рабочих мест для инвалидов», в котором был определен порядок бронирования рабочих мест для инвалидов. Но данное Постановление утратило силу в связи с принятием Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 128 (в ред. от 28.04.2010 г. № 640) «Об утверждении Положения о порядке финансирования и компенсации затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов и Положения о порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности».

Применение прогрессивного метода, укрепляющего сотрудничество службы занятости и работодателей при компенсации работодателям затрат на создание рабочих мест для инвалидов, сталкивается с рядом ограничений. Во-первых, в случае нехватки ресурсов в календарном году для финансирования закупки оборудования служба занятости вынуждена отклонять заявки работодателей, т.е. предусмотренная законодательством норма не всегда выполняется. Во-вторых, на внутреннем рынке не всегда удается найти необходимые технические приспособления. Спрос на такое оборудование не носит массового характера, поэтому его производство не отличается высокой рентабельностью. В силу этого далеко не все необходимые средства приспособления рабочих мест выпускаются белорусскими предприятиями. При этом в Республике Беларусь действует запрет на импорт товаров, аналог которых изготавливается отечественными производителями. Эта мера стимулирования производства, прогрессивная в определенных отношениях, создает дополнительные трудности тем предприятиям, которые готовы пригласить на работу людей с инвалидностью, если для этого необходима закупка импортного оборудования. Если работодатель не может найти необходимых технических средств приспособления рабочего места к нуждам работника, он может получить разрешение на поставку таких средств из-за рубежа. Однако ему приходится доказывать, что на рынке нет отечественных аналогов. Необходимость получать дополнительные разрешения, разумеется, является фактором, снижающим заинтересованность работодателей в предоставлении вакансий людям с инвалидностью.

Наниматели обязаны создавать рабочие места (в том числе специализированные для лиц с ограниченной трудоспособностью) как для трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда, так и для трудоустройства работников, получивших инвалидность в результате увечья, профессионального заболевания либо иного повреждения здоровья,

связанного с выполнением трудовых обязанностей у данного нанимателя.

В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З в ч. 1 ст. 9.15 предусмотрено: «Несоздание нанимателем рабочих мест для трудоустройства лиц, не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда, в том числе специализированных рабочих мест для лиц с ограниченной трудоспособностью, влечет наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин, а на юридическое лицо — до ста базовых величин...». Однако сегодня в Беларуси нет правовых механизмов реализации данной нормы.

Система бронирования рабочих мест не оправдывает себя. Под бронь наниматели, как правило, выделяют низкооплачиваемые должности или рабочие места с неблагоприятными условиями труда. Создание специализированных рабочих мест для инвалидов — трудоемкое и затратное дело. Часто наниматель не имеет свободных финансовых средств на эти цели, а служба занятости компенсирует затраты лишь после создания рабочего места и сдачи его в эксплуатацию.

Инвалид или его законный представитель может отказаться от ИПР или от реализации отдельных ее частей, о чем делается соответствующая запись в ИПР. Если инвалид или законный представитель использует свое право и отказывается от какой-либо части ИПР, данный документ утрачивает свою легитимность, однако ИПР является обязательным для исполнения документом для нанимателя.

На практике закрепленные в законе нормы, направленные на защиту прав людей с инвалидностью, в некоторых случаях могут иметь и негативные последствия. К примеру, для них предусмотрена сокращенная рабочая неделя — 35 часов. Они не имеют права работать по совместительству. Но ведь может сло-

житься ситуация, когда человек, частично утративший трудоспособность, при правильном выборе профессии может и хочет работать полный рабочий день, в том числе и у разных работодателей. Еще одним примером может служить закрепленное действующим законодательством отсутствие испытательного срока для таких работников. Данная мера, без сомнения гуманная сама по себе, может иметь и отрицательные последствия, так как не стимулирует работодателя к приему на работу человека, в способностях которого он не уверен.

Одним из способов стимулирования работодателей к приему на работу людей с инвалидностью является предоставление работодателям налоговых льгот. Предприятия получают льготы только в том случае, если доля сотрудников из этой категории превышает 50 %. Государство дополнительно не стимулирует предприятия, которые предоставляют работу людям с тяжелыми и множественными ограничениями здоровья. Не существует льгот для предприятий при трудоустройстве конкретного человека с инвалидностью.

Приложение 1

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ПРАВА НА ТРУД ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ИНВАЛИДНОСТИ

Введение

Право на труд — одно из основных прав человека, зафиксированное во многих международно-правовых документах (стандартах). Положения международных стандартов, в которых говорится о праве на труд вообще, в полном объёме применимы к инвалидам. Кроме того, существует ряд международных стандартов, в которых право на труд конкретизировано применительно к инвалидам.

Настоящий обзор включает все основные стандарты ООН, МОТ и Совета Европы относительно права на труд и инвалидности, а также их интерпретацию компетентными международными органами (Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, Генеральной конференцией Международной организации труда и Европейским комитетом по социальным правам). Формальное действие этих стандартов в отношении Беларуси и их юридическая сила суммированы в таблице ниже.

1. Всеобщая декларация прав человека

Статья 23

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.

2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.
3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.
4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Всеобщая декларация прав человека — обычная норма международного права. Положения Конституции перекликаются с ней.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Статья 6

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.
2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

3. Конвенция о правах инвалидов

Статья 27. Труд и занятость

1. Государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими; оно включает право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который инвалид

свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для инвалидов. Государства-участники обеспечивают и поощряют реализацию права на труд, в том числе теми лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер, направленных, в частности, на следующее:

а) запрещение дискриминации по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранения работы, продвижения по службе и безопасных и здоровых условий труда;

б) защита прав инвалидов наравне с другими на справедливые и благоприятные условия труда, включая равные возможности и равное вознаграждение за труд равной ценности, безопасные и здоровые условия труда, включая защиту от домогательств и удовлетворение жалоб;

с) обеспечение того, чтобы инвалиды могли осуществлять свои трудовые и профсоюзные права наравне с другими;

д) наделение инвалидов возможностью эффективного доступа к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства и профессиональному и непрерывному обучению;

е) расширение на рынке труда возможностей для трудоустройства инвалидов и их продвижения по службе, а также оказание помощи в поиске, получении, сохранении и возобновлении работы;

ф) расширение возможностей для индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, развития кооперативов и организации собственного дела;

г) наем инвалидов в государственном секторе;

h) стимулирование найма инвалидов в частном секторе с помощью надлежащих стратегий и мер, которые могут включать программы позитивных действий, стимулы и другие меры;

i) обеспечение инвалидам разумного приспособления рабочего места;

ј) поощрение приобретения инвалидами опыта работы в условиях открытого рынка труда;

к) поощрение программ профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для инвалидов.

2. Государства-участники обеспечивают, чтобы инвалиды не содержались в рабстве или в подневольном состоянии и были защищены наравне с другими от принудительного или обязательного труда.

4. Конвенция МОТ № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов

Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 1 июня 1983 года на свою шестьдесят девятую сессию, принимая к сведению существующие международные нормы, содержащиеся в Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов и в Рекомендации 1975 года о развитии людских ресурсов, отмечая, что со времени принятия Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов произошли значительные изменения в понимании реабилитационных потребностей, в охвате и организации служб реабилитации, а также в законодательстве и практике многих Членов Организации по вопросам, входящим в сферу действия упомянутой Рекомендации, учитывая, что 1981 год был провозглашен Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Международным годом инвалидов под лозунгом «Полное участие и равенство» и что всеобъемлющая Всемирная программа действий в отношении инвалидов должна проводить эффективные меры на международном и национальном уровнях по осуществлению целей «полного участия» инвалидов в социальной жизни и развитии, а также «равенства», считая, что эти изменения обусловили целесообразность принятия новых международных норм по этому вопросу, которые особо принимали бы во внимание необходимость обеспечить равенство обращения и возможностей для всех категорий ин-

валидов как в сельских, так и в городских районах, в занятости и социальной интеграции, постановив принять ряд предложений по профессиональной реабилитации, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего двадцатого числа июня месяца тысяча девятьсот восемьдесят третьего года следующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

Раздел I. Определения и сфера применения

Статья 1

1. Для целей настоящей Конвенции термин «инвалид» означает лицо, возможности которого получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи с надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом.

2. Для целей настоящей Конвенции каждый Член Организации считает задачей профессиональной реабилитации обеспечение инвалиду возможности получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, способствуя тем самым его социальной интеграции или ре-интеграции.

3. Положения настоящей Конвенции применяются каждым Членом Организации посредством мер, которые соответствуют национальным условиям и не противоречат национальной практике.

4. Положения настоящей Конвенции распространяются на все категории инвалидов.

Раздел II. Принцип профессиональной реабилитации и политика занятости в отношении инвалидов

Статья 2

Каждый Член Организации, в соответствии с национальными условиями, практикой и возможностями, разрабатывает, осуществляет и периодически пересматривает национальную политику в области профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

Статья 3

Указанная политика направлена на то, чтобы соответствующие меры по профессиональной реабилитации распространялись на все категории инвалидов, а также на содействие возможностям занятости инвалидов на свободном рынке труда.

Статья 4

Указанная политика основана на принципе равенства возможностей инвалидов и работников в целом. Соблюдается равенство обращения и возможностей для работников мужчин и женщин, являющихся инвалидами. Специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей для инвалидов и других работников, не считаются дискриминационными в отношении других работников.

Статья 5

Проводятся консультации с представительными организациями работодателей и работников по осуществлению указанной политики, в том числе мер, которые необходимо принять для содействия сотрудничеству и координации государственных и частных органов, занимающихся профессиональной реабилитацией. Проводятся также консультации с представительными организациями инвалидов и по делам инвалидов.

Раздел III. Меры на национальном уровне по развитию служб профессиональной реабилитации и занятости инвалидов

Статья 6

Каждый Член Организации путем законов или правил, или любым другим методом, соответствующим национальным условиям и практике, принимает такие меры, которые могут быть необходимы для осуществления положений статей 2, 3, 4 и 5 настоящей Конвенции.

Статья 7

Компетентные органы принимают меры с целью организации и оценки служб профессиональной ориентации, профессиональ-

ного обучения, трудоустройства, занятости, а также других связанных с ними служб, чтобы инвалиды имели возможность получать, сохранять работу и продвигаться по службе; существующие службы для работников в целом используются там, где это возможно и целесообразно, с необходимой адаптацией.

Статья 8

Принимаются меры для содействия созданию и развитию служб профессиональной реабилитации и занятости инвалидов в сельских районах и в отдаленных местностях.

Статья 9

Каждый Член Организации ставит целью обеспечивать подготовку и наличие консультантов по реабилитации и другого имеющего соответствующую квалификацию персонала, отвечающего за профессиональную ориентацию, профессиональное обучение, трудоустройство и занятость инвалидов.

Раздел IV. Заключительные положения

Статья 10

Официальные документы о ратификации настоящей Конвенции направляются Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации.

Статья 11

1. Настоящая Конвенция связывает только тех Членов Международной Организации Труда, чьи документы о ратификации зарегистрированы Генеральным Директором.
2. Она вступит в силу через двенадцать месяцев после даты регистрации Генеральным Директором документов о ратификации двух Членов Организации.
3. Впоследствии настоящая Конвенция вступит в силу для каждого Члена Организации через двенадцать месяцев после даты регистрации его документа о ратификации.

Статья 12

1. Каждый Член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, по истечении десяти лет со дня ее перво-

начального вступления в силу может денонсировать ее посредством акта о денонсации, направленного Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации. Денонсация вступит в силу через год после даты регистрации акта о денонсации.

2. Для каждого Члена Организации, который ратифицировал настоящую Конвенцию и в годичный срок по истечении указанных в предыдущем пункте десяти лет не воспользовался предусмотренным в настоящей статье правом на денонсацию, Конвенция будет оставаться в силе на следующие десять лет, и впоследствии он сможет денонсировать ее по истечении каждого десятилетия в порядке, предусмотренном в настоящей статье.

Статья 13

1. Генеральный директор Международного Бюро Труда извещает всех Членов Международной Организации Труда о регистрации всех документов о ратификации и актов о денонсации, направленных ему Членами Организации.

2. Извещая Членов Организации о регистрации полученного им второго документа о ратификации, Генеральный Директор обращает их внимание на дату вступления в силу настоящей Конвенции.

Статья 14

Генеральный Директор Международного Бюро Труда направляет Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций для регистрации в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций исчерпывающие сведения обо всех документах о ратификации и актах о денонсации, зарегистрированных им в соответствии с положениями предыдущих статей.

Статья 15

В случаях, когда Административный Совет Международного Бюро Труда считает это необходимым, он представляет Генеральной Конференции доклад о применении настоящей Кон-

венции и рассматривает целесообразность включения в повестку дня Конференции вопроса о ее полном или частичном пересмотре.

Статья 16

1. Если Конференция примет новую конвенцию, полностью или частично пересматривающую настоящую Конвенцию, и если в новой конвенции не предусмотрено иное, то:

а) ратификация каким-либо Членом Организации новой, пересматривающей конвенции влечет за собой автоматически, независимо от положений статьи 12, незамедлительную денонсацию настоящей Конвенции при условии, что новая, пересматривающая конвенция вступила в силу;

б) со дня вступления в силу новой, пересматривающей конвенции настоящая Конвенция закрыта для ратификации Членами Организации.

2. Настоящая Конвенция остается в любом случае в силе по форме и содержанию для тех Членов Организации, которые ратифицировали ее, но не ратифицировали пересматривающую конвенцию.

Статья 17

Английский и французский тексты настоящей Конвенции имеют одинаковую силу.

5. Европейская социальная хартия

Статья 15. Право инвалидов на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества

В целях обеспечения инвалидам, независимо от их возраста, а также характера и причин инвалидности, возможности эффективно осуществлять право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества Стороны обязуются, в частности:

1) принимать надлежащие меры для обеспечения инвалидам необходимой ориентации, образования и профессиональной подготовки в рамках, когда это возможно, соответствующих

общих систем, а когда невозможно — через специализированные государственные или частные учреждения;

2) облегчать инвалидам доступ к занятости с помощью любых возможных мер, поощряющих предпринимателей к найму и удержанию на работе инвалидов в обычной рабочей среде, и (там, где это невозможно в силу их инвалидности) к приспособлению условий труда к возможностям инвалидов путем создания предназначенных для них видов занятости в соответствии со степенью их инвалидности. В определенных случаях для осуществления таких мер могут потребоваться специализированные службы трудоустройства и поддержки;

3) способствовать полной социальной интеграции инвалидов и их участию в жизни общества, в частности, путем предоставления им технических средств, позволяющих преодолевать препятствия, которые ограничивают их общение и передвижение, и открывающих им доступ к транспорту, жилью, культурной деятельности и полноценному досугу.

6. Замечание общего порядка № 18 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (Право на труд, статья 6, тридцать пятая сессия, 6 февраля 2006 года)

I. Введение и основные посылки

1. Основополагающее право, каковым является право на труд, признано в целом ряде международно-правовых актов. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), в частности его статья 6, раскрывает это право полнее, чем любой другой международный договор. Право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и является неотделимым и неотъемлемым компонентом человеческого достоинства. Каждый человек вправе иметь такую возможность трудиться, которая позволяет ему вести достойный образ жизни. Право на труд обеспечивает выживание индивида и его семьи и одновременно содейству-

ет развитию и признанию индивида в рамках общества¹⁸, при условии, что вид трудовой деятельности был выбран свободно или на него было дано свободное согласие.

2. МПЭСКП провозглашает право на труд в общем плане в статье 6 и подробно раскрывает индивидуальный аспект права на труд в статье 7, где признается право каждого человека на справедливые и благоприятные условия труда, в частности право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности. Коллективный аспект права на труд рассматривается в статье 8, где закрепляются право каждого человека создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по его выбору, а также право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно. В процессе подготовки текста статьи 6 Пакта Комиссия по правам человека подтвердила необходимость признания права на труд в широком смысле посредством закрепления точных правовых обязательств, а не простого философского постулата¹⁹. Статья 6 определяет право на труд в общем плане и не содержит исчерпывающих положений. В пункте 1 статьи 6 государства-участники признают «право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права». В пункте 2 государства-участники признают, что меры, которые должны быть приняты «в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и пол-

¹⁸ См. преамбулу к Конвенции МОТ № 168 (1988 года): «...важность труда и продуктивной занятости в любом обществе не только в связи с ресурсами, которые таким образом создаются для сообщества, но и в связи с доходом, получаемым в результате этого трудящимися, в связи с социальной ролью, которую трудящиеся получают благодаря им, и с чувством самоуважения, которое приобретают трудящиеся».

¹⁹ Комиссия по правам человека, одиннадцатая сессия, пункт 31 повестки дня, А/3525 (1957 г.).

ной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека».

3. Эти цели отражают основополагающие цели и принципы Организации Объединенных Наций, которые провозглашены в пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций. Суть этих целей также отражена в пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека. После принятия Генеральной Ассамблеей Пакта в 1966 году право на труд было признано в целом ряде международных и региональных договоров по правам человека. На международном уровне право на труд упоминается в подпункте 3 пункта а) статьи 8 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); в подпункте i) пункта е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; в подпункте 1 пункта а) статьи 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; в статье 32 Конвенции о правах ребенка и в статьях 11, 25, 26, 40, 52 и 54 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В ряде региональных договоров право на труд признается в его общем смысле, в частности в Европейской социальной хартии 1961 года и Пересмотренной европейской социальной хартии 1996 года (статья 1, часть II), в Африканской хартии прав человека и народов (статья 15) и в Дополнительном протоколе к Американской конвенции в области экономических, социальных и культурных прав (статья 6), где закрепляется принцип, согласно которому уважение права на труд налагает на государства-участники обязательство принимать меры, направленные на обеспечение полной занятости. Кроме того, право на труд было провозглашено Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Декларации социального прогресса и развития, текст которой содержится в ее резолюции 2542 (XXIV) от 11 декабря 1969 года (статья 6).

4. Право на труд, гарантируемое в МПЭСКП, закрепляет обязательство государств-участников обеспечивать их гражданам право на труд, который они свободно выбирают или на кото-

рый они свободно соглашаются, включая право не подвергаться необоснованным увольнениям. Это определение подчеркивает тот факт, что уважение человека и его достоинства выражается в свободе человека в плане выбора вида трудовой деятельности, а также указывает на важное значение труда для развития личности и для ее социальной и экономической интеграции. В Конвенции № 122 Международной организации труда о политике в области занятости (1964 года) речь идет о «полной продуктивной и свободно избранной занятости», причем обязательство государств-участников создавать условия для полной занятости увязывается с обязательством обеспечивать отсутствие принудительного труда. Тем не менее для миллионов людей во всем мире полное осуществление права на труд, который они свободно выбрали или на который они свободно согласились, по-прежнему остается трудно достижимой целью. Комитет признает существование структурных и иных препятствий, обусловленных международными, не поддающимися контролю со стороны государств факторами, которые мешают полному осуществлению статьи 6 во многих государствах-участниках.

5. Для оказания помощи государствам-участникам в деле осуществления Пакта и выполнения обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка говорится о нормативном содержании статьи 6 (глава II), обязательствах государств-участников (глава III), нарушениях (глава IV) и осуществлении на национальном уровне (глава V), а обязательства субъектов, не являющихся государствами-участниками, рассматриваются в главе VI. Настоящее Замечание общего порядка подготовлено на основе опыта, накопленного Комитетом на протяжении многих лет в процессе рассмотрения докладов государств-участников.

II. Нормативное содержание права на труд

6. Право на труд является индивидуальным правом, которым наделен каждый человек, и одновременно представляет собой коллективное право. Оно охватывает все виды трудовой

деятельности, будь то независимая трудовая деятельность или оплачиваемая работа по найму. Право на труд не следует понимать как абсолютное и безоговорочное право на получение работы. В пункте 1 статьи 6 содержится определение права на труд, а в пункте 2 перечисляются примеры обязательств, возлагаемых на государства-участники, причем этот перечень не является исчерпывающим. Он включает право каждого человека на свободное принятие решения, касающегося согласия на труд или его выбора. Это предполагает отсутствие какого бы то ни было принуждения в связи с осуществлением или выполнением того или иного вида трудовой деятельности и право доступа к системе защиты, гарантирующей каждому трудящемуся доступ к занятости. Это также предполагает право не подвергаться несправедливым увольнениям.

7. Труд, о котором говорится в пункте 6 Пакта, должен быть достойным, т.е. трудом, обеспечивающим уважение основных прав человеческой личности, а также прав трудящихся в плане безопасности труда и его оплаты. Этот труд должен также обеспечивать получение дохода, который позволяет трудящимся содержать самих себя и свои семьи, как это подчеркивается в статье 7 Пакта. Эти основные права также включают уважение физической и нравственной неприкосновенности трудящихся при выполнении ими той или иной работы.

8. Статьи 6, 7 и 8 Пакта являются взаимозависимыми. Определение труда как достойного предполагает, что этот труд обеспечивает уважение основных прав трудящихся. Хотя статьи 7 и 8 тесно связаны со статьей 6, они станут предметом отдельных замечаний общего порядка. Соответственно, ссылки на статьи 7 и 8 будут делаться лишь в тех случаях, когда этого требует неделимость данных прав.

9. Международная организация труда определяет принудительный труд как «любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для

выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно»²⁰. Комитет подтверждает, что государствам-участникам необходимо отменить, запретить и наказывать все формы принудительного труда, о которых идет речь в статье 4 Всеобщей декларации прав человека, в статье 5 Конвенции о рабстве и в статье 8 МПГПП.

10. Высокий уровень безработицы и отсутствие гарантий сохранения рабочих мест являются теми причинами, которые побуждают трудящихся искать работу в неформальном секторе экономики. Государствам-участникам надлежит принять необходимые законодательные и иные меры для максимального сокращения числа лиц, которые трудятся вне формального сектора экономики и, соответственно, не имеют никакой защиты. Эти меры должны обязать работодателей уважать трудовое законодательство и регистрировать нанятых ими лиц, с тем чтобы те имели возможность пользоваться всеми правами трудящихся, в частности правами, предусмотренными в статьях 6, 7 и 8 Пакта. Эти меры должны учитывать тот факт, что лица, работающие в неформальном секторе экономики, делают это не по своему выбору, а чаще всего в силу необходимости обеспечить свое выживание. Кроме того, национальное законодательство должно регулировать труд домашней прислуги и сельскохозяйственных рабочих должным образом, с тем чтобы эти лица пользовались такой же защитой, как и другие работающие по найму лица.

11. В статье 4 Конвенции МОТ (№ 158) о прекращении трудовых отношений (1982 года) определены законные основания для увольнения и, в частности, закрепляются требование относительно наличия законных оснований для увольнения, а также право на судебную и иную защиту в случае необоснованного увольнения.

²⁰ Конвенция МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 года, пункт 1 статьи 2; см. также пункт 2 Конвенции МОТ 1957 года № 105 об упразднении принудительного труда.

12. Осуществление права на труд во всех его формах и на всех уровнях предполагает существование следующих взаимозависимых и основополагающих элементов, реализация которых будет зависеть от условий, сложившихся в каждом государстве-участнике:

а) Наличие. Государства-участники должны располагать специальными службами для оказания заинтересованным лицам помощи и поддержки в выявлении и нахождении имеющихся в наличии возможностей трудоустройства;

б) Доступность. Рынок труда должен быть открыт для каждого, на кого распространяется юрисдикция государств-участников²¹. Доступность включает три аспекта:

і) в соответствии с пунктом 2 статьи 2 и статьей 3 Пакта, запрещается любая дискриминация в отношении доступа к занятости и сохранения рабочего места по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, этических или иных убеждений, национального или социального происхождения, общественного положения, рождения, физических или психических недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации, гражданского, политического, социального или иного положения, которая осуществляется с целью ограничить или сделать невозможным осуществление на равной основе права на труд или приводит к этому. В соответствии со статьей 2 Конвенции МОТ № 111, государствам-участникам надлежит «определить и проводить национальную политику, направленную на поощрение, совместимыми с национальными условиями и практикой методами, равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения всякой дискриминации в отношении таковых». Как подчеркивалось в пункте 18 Замечания общего порядка № 14 (2000 г.) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, многие меры, например боль-

²¹ Лишь некоторые из этих вопросов раскрываются в пункте 2 статьи 2 и в статье 3 Пакта. Остальные рассматриваются на основе практики Комитета или законодательства либо судебной практики все большего числа государств-участников.

шинство стратегий и программ искоренения дискриминации в сфере здравоохранения, могут осуществляться с минимальным объемом ресурсов путем принятия, изменения или отмены законодательства либо распространения информации. Комитет напоминает о том, что даже в периоды острой нехватки ресурсов находящиеся в неблагоприятном положении и маргинальные лица и группы должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ²²;

ii) физическая доступность является одним из аспектов доступности занятости, о чем говорится в пункте 22 Замечания общего порядка № 5 о лицах с какой-либо формой инвалидности;

iii) доступность включает право искать, получать и распространять информацию о способах трудоустройства посредством создания информационных сетей о рынке труда на местном, региональном, национальном и международном уровнях;

с) Доступность и качество. Защита права на труд имеет несколько компонентов, а именно: право трудящихся на справедливые и благоприятные условия труда, в частности на условия работы, отвечающие требованиям безопасности, право создавать профессиональные союзы и право свободно выбирать вид трудовой деятельности и свободно на него соглашаться.

Конкретные темы общего характера

Женщины и право на труд

13. В соответствии со статьей 3 Пакта, государства-участники обязуются «обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами». Комитет подчеркивает необходимость создания всеобъемлющей системы защиты в целях борьбы с гендерной дискриминацией и для обеспечения равных возможностей и обращения с мужчинами и женщинами в связи с осуществлением их права на труд посредством гарантирования рав-

²² См. Замечание общего порядка № 3 (1990 г.) о природе обязательств государств-участников, пункт 12.

ного вознаграждения за труд равной ценности²³. В частности, беременность не должна являться препятствием для трудоустройства и не должна служить основанием для увольнения. И наконец, следует подчеркнуть взаимосвязь между тем фактом, что женщины зачастую имеют более ограниченный доступ к образованию, чем мужчины, и тем, что некоторые культуры традиционно ограничивают возможности женщин в плане трудоустройства и профессионального роста.

Молодежь и право на труд

14. Получение первой работы открывает возможность добиться экономической самостоятельности и во многих случаях помогает избежать нищеты. В поисках первой работы молодежь, особенно молодые женщины, сталкиваются, как правило, с трудностями. Необходимо принять и осуществлять национальную политику в области адекватного образования и профессиональной подготовки в целях поощрения и сохранения доступа к возможностям трудоустройства для молодежи, особенно для молодых женщин.

Детский труд и право на труд

15. О защите детей речь идет в статье 10 Пакта. Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 14 (2000 г.), в частности о его пунктах 22 и 23, где говорится о праве детей на здоровье, и подчеркивает необходимость защиты детей от любых форм трудовой деятельности, которые могут мешать их развитию или нанести ущерб их физическому либо психическому здоровью. Комитет подтверждает необходимость защиты детей от экономической эксплуатации, предоставления им возможности всесторонне развиваться и получать профессионально-техническое образование, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 6. Комитет также напоминает о своем Замечании общего порядка № 13 (1999 г.), в частности об определении профессионально-технической подготовки (пун-

²³ См. Замечание общего порядка № 16 (2005 г.) по статье 3: равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, пункты 23–25.

кты 15 и 16) как одного из элементов общего образования. В нескольких международных договорах о правах человека, закрепленных после принятия МПЭСКП, например в Конвенции о правах ребенка, ясно признается необходимость защиты детей и молодежи от всех форм экономической эксплуатации или принудительного труда²⁴.

Пожилые лица и право на труд

16. Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 6 (1995 г.), касающемся экономических, социальных и культурных прав пожилых лиц, и в частности о необходимости принятия мер, призванных воспрепятствовать любой дискриминации по признаку возраста в области труда и занятости²⁵.

Инвалиды и право на труд

17. Комитет напоминает о принципе недискриминации в сфере доступа инвалидов к занятости, который был провозглашен в его Замечании общего порядка № 5 (1994 г.) о лицах с какой-либо формой инвалидности. «Право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается», не реализуется в тех случаях, когда единственной реальной возможностью, предоставленной инвалидам, является работа в так называемых «защищенных учреждениях с условиями, явно не отвечающими стандартам»²⁶. Государствам-участникам надлежит принять меры, позволяющие инвалидам получать и сохранять подходящую работу и продвигаться по

²⁴ См. Конвенцию о правах ребенка 1989 года, пункт 1 статьи 32, текст которого воспроизводится во втором абзаце преамбулы Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. См. также пункт 1 статьи 3 Протокола, где речь идет об использовании ребенка на принудительных работах.

²⁵ См. Замечание общего порядка № 6 (1995 г.) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей, пункт 22 (и пункт 24 о пенсии).

²⁶ См. Замечание общего порядка № 5 (1994 г.) о лицах с какой-либо формой инвалидности, включая другие ссылки в пунктах 20–24.

службе, способствуя тем самым их социальной интеграции или реинтеграции²⁷.

Трудящиеся-мигранты и право на труд

18. Действие принципа недискриминации, закрепленного в пункте 2 статьи 2 Пакта и в статье 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, должно охватывать и возможности трудоустройства трудящихся-мигрантов и членов их семей. В этой связи Комитет подчеркивает необходимость разработки плана действий по обеспечению соблюдения и поощрения таких принципов посредством принятия всех надлежащих законодательных и иных мер.

III. Обязательства государств-участников

Общеправовые обязательства

19. Основное обязательство государств-участников заключается в обеспечении последовательного осуществления права на труд. Поэтому государствам-участникам необходимо как можно скорее принять меры, направленные на достижение полной занятости. Хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера²⁸. Государства-участники несут обязательства безотлагательного характера в связи с правом на труд, например обязательство «гарантировать», что указанное право будет осуществляться «без какой бы то ни было дискриминации» (пункт 2 статьи 2), и обязательство «принять меры» (пункт 1

²⁷ См. Конвенцию МОТ № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 года. См. пункт 2 статьи 1 о доступе к работе. См. также Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, утвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/96 от 20 декабря 1993 года.

²⁸ См. Замечание общего порядка № 3 (1990 г.) о природе обязательств государств-участников, пункт 1.

статьи 2) к тому, чтобы обеспечить полное осуществление²⁹. Такие шаги должны быть осознанными, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на труд.

20. Тот факт, что осуществление права на труд является постепенным и занимает определенное время, не следует толковать как лишение обязательств государств-участников всякого конкретного содержания³⁰. Он означает, что на государства-участники возлагается конкретное и неизменное обязательство в отношении «как можно более быстрого и эффективного продвижения» к полному осуществлению статьи 6.

21. Как и в отношении всех других прав, закрепленных в Пакте, применительно к праву на труд нельзя в принципе принимать регрессивные меры. Если сознательно принимаются какие-либо регрессивные меры, то на государства-участники возлагается бремя доказывания того, что это было сделано после изучения всех других возможных решений и что эти меры абсолютно оправданы с учетом всей совокупности предусмотренных в Пакте прав и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов³¹.

22. Как и все другие права человека, право на труд налагает на государства-участники три категории или уровня обязательств: обязательства, касающиеся уважения, защиты и осуществления. Обязательство уважать право на труд требует, чтобы государства-участники воздерживались от действий, прямо или косвенно препятствующих осуществлению этого права. Обязательство защищать требует, чтобы государства-участники принимали меры, которые предотвращают вмешательство третьих сторон в осуществление права на труд. Обязательство осуществлять включает обязательство обеспечивать, содействовать осуществлению и поощрять право на труд. Из

²⁹ См. Замечание общего порядка № 3 (1990 г.) о природе обязательств государств-участников, пункт 2.

³⁰ Там же, пункт 9.

³¹ Там же, пункт 9.

него вытекает, что государствам-участникам необходимо принимать надлежащие законодательные, административные, бюджетные, судебные и иные меры для обеспечения полного осуществления права на труд.

Конкретные правовые обязательства

23. На государства-участники возложено обязательство уважать право на труд, в частности, посредством запрещения принудительного или обязательного труда и отказа от непредоставления или ограничения равного доступа к достойному труду для всех, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, включая заключенных и лиц, содержащихся под стражей³², представителей меньшинств и трудящихся-мигрантов. Так, государства-участники связаны обязательством уважать право женщин и молодежи на доступ к достойному труду и соответственно принимать меры по борьбе с дискриминацией и по поощрению равного доступа и возможностей.

24. Что касается предусмотренных в статье 10 Пакта обязательств государств-участников в связи с детским трудом, то государствам-участникам необходимо принимать эффективные, в частности законодательные, меры для запрещения труда детей моложе 16 лет. Кроме того, им следует запретить все формы экономической эксплуатации и принудительного труда детей³³. Государствам-участникам необходимо принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы запрещение детского труда в полной мере соблюдалось³⁴.

³² Если предоставляется на добровольной основе. О труде заключенных см. также Минимальные стандартные правила обращения с заключенными и статью 2 Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде.

³³ См. Конвенцию о правах ребенка, пункт 1 статьи 32.

³⁴ См. Конвенцию МОТ № 182 о наихудших формах детского труда, пункт 2 статьи 7, и принятое Комитетом Замечание общего порядка № 13 о праве на образование.

25. Обязательства защищать право на труд включают, в частности, обязанности государств-участников принимать законодательство или осуществлять иные меры, обеспечивающие равный доступ к труду и профессиональной подготовке, а также обеспечивать, чтобы меры в рамках приватизации не ущемляли права трудящихся. Особые меры, направленные на повышение гибкости рынков труда, не должны негативно влиять на стабильность рабочих мест или снижать уровень социальной защиты трудящихся. Обязательство защищать право на труд возлагает на государства-участники ответственность за запрещение использования принудительного или обязательного труда негосударственными субъектами.

26. Государства-участники обязаны осуществлять (обеспечивать) право на труд, если отдельные лица или группы не способны по независящим от них причинам осуществлять самостоятельно упомянутое право с помощью имеющихся в их распоряжении средств. Это обязательство включает, в частности, обязательство признать право на труд в национальных правовых системах и разработать национальную политику в области права на труд, а также подробный план по его осуществлению. Право на труд требует разработки и проведения государствами-участниками политики в области занятости в целях «стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости»³⁵. Именно в этом контексте государствам-участникам надлежит принимать эффективные меры по увеличению объема средств, выделяемых на снижение уровня безработицы, в частности среди женщин, а также лиц, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении. Комитет подчеркивает необходимость создания механизма компенсации в случае потери работы, а также обязательство принимать надлежащие меры для создания (государственных или частных) служб занятости на

³⁵ См. Конвенцию МОТ № 122 о политике в области занятости 1964года, пункт 1 статьи 1.

национальном и местном уровнях³⁶. Кроме того, обязательство осуществлять (обеспечивать) право на труд предусматривает реализацию государствами-участниками планов по борьбе с безработицей³⁷.

27. Обязательство осуществлять (стимулировать) право на труд требует, чтобы государства-участники принимали, в частности, позитивные меры, позволяющие отдельным лицам пользоваться правом на труд, и содействовали им в этом, а также осуществляли программы профессионально-технической подготовки для облегчения доступа к занятости.

28. Обязательство осуществлять (поощрять) право на труд требует, чтобы государства-участники проводили в жизнь, в частности, информационно-просветительские программы для повышения уровня информированности населения о праве на труд.

Международные обязательства

29. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990 г.) Комитет обращает внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, чтобы обеспечить полное осуществление признаваемых в Пакте прав. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций и конкретных положений Пакта (пункт 1 статьи 2, статей 6, 22 и 23) государствам-участникам следует признать основополагающую роль международного сотрудничества и выполнять свое обязательство по принятию совместных и состоятельных мер для обеспечения полного осуществления права на труд. Государствам-участникам надлежит (при необходимости пу-

³⁶ См. Конвенцию МОТ № 88 об организации службы занятости 1948 года.

³⁷ См. Конвенцию МОТ № 88, а также Конвенцию МОТ № 2 о безработице 1919 года. См. также Конвенцию МОТ № 168 о содействии занятости и защите от безработицы 1988 года.

тем заключения международных соглашений) обеспечить, чтобы праву на труд, закрепленному в статьях 6, 7 и 8 Пакта, уделялось должное внимание.

30. Для выполнения своих международных обязательств по статье 6 государствам-участникам следует принять меры по поощрению права на труд в других странах, а также в рамках двусторонних и многосторонних переговоров. В ходе переговоров с международными финансовыми учреждениями государствам-участникам надлежит обеспечивать защиту права на труд своего населения. Государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует уделять повышенное внимание защите права на труд, оказывая влияние на политику в области предоставления займов, на кредитные соглашения, программы структурной перестройки и международные проекты этих учреждений. Стратегии, программы и политика, осуществляемые государствами-участниками в соответствии с программами структурной перестройки, не должны противоречить их основным обязательствам в связи с правом на труд и негативно затрагивать право на труд женщин, молодежи, а также лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении.

Основные обязательства

31. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990 г.) Комитет подтвердил, что одно из основных обязательств государств-участников состоит в обеспечении удовлетворения минимальных базовых уровней каждого из прав, провозглашенных в Пакте. В контексте статьи 6 это «основное» обязательство включает обязательство обеспечивать недискриминацию и равную защиту занятости. Дискриминация в области занятости охватывает широкий спектр нарушений, затрагивающих все этапы жизни, от базового образования до пенсии, и может оказывать существенное воздействие на профессиональное положение отдельных лиц и групп. Поэтому из этих основ-

ных обязательств вытекают, по крайней мере, следующие требования:

а) обеспечить право на доступ к занятости, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, с тем чтобы они имели возможность жить достойно;

б) избегать любых мер, которые приводят к дискриминации и неравному обращению в частном и государственном секторах с лицами и группами, находящимися в неблагоприятном и маргинальном положении, или к ослаблению механизмов защиты таких лиц и групп;

с) принимать и осуществлять национальную стратегию и план действий в области занятости, учитывающие и устраняющие проблемы всех трудящихся, на транспарентной основе, с участием организаций работодателей и трудящихся. Такие стратегии и планы действий в области занятости должны быть ориентированы, в частности, на лиц и группы, находящиеся в неблагоприятном и маргинальном положении, и предусматривать показатели и ориентиры, с помощью которых можно оценивать и периодически рассматривать прогресс, достигнутый в связи с правом на труд.

IV. Нарушения

32. Следует проводить различие между неспособностью и нежеланием государств-участников выполнять свои обязательства по статье 6. Такой подход вытекает из пункта 1 статьи 6, где гарантируется право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и из пункта 1 статьи 2, где на каждое государство-участник возлагается обязательство принимать необходимые меры «в максимальных пределах имеющихся ресурсов». Обязательства государств-участников следует толковать в свете этих двух статей. Государства-участники, которые не желают использовать максимум имеющихся у них ресурсов для осуществления права на труд, нарушают свои обязательства по статье 6. Вместе с тем нехваткой ресурсов можно объяснить те трудности, с которыми может столкнуться какое-либо государство-участник

при обеспечении полного осуществления права на труд, при условии, что это государство-участник продемонстрирует, что оно использовало все имеющиеся в его распоряжении ресурсы для выполнения в приоритетном порядке упомянутых выше обязательств. Нарушения права на труд могут совершаться в результате прямых действий государств или государственных субъектов либо в результате непринятия надлежащих мер по поощрению занятости. Нарушения в результате бездействия происходят, например, когда государства-участники не регулируют деятельность лиц или групп, чтобы те не препятствовали осуществлению другими права на труд. Нарушения в результате совершения действий включают принудительный труд; официальную отмену или приостановление действия законодательства, которое необходимо для непрерывного пользования правом на труд; лишение отдельных лиц или групп доступа к трудовой деятельности, независимо от того, основана ли такая дискриминация на законодательстве или закреплена на практике; и принятие законодательства или политики, которые явно несовместимы с международными обязательствами, касающимися права на труд.

Нарушения обязательства уважать

33. Нарушения обязательства уважать право на труд имеют место тогда, когда принимаемые законы, проводимая политика и действия противоречат нормам, закрепленным в статье 6 Пакта. Так, любая дискриминация в отношении доступа на рынок труда или к средствам и возможностям получения работы по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства с целью воспрепятствовать равному пользованию или осуществлению экономических, социальных и культурных прав, представляет собой нарушение Пакта. Упомянутый в пункте 2 статьи 2 Пакта принцип недискриминации имеет прямое действие, не должен осуществляться постепенно и не зависит от наличия ресурсов. Он непосредственно применим в отношении всех аспектов права на труд. Непринятие

во внимание государствами-участниками их правовых обязательств, касающихся права на труд, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями и иными образованиями, такими, как многонациональные образования, представляет собой нарушение их обязательства уважать право на труд.

34. Что касается всех других предусмотренных в Пакте прав, то есть серьезные основания полагать, что принятие регрессивных мер в отношении права на труд недопустимо. Такие регрессивные меры включают, в частности, лишение определенных лиц или групп доступа к занятости, независимо от того, основана или нет такая дискриминация на законодательстве или практике; отмена или приостановление действия законодательства, необходимого для осуществления права на труд, или принятие законодательства либо политики, которые явно несовместимы с международными правовыми обязательствами, касающимися права на труд. В качестве примера можно привести введение принудительного труда или отмену законодательства о защите работающих по найму лиц от необоснованных увольнений. Такие меры представляют собой нарушение обязательства государств-участников уважать право на труд.

Нарушения обязательства защищать

35. Нарушения обязательства защищать вытекают из непринятия государствами-участниками всех необходимых мер для защиты находящихся под их юрисдикцией лиц от нарушений права на труд третьими сторонами. Они включают бездействие, в частности непринятие положений, регулирующих деятельность лиц, групп или корпораций, с целью воспрепятствовать нарушению ими права на труд других; или необеспечение защиты трудящихся от необоснованных увольнений.

Нарушения обязательства осуществлять

36. Нарушения обязательства осуществлять происходят в результате непринятия государствами-участниками всех необходимых мер для обеспечения осуществления права на труд.

В качестве примера можно привести отказ от принятия или осуществления национальной политики в области занятости, направленной на обеспечение каждому человеку права на труд; недостаточный объем ассигнований или нерациональное распределение государственных средств, вследствие чего правом на труд не могут пользоваться отдельные лица или группы, в частности находящиеся в неблагоприятном или маргинальном положении; отсутствие контроля за осуществлением права на труд на национальном уровне, например путем определения показателей и ориентиров применительно к праву на труд; и неосуществление программ профессионально-технической подготовки.

V. Осуществление на национальном уровне

37. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта, государствам-участникам следует выполнять свои обязательства по Пакту «всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Каждое государство-участник обладает определенной свободой в оценке того, какие меры будут наиболее адекватными с учетом его конкретных обстоятельств. Однако Пакт ясно возлагает на каждое государство-участник обязанность принимать любые меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы каждый человек был защищен от безработицы или нестабильности в сфере занятости и мог в кратчайшие сроки воспользоваться правом на труд.

Законодательство, стратегии и политика

38. Государствам-участникам следует рассмотреть вопрос о принятии конкретных законодательных мер, направленных на осуществление права на труд. В рамках этих мер необходимо: а) создать национальные механизмы по контролю за осуществлением стратегий и национальных планов действий в области занятости; б) принять положения о цифровых целевых показателях и сроках их достижения; в) выделить средства на обеспечение выполнения ориентиров, определенных на национальном уровне; и д) привлечь к участию гражданское общество, включая экспертов по вопросам труда, частный сектор и

международные организации. При контроле за осуществлением права на труд государствам-участникам надлежит определить факторы и трудности, влияющие на выполнение их обязательств.

39. Коллективные переговоры являются инструментом основополагающей значимости для целей формулирования политики в области занятости.

40. Учреждениям и программам Организации Объединенных Наций следует при поступлении просьб государств-участников оказывать им содействие в разработке и пересмотре соответствующего законодательства. Так, например, МОТ накопила большой опыт и знания в том, что касается законодательства по вопросам занятости.

41. Государствам-участникам исходя из принципов прав человека следует принять национальную стратегию, направленную на постепенное обеспечение полной занятости для всех. Такая национальная стратегия также предполагает необходимость определения ресурсов, имеющихся в наличии у государств-членов для достижения поставленных ими целей, а также выбора методов их использования, наиболее эффективных с точки зрения затрат.

42. При разработке и осуществлении национальной стратегии в области занятости следует всесторонне соблюдать принципы отчетности, транспарентности и участия заинтересованных групп. Право отдельных лиц и групп на участие в процессе принятия решений должно быть неотъемлемым элементом любой политики, программ и стратегий, направленных на осуществление обязательств государств-участников по статье 6. Поощрение занятости также требует эффективного участия населения и, более конкретно, ассоциаций по защите и поощрению прав трудящихся и профессиональных союзов в определении приоритетов, принятии решений, планировании, осуществлении и оценке стратегии по поощрению занятости.

43. Для создания условий, способствующих осуществлению права на труд, государствам-участникам следует также принять все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы в деятельности как частного, так и государственного сектора находило отражение осознание важности права на труд.

44. Национальная стратегия в области занятости должна особо учитывать необходимость ликвидации дискриминации в вопросах доступа к занятости. Она должна обеспечивать равный доступ к экономическим ресурсам и профессионально-технической подготовке, особенно для женщин, а также лиц и групп, находящихся в неблагоприятном или маргинальном положении, и должна уважать и защищать самостоятельную занятость и труд за вознаграждение, которые обеспечивают трудящимся и их семьям удовлетворительное существование, как это предусмотрено в подпункте ii) пункта а) статьи 7 Пакта³⁸.

45. Государствам-участникам следует разработать и обеспечить функционирование механизмов по контролю за реализацией права каждого человека на труд, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, определять факторы и трудности, влияющие на степень выполнения их обязательств, и содействовать принятию корректирующих мер законодательного и административного характера, в том числе мер по осуществлению их обязательств по пункту 1 статьи 2 и по статье 23 Пакта.

Показатели и контрольные ориентиры

46. В рамках национальной стратегии в области занятости следует определить показатели в отношении права на труд. Эти показатели следует разработать в целях эффективного контроля на национальном уровне за выполнением государствами-участниками их обязательств по статье 6, причем они должны быть основаны на таких показателях МОТ, как уровень без-

³⁸ См. Замечание общего порядка № 12 (1999 г.) о праве на достаточное питание, пункт 26.

работицы, неполная занятость и соотношение между количеством работающих в формальном и неформальном секторах. Используемые МОТ показатели, которые применяются при подготовке статистических данных, касающихся труда, могут быть полезны при разработке национального плана в области занятости³⁹.

47. После определения надлежащих показателей, касающихся права на труд, государствам-участникам предлагается установить соответствующие национальные ориентиры в отношении каждого показателя. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет проводить совместно с государством-участником процедуру «сопоставления». Сопоставление подразумевает совместное рассмотрение государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, по итогам которого будут затем определены цели на следующий отчетный период. В ходе последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры для контроля за осуществлением им права на труд. Затем в рамках процедуры представления последующих докладов государство-участник и Комитет будут рассматривать вопрос о том, были ли достигнуты ориентиры, а также причины возникновения любых трудностей, с которыми могло столкнуться государство-участник. Кроме того, при определении ориентиров и подготовке своих докладов государствам-участникам следует использовать обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений в отношении сбора и дезагрегирования данных.

Средства правовой защиты и подотчетность

48. Любое лицо или группа, ставшие жертвой нарушения права на труд, должны на национальном уровне иметь доступ к эффективным судебным и другим надлежащим средствам правовой защиты. Профессиональные союзы и Комиссия по правам

³⁹ См. Конвенцию МОТ № 160 о статистике труда, в частности ее статьи 1 и 2.

человека призваны играть важную роль в защите права на труд на национальном уровне. Все жертвы таких нарушений имеют право на адекватное возмещение, которое может принимать форму реституции, компенсации, сатисфакции или гарантии неповторения.

49. Инкорпорация международных договоров, закрепляющих право на труд, в частности соответствующих конвенций МОТ, в национальную правовую систему повышает эффективность мер, принимаемых в целях обеспечения права на труд, и ее следует поощрять. Инкорпорация международных договоров, признающих право на труд, в национальную правовую систему или признание их прямого применения значительно расширяет сферу действия и повышает эффективность корректирующих мер, и должна поощряться во всех случаях. Кроме того, следовало бы предоставить судам возможность рассматривать нарушения основного содержания права на труд путем прямых ссылок на обязательства, вытекающие из Пакта.

50. Судьям и другим работникам правоприменительных органов предлагается уделять при выполнении их функций повышенное внимание нарушениям права на труд.

51. Государствам-участникам следует уважать и поощрять деятельность правозащитников и других компонентов гражданского общества, в частности профессиональных союзов, которые оказывают помощь лицам и группам, находящимся в неблагоприятном и маргинальном положении, в осуществлении их права на труд.

VI. Обязательства других субъектов, помимо государств-участников

52. Хотя лишь государства являются участниками Пакта и соответственно несут основную ответственность за соблюдение его положений, все члены общества — отдельные лица, местные общины, профессиональные союзы, организации гражданского общества и частного сектора — несут свою долю ответственно-

сти за осуществление права на труд. Государствам-участникам следует обеспечить условия, способствующие выполнению этих обязательств. Хотя частные предприятия — и национальные, и транснациональные — не связаны положениями Пакта, они призваны играть особую роль в создании новых рабочих мест, в проведении адекватной политики в области трудоустройства и в обеспечении недискриминационного доступа к труду. Они должны осуществлять свою деятельность на основе положений законодательства, административных мер, кодексов поведения и других надлежащих механизмов, поощряющих уважение права на труд, которые были согласованы правительством и гражданским обществом. Такие механизмы должны признавать разработанные МОТ нормы в области труда и быть направлены на повышение уровня информированности и ответственности предприятий в том, что касается осуществления права на труд.

53. Особое значение придается роли учреждений и программ Организации Объединенных Наций, и в частности ключевой функции МОТ в защите и осуществлении права на труд на международном, региональном и национальном уровнях. Также важную роль в обеспечении права на труд играют региональные учреждения и договоры, если таковые существуют. При разработке и реализации своих национальных стратегий в области занятости государствам-участникам следует воспользоваться технической помощью и сотрудничеством со стороны МОТ. При подготовке своих докладов государствам-участникам надлежит также использовать обширную информацию и консультативные услуги, предоставляемые МОТ, для анализа и дезагрегирования данных, а также для определения показателей и ориентиров. В соответствии со статьями 22 и 23 Пакта, МОТ и другим специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций, Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду, Всемирной торговой организации и другим соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций следует эффективно сотрудничать с государствами-участниками в целях

осуществления права на труд на национальном уровне с учетом их собственных мандатов. Международным финансовым учреждениям надлежит уделять повышенное внимание защите права на труд в их политике по предоставлению займов и в соглашениях о кредитах. В соответствии с пунктом 9 Замечания общего порядка № 2 (1990 г.), необходимо прилагать особые усилия для обеспечения защиты права на труд при реализации всех программ структурной перестройки. При рассмотрении докладов государств-участников и их способности выполнять обязательства по статье 6 Комитет будет оценивать результаты помощи, которая была оказана субъектами, не являющимися государствами-участниками.

54. Ключевую роль в обеспечении уважения права на труд на местном и национальном уровнях и в содействии выполнению государствами-участниками их обязательств по статье 6 играют профессиональные союзы. Роль профессиональных союзов является основополагающей и будет по-прежнему оцениваться Комитетом при рассмотрении докладов государств-участников.

7. Рекомендация МОТ № 168 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 1 июня 1983 года на свою шестьдесят девятую сессию, принимая к сведению существующие международные нормы, содержащиеся в Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов, отмечая, что со времени принятия Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов произошли значительные изменения в понимании реабилитационных потребностей, в охвате и организации служб реабилитации, а также в законодательстве и практике многих Членов Организации по вопросам, входящим в сферу действия упомянутой Рекомендации, учитывая, что 1981 год был провозглашен Генеральной Ассамблеей Организации

Объединенных Наций Международным годом инвалидов под лозунгом «Полное участие и равенство» и что всеобъемлющая Всемирная программа действий в отношении инвалидов должна проводить эффективные меры на международном и национальном уровнях по осуществлению целей «полного участия» инвалидов в социальной жизни и развитии, а также «равенства», считая, что эти изменения обусловили целесообразность принятия новых международных норм по этому вопросу, которые особо принимали бы во внимание необходимость обеспечить равенство обращения и возможностей для всех категорий инвалидов, как в сельских, так и в городских районах, в занятости и социальной интеграции, постановив принять ряд предложений по профессиональной реабилитации, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму рекомендации, дополняющей Конвенцию 1983 года о профессиональной реабилитации инвалидов и Рекомендацию 1955 года о переквалификации инвалидов, принимает сего двадцатого дня июня месяца тысяча девятьсот восемьдесят третьего года следующую Рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

I. Определения и сфера применения

1. Государствам-членам Организации, применяя положения настоящей Рекомендации, а также Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов, термин «инвалид» следует рассматривать как определение, распространяющееся на лиц, возможности которых получать и сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи с надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом.

2. Государствам-членам Организации, применяя настоящую Рекомендацию, а также Рекомендацию 1955 года о переквалификации инвалидов, следует считать целью профессиональной реабилитации, как это определено в последней Рекомендации, обеспечение инвалидам возможности получать и сохранять

подходящую для них работу и продвигаться по службе, способствуя тем самым их социальной интеграции или реинтеграции.

3. Положения настоящей Рекомендации должны применяться государствами-членами Организации посредством мер, которые соответствуют национальным условиям и не противоречат национальной практике.

4. Меры по профессиональной реабилитации должны распространяться на все категории инвалидов.

5. При планировании и предоставлении услуг в области профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов следует, насколько это возможно, использовать и приспособивать для инвалидов существующие для работников в целом службы профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, трудоустройства, занятости и связанные с ними службы.

6. Профессиональная реабилитация должна начинаться по возможности на более раннем этапе. С этой целью системы здравоохранения и другие органы, отвечающие за медицинскую и социальную реабилитацию, должны регулярно сотрудничать с органами, отвечающими за профессиональную реабилитацию.

II. Профессиональная реабилитация и возможности занятости инвалидов

7. Работники-инвалиды должны пользоваться равенством возможностей и обращения в отношении обеспечения реальности получения работы, сохранения ее и продвижения по службе, которая, там, где это возможно, отвечает их личному выбору и индивидуальному соответствию ей.

8. При организации профессиональной реабилитации и оказании содействия инвалидам в трудоустройстве следует соблюдать принцип равенства обращения и возможностей для работников мужчин и женщин.

9. Специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей для инвалидов и других работников, не должны считаться дискриминационными в отношении других работников.

10. Следует принимать меры содействия занятости инвалидов, соответствующие нормам занятости и заработной платы, которые применяются к работникам в целом.

11. Такие меры, в дополнение к перечисленным в разделе VII Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов, должны включать:

а) соответствующие меры по созданию возможностей трудоустройства на свободном рынке труда, в том числе финансовое стимулирование работодателей для поощрения их деятельности по организации профессионального обучения и последующей занятости инвалидов, а также по разумному приспособлению рабочих мест, трудовых операций, инструментов, оборудования и организации труда, чтобы облегчить такое обучение и занятость инвалидов;

б) оказание правительством соответствующей помощи в создании различных видов специализированных предприятий для инвалидов, которые не имеют реальной возможности получить работу на неспециализированных предприятиях;

с) поощрение сотрудничества специализированных и производственных мастерских в вопросах организации и управления, с тем чтобы улучшить положение в области занятости работающих на них инвалидов и по возможности помочь подготовить их к работе в обычных условиях;

д) оказание правительством соответствующей помощи службам профессионального обучения, профессиональной ориентации, специализированных предприятий и трудоустройства инвалидов, руководимым неправительственными организациями;

е) содействие созданию и развитию кооперативов инвалидами и для инвалидов, в которых, если это целесообразно, могут участвовать работники в целом;

f) оказание правительством соответствующей помощи в создании и развитии инвалидами и для инвалидов (и, если это целесообразно, для работников в целом) мелких промышленных предприятий, кооперативных и других видов производственных мастерских, при условии, что такие мастерские отвечают установленным минимальным нормам;

g) устранение, если необходимо — поэтапно, естественных, коммуникационных и архитектурных преград и помех, препятствующих проезду, доступу и свободному передвижению в помещениях, предназначенных для профессионального обучения и труда инвалидов; следует учитывать соответствующие нормы в новых общественных зданиях и оборудовании;

h) там, где это возможно и целесообразно, содействие развитию соответствующих потребностям инвалидов средств транспорта, доставляющих их к местам и из мест реабилитации и работы;

i) поощрение распространения информации о примерах фактической и успешной трудовой интеграции инвалидов;

j) освобождение от внутренних налогов или любых других внутренних сборов, которыми облагаются при импорте или впоследствии определенные товары, учебные материалы и оборудование, необходимые для реабилитационных центров, производственных мастерских, работодателей и инвалидов, а также определенные приспособления и аппараты, необходимые для содействия инвалидам в получении и сохранении работы;

k) обеспечение занятости на условиях неполного рабочего времени и другие меры в области труда в соответствии с индивидуальными свойствами инвалидов, которые в настоящее время, а также когда-либо в будущем практически не смогут получить работу на условиях полного рабочего времени;

l) проведение исследований и возможное применение их результатов к различным видам инвалидности в целях содействия участию инвалидов в обычной трудовой жизни;

m) оказание правительством соответствующей помощи, чтобы исключить потенциальную возможность эксплуатации в рамках профессионального обучения и специализированных

предприятий и содействовать переходу на свободный рынок труда.

12. При разработке программ трудовой и социальной интеграции или реинтеграции инвалидов следует учитывать все формы профессиональной подготовки; они должны включать, где это необходимо и целесообразно, профессиональную подготовку и обучение, модульное обучение, бытовую реабилитацию, обучение грамоте и другие связанные с профессиональной реабилитацией области.

13. Для обеспечения нормальной трудовой и, следовательно, социальной интеграции или реинтеграции инвалидов необходимо также принимать во внимание специальные меры помощи, в том числе предоставление приспособлений, аппаратов и оказание других индивидуальных услуг, позволяющих инвалидам получать и сохранять подходящую для них работу и продвигаться по службе.

14. Необходимо осуществлять наблюдение за мерами по профессиональной реабилитации инвалидов, с тем чтобы оценивать результаты таких мер.

III. Проведение мероприятий на местном уровне

15. Как в городских, так и в сельских районах, и в отдаленных местностях необходимо организовывать службы профессиональной реабилитации и осуществлять их работу по возможности при более полном участии общественности, особенно при участии представителей организаций работодателей, организаций работников и организаций инвалидов.

16. Проведению мероприятий по организации служб профессиональной реабилитации инвалидов на местном уровне необходимо содействовать посредством тщательно разработанных мер общественной информации с целью:

а) информирования инвалидов и, при необходимости, их семей об их правах и возможностях в области занятости;

б) преодоления предрассудков, дезинформации и неблагоприятного отношения к занятости инвалидов и к их социальной интеграции или реинтеграции.

17. Руководители на местах или местные группы, в том числе сами инвалиды и их организации, должны сотрудничать с органами здравоохранения, социального обеспечения, образования, с органами по труду и другими соответствующими правительственными органами в деле определения потребностей инвалидов данного района и обеспечения того, чтобы инвалиды, когда это возможно, принимали участие в общедоступных видах деятельности и услугах.

18. Службы профессиональной реабилитации и трудоустройства инвалидов должны быть составной частью развития данной местности и по мере необходимости получать финансовую, материальную и техническую помощь.

19. Необходимо официальное признание добровольных организаций, которые наилучшим образом зарекомендовали себя в деле оказания услуг в области профессиональной реабилитации и в предоставлении инвалидам возможности трудовой и социальной интеграции или реинтеграции.

IV. Профессиональная реабилитация в сельских районах

20. Необходимо принимать особые меры, чтобы обеспечить оказание инвалидам сельских районов и отдаленных местностей услуг в области профессиональной реабилитации на том же уровне и на тех же условиях, что и в городских районах. Развитие таких услуг должно быть составной частью национальной политики развития сельских районов.

21. С этой целью необходимо, где это целесообразно:

а) назначать существующие службы профессиональной реабилитации в сельских районах или, в случае их отсутствия, назначать службы профессиональной реабилитации в городских районах в качестве центров подготовки для сельских районов кадров системы реабилитации;

б) создавать передвижные службы профессиональной реабилитации, обслуживающие инвалидов сельских районов и являющиеся центрами распространения информации о возможностях профессиональной подготовки и занятости инвалидов в сельских районах;

с) обучать работников программ сельского и местного развития методике профессиональной реабилитации;

д) предоставлять ссуды, дотации или инструменты и материалы, чтобы помочь инвалидам сельских районов создавать кооперативы и управлять ими или работать не по найму на дому, заниматься ремеслами, кустарной или сельскохозяйственной либо иной деятельностью;

е) включать помощь инвалидам в осуществляемую или планируемую общую деятельность по развитию сельских районов;

ф) содействовать инвалидам в том, чтобы их жилье находилось на разумном расстоянии от места работы.

V. Подготовка кадров

22. Помимо специально подготовленных консультантов и специалистов по профессиональной реабилитации, все другие лица, занимающиеся профессиональной реабилитацией инвалидов и развитием возможностей в области занятости, должны получать профессиональную подготовку или быть ориентированы в вопросах реабилитации.

23. Лицам, занимающимся профессиональной ориентацией, профессиональным обучением и трудоустройством работников в целом, следует иметь необходимые знания о физических и психических дефектах, и их ограничивающем влиянии, а также сведения о существующих вспомогательных службах, чтобы облегчить активную экономическую и социальную интеграцию инвалидов. Этим лицам необходимо предоставлять возможности для приведения их знаний в соответствие с новыми требованиями времени и для накопления опыта в этих областях.

24. Подготовка, квалификация и оплата труда персонала, занятого профессиональной реабилитацией и обучением инвалидов, должны соответствовать подготовке, квалификации и оплате труда лиц, занятых общим профессиональным обучением и выполняющих аналогичные задачи и обязанности; возможности продвижения по службе должны соответствовать возможностям обеих групп специалистов, и следует поощрять переход кадров из системы профессиональной реабилитации в систему общего профессионального обучения и наоборот.

25. Персонал системы профессиональной реабилитации, специализированных и производственных предприятий должен получать, в рамках его общей подготовки и по мере необходимости, подготовку в области управления производством, производственной технологии и маркетинга.

26. В случаях, когда отсутствует достаточное число прошедших полную подготовку сотрудников системы реабилитации, следует рассмотреть возможность принятия мер по набору и обучению ассистентов и вспомогательного персонала по профессиональной реабилитации. Эти ассистенты и вспомогательный персонал не должны постоянно заменять прошедших полную подготовку специалистов. По мере возможности следует предусмотреть повышение квалификации этого персонала, чтобы в полной мере включить его в число сотрудников, получивших подготовку.

27. В случае необходимости следует поощрять создание региональных и субрегиональных центров подготовки кадров профессиональной реабилитации.

28. Лица, занятые профессиональной ориентацией и обучением, трудоустройством инвалидов и оказанием им помощи в работе, должны иметь надлежащую подготовку и опыт, чтобы выявлять мотивационные проблемы и трудности, которые могут испытывать инвалиды, и в пределах своей компетенции учитывать вытекающие отсюда потребности.

29. В случае необходимости следует принимать меры, чтобы поощрять инвалидов к обучению специальностям, связанным с профессиональной реабилитацией, и содействовать получению ими работы в этой области.

30. Следует проводить с инвалидами и их организациями консультации по вопросам разработки, осуществления и оценки программ подготовки кадров для системы профессиональной реабилитации.

VI. Вклад организаций работодателей и организаций работников в развитие служб профессиональной реабилитации

31. Организации работодателей и работников должны проводить политику содействия профессиональной подготовке и обеспечения инвалидов подходящей работой на основе равенства с другими работниками.

32. Организации работодателей и работников совместно с инвалидами и их организациями должны иметь возможность содействовать разработке политики, касающейся создания и развития служб профессиональной реабилитации, а также проведению исследований и внесению законодательных предложений в этой области.

33. Там, где это возможно и целесообразно, представителей организаций работодателей, организаций работников и организаций инвалидов следует включать в состав советов и комитетов используемых инвалидами центров профессиональной реабилитации и профессионального обучения, которые принимают решения по общим и техническим вопросам, с тем чтобы обеспечить соответствие программ профессиональной реабилитации потребностям различных отраслей экономики.

34. Там, где это возможно и целесообразно, представителям работодателей и работников на предприятии следует сотрудни-

чать с соответствующими специалистами в деле рассмотрения возможностей профессиональной реабилитации и перераспределения работы инвалидов, занятых на данном предприятии, и предоставления работы другим инвалидам.

35. Там, где это возможно и целесообразно, необходимо поощрять предприятия к созданию или содержанию в тесном сотрудничестве с местными и другими службами реабилитации собственных служб профессиональной реабилитации, в том числе различных видов специализированных предприятий.

36. Там, где это возможно и целесообразно, организации работодателей должны принимать меры, для того чтобы:

а) консультировать своих членов по вопросам услуг в области профессиональной реабилитации, которые могут быть оказаны работникам-инвалидам;

б) сотрудничать с органами и учреждениями, содействующими активной трудовой реинтеграции инвалидов, информируя их, например, об условиях труда и профессиональных требованиях, которым должны удовлетворять инвалиды;

в) консультировать своих членов по вопросам изменений, которые могут быть осуществлены в отношении работников-инвалидов, в основных обязанностях или требованиях, предъявляемых к соответствующим видам работы;

г) рекомендовать своим членам изучать возможные последствия реорганизации методов производства, чтобы они не приводили к непреднамеренному лишению инвалидов работы.

37. Там, где это возможно и целесообразно, организациям работников необходимо принимать меры, для того чтобы:

а) содействовать участию работников-инвалидов в обсуждениях непосредственно по месту работы и в советах предприятия или в любом другом представляющем работников органе;

б) предлагать основные направления профессиональной реабилитации и защиты работников, ставших инвалидами в

результате заболевания или несчастного случая на производстве или в быту, и включать такие принципы в коллективные договоры, правила, арбитражные решения или другие соответствующие акты;

с) консультировать по мероприятиям, осуществляемым на рабочем месте и касающимся работников-инвалидов, в том числе по адаптации трудовых заданий, специальной организации труда, определению профессиональной пригодности и занятости и установлению норм выработки;

д) поднимать проблемы профессиональной реабилитации и занятости инвалидов на профсоюзных совещаниях и информировать своих членов через публикации и семинары о проблемах и возможностях профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

VII. Вклад инвалидов и их организаций в развитие служб профессиональной реабилитации

38. Помимо участия инвалидов, их представителей и организаций в деятельности по реабилитации, указанной в пунктах 15, 17, 30, 32 и 33 настоящей Рекомендации, меры по привлечению инвалидов и их организаций к развитию служб профессиональной реабилитации должны включать:

а) поощрение участия инвалидов и их организаций в развитии деятельности на местном уровне, направленной на профессиональную реабилитацию инвалидов в целях содействия их занятости и их социальной интеграции или реинтеграции;

б) оказание правительством соответствующей поддержки развитию организаций инвалидов и по делам инвалидов и их участию в службах профессиональной реабилитации и занятости, в том числе поддержки по обеспечению программ подготовки для инвалидов в области их социального самоутверждения;

с) оказание правительством соответствующей поддержки этим организациям в деле осуществления программ просвещения общественности, цель которых — создавать положительное представление о способностях инвалидов.

VIII. Профессиональная реабилитация в рамках систем социального обеспечения

39. Применяя положения настоящей Рекомендации, государства — члены Организации должны также руководствоваться положениями статьи 35 Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения, положениями статьи 26 Конвенции 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма и положениями статьи 13 Конвенции 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и в случае потери кормильца, в той мере, в какой они не связаны обязательствами, вытекающими из ратификации этих актов.

40. Там, где это возможно и целесообразно, системы социального обеспечения должны предусматривать или содействовать организации, развитию и финансированию программ профессионального обучения, трудоустройства и занятости (в том числе трудоустройства на специализированных предприятиях) и служб профессиональной реабилитации инвалидов, включая консультации по реабилитации.

41. Эти системы должны также предусматривать стимулирование инвалидов к поискам работы и меры, содействующие их постепенному переходу на свободный рынок труда.

IX. Координация

42. Необходимо принимать меры (если это практически осуществимо) для обеспечения скоординированности политики и программ профессиональной реабилитации с политикой и программами социально-экономического развития (включая научные исследования и передовую технологию), влияющими на управление трудом, на общую политику в области занятости, на содействие занятости, профессиональное обучение, социальную интеграцию, социальное обеспечение, кооперативы, развитие сельских районов, мелкую промышленность и ремесла, безопасность и гигиену труда, на адаптацию методов и организации труда к потребностям личности и на улучшение условий труда.

Приложение 2

ТРУДОУСТРОЙСТВО ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ: ОБЪЕКТИВНЫЕ И СУБЪЕКТИВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ

1. Анализ проблемной ситуации

Одним из основных прав каждого жителя нашего государства является право на труд. В соответствии со ст. 41 Конституции Республики Беларусь, его имеют все граждане Республики Беларусь, в том числе и люди с ограниченными возможностями. Трудовая деятельность для человека является не только способом экономически обеспечить своё существование, но и фактом реализации своих способностей, приобщением к общественным ценностям. Работа позволяет человеку уважать себя, осознавать свою индивидуальность, быть полноценной частью общества. По мнению социолога Е.Г. Кудаевой, «участие инвалидов в трудовой деятельности имеет немалое значение с социально-психологической и морально-этической точек зрения. Неравенство доступа к активной трудовой занятости провоцирует развитие множественной депривации лиц с ограниченными возможностями здоровья. Приобщение этой категории населения к общественно полезному труду способствует утверждению личности, формированию чувства полноценности жизни, повышению жизненного тонуса, развитию и сохранению социальных контактов путем устранения социально-психологического барьера между инвалидами и окружающими людьми. Трудоустройство позволяет людям с ограниченными возможностями здоровья повысить социальный статус и улучшить материальное благосостояние. Таким образом, профессиональная реабилитация и трудоустройство являются ведущими условиями для интеграции инвалидов в

общество и одновременно реальными социальными технологиями для преодоления социальных барьеров»⁴⁰.

На современном этапе трудоустройство инвалидов является одной из самых серьезных проблем не только в Беларуси, но и во многих других странах. Решение проблемы трудоустройства инвалидов объявлено в качестве одного из приоритетных направлений в сфере социальной политики нашей страны. Помимо норм Конституции, отношения, касающиеся определения государственной политики Республики Беларусь относительно инвалидов, предупреждения инвалидности, социальной защиты инвалидов, их профессиональной и трудовой реабилитации, урегулированы целым рядом нормативных правовых актов: Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-ХІІ «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями; Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 422-3 «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов»; Трудовой кодекс Республики Беларусь, в частности гл. 21 «Особенности регулирования труда инвалидов».

В соответствии с законодательством, инвалидам предоставляются дополнительные гарантии занятости. Если судить по официальной статистике и отчетности, действующие в Беларуси государственные программы вполне эффективно решают задачи обеспечения права на труд для людей с инвалидностью.

«...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.

⁴⁰ <http://www.dissercat.com/content/sotsialnye-barery-trudoustroistva-invalidov-v-sovremennom-rossiiskom-obshchestve>

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

В 2011 году, в соответствии с подпрограммой “Предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов” Комплексной программы развития социального обслуживания на 2011–2015 годы (далее — Подпрограмма), решались задачи по совершенствованию медицинской, профессиональной, трудовой, социальной реабилитации инвалидов, созданию условий, способствующих поддержанию здоровья инвалидов, оказанию поддержки общественным объединениям инвалидов.

...

Инвалидам, как одной из наименее социально защищенных категорий граждан, предоставляются дополнительные гарантии занятости путём создания рабочих мест и специализированных организаций, установления брони приема на работу, предоставления услуг по профессиональной ориентации, а также путем организации обучения по специальным программам.

...

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.

...

В 2011 г. направлено на профессиональное обучение 475 инвалидов, на адаптацию к трудовой деятельности — 500 инвалидов, или 106,2 процента к установленному заданию.

...

Вопросы трудоустройства инвалидов решаются в тесном взаимодействии с общественными организациями инвалидов, с учетом их потребностей. 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».⁴¹

Несмотря на меры социальной политики, запускаемые государственные программы и потраченные средства, проблема занятости и трудоустройства людей с инвалидностью в Беларуси является крайне актуальной. На сегодняшний день рынок труда инвалидов, как специфический сегмент общего рынка труда, характеризуется большой деформированностью: на фоне высокой доли людей с инвалидностью трудоспособного возраста показатели трудоустройства лиц с ограниченными возможностями здоровья остаются довольно низкими. Из полумиллиона инвалидов только 18 % инвалидов трудоспособного возраста вовлечены в профессиональную деятельность, более 80 % людей с инвалидностью трудоспособного возраста — безработные. 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 %.⁴² Для сравнения: в США из 54 миллионов инвалидов трудоустроено 29 %, в Великобритании из 5 миллионов — 40 %, в Китае из 60 миллионов инвалидов трудоустроено 80 %.⁴³

Одна из основных проблем, препятствующих действенной реализации социальной политики в Беларуси, в том числе и в сфере обеспечения прав и расширения возможностей людей с инвалидностью, связана с отсутствием мониторинга эффективности проводимых мероприятий и запускаемых процессов. Показатели государственных программ, формулируемые в некоторых количественных категориях, не позволяют проводить качественную оценку, работают ли те или иные мероприятия, имеют ли они долгосрочный эффект, какие корректировки необходимо внести для достижения устойчивости полученных результатов или оптимизации затрачиваемых усилий. Напри-

⁴¹ <http://mintrud.gov.by/ru/gsp/gsp>

⁴² <http://www.wmeste.by/?p=3211>

⁴³ <http://www.inv-revda.narod.ru/trud/drgoroda/cz6.htm>

мер, одно из важных направлений, на которое делается упор в государственных программах (и отчетах по ним) в этой сфере, это бронирование рабочих мест на предприятиях. Российские специалисты в свое время отмечали ряд недостатков такой системы.⁴⁴ Насколько эффективна эта практика в Беларуси? И достаточно ли для оценки ее эффективности показателей «выполнения плана» по заполнению брони? Аналогичные вопросы возникают и по всем остальным направлениям социальной политики в отношении обеспечения занятости людей с инвалидностью.

Еще одной особенностью социальной политики Беларуси является то, что, несмотря на продекларированный в Конституции принцип социального партнерства, по-прежнему главным институтом, определяющим и реализующим социальную политику, является государство. Доля иных социальных институтов остается незначительной.⁴⁵ Это осложняет процесс корректировки программ социальной политики, не позволяет находить адекватные пути реализации поставленных задач, учитывающие интересы разных сторон, которые с необходимостью должны быть включены в трансформационные процессы в сфере занятости данной категории граждан: в первую очередь, работодателей и самих людей с инвалидностью.

Данное исследование является попыткой получить иную — не количественную, а качественную — оценку эффективности социальной политики в области занятости людей с инвалидностью и возможных направлений ее развития с участием всех заинтересованных сторон.

2. Описание методики исследования

Цель исследования — выявление основных проблем и препятствий в расширении границ сферы занятости людей с инвалидностью, выработка рекомендаций по их преодолению.

⁴⁴ http://www.chelt.ru/2004/11-04/kvotirovanie_11-04.html

⁴⁵ Меры по уменьшению бедности и роль гражданского общества: сопоставительный анализ Литвы и Республики Беларусь, Вильнюс, 2011.

Задачи исследования — выявление степени актуальности проблемы трудоустройства людей с инвалидностью для общественных организаций и специализированных предприятий, анализ основных факторов, определяющих сложившуюся в этой сфере ситуацию.

Анализ представлений, знаний и стратегий деятельности руководителей специализированных предприятий и активистов общественных организаций по расширению сферы трудовой занятости людей с инвалидностью.

Выявление объективных и субъективных препятствий интеграции людей с инвалидностью в трудовую сферу на уровне разных субъектов взаимодействия.

Оценка эффективности социальной политики в сфере обеспечения права на труд для людей с инвалидностью.

Анализ путей преодоления выявленных проблем и препятствий.

Объект исследования — руководители высшего и среднего звена, отвечающие за кадровую политику предприятий г. Минска, имеющих в штате 20 % и более людей с инвалидностью; лидеры и активисты общественных организаций, являющихся объединениями людей с инвалидностью или работающих с этой категорией граждан.

Предмет исследования — объективные проблемы и субъективные установки сторон и субъектов, участвующих в процессе реализации права на труд людей с инвалидностью.

Метод исследования. Для реализации целей и задач исследования использовались качественные методы получения социологической информации — фокус-групповые и глубинные интервью. В ходе исследования проведены 2 фокус-группы с руководителями предприятий, имеющих в штате 20 % и более людей с инвалидностью (всего в ходе исследования в фокус-групповых интервью приняли участие 14 руководителей и 5 специалистов разного профиля, представляющих 19 предприятий такого типа, из них 12 предприятий — с долей в штате людей с инвалидностью более 50 %); и 10 глубинных интервью с лидерами и активистами общественных организа-

ций, являющихся объединениями людей с инвалидностью или работающих с этой категорией (БелГИЗ, БелОИ, БелАПДИ, Разные-Равные, РАИК, ЦСИ).

3. Основные результаты исследования

3.1. Основные термины и категории.

Трудовая занятость как ценность и как средство

Отдельной серьезной темой для исследования может быть исследование тезауруса, в котором живет и развивается проблематика инвалидности — в современном мире вообще и в Беларуси в частности (к большому сожалению, здесь мы не имеем возможности всерьез остановиться на этой теме и лишь слегка затронем ее). Язык, которым мы пользуемся, определяет наше понимание, задает структуры восприятия, вписывает каждый феномен в совершенно определенные связи и отношения. Сама категория «инвалидности» и название, имя такой воображаемой общности, как «люди с инвалидностью», претерпела и продолжает претерпевать существенные изменения. От «инвалидов» через «людей с ограниченными возможностями» к «людям со специальными потребностями» и т.д., и т.п. Каждое новое имя (кроме всяких условностей, связанных с политкорректностью в плохом смысле этого слова) несет иной акцент, новую смысловую нагрузку. Скажем, перенос акцента с «возможностей» на «потребности» можно оценивать как революцию в изменении места людей с инвалидностью в социальном пространстве. Но только если это изменение семантических акцентов приводит к изменениям норм и социальной практики — часто «заимствованные» слова заимствуются без содержания.

Борьба за «имя», за категоризацию той общности, которую составляют люди с инвалидностью, ведется в Беларуси довольно давно и имеет вполне конкретный прагматический смысл. Однако, как выяснилось, даже среди деятелей общественных организаций до сих пор нет единодушия по этому поводу. Приведем только два высказывания из разных интервью:

«Мне ужасно это не нравится, что инвалид — это человек с ограничениями. Для меня лучше пусть будет “инвалид”, чем “с ограничениями”».

«Мне трудно говорить “инвалид”, я думаю, что это дискриминационное понятие, потому что всех уравнивает. У всех разные проблемы — один не видит, другой не ходит — у них очень разные потребности».

Намного сложнее обстоят дела с пониманием и интерпретацией категорий «трудоустройство», «занятость», «работа» в применении к людям с инвалидностью — даже среди самих этих людей и гражданских активистов, которые активно занимаются продвижением этой темы. Одними и теми же словами часто называют совершенно разные вещи — от полноценного включения человека с инвалидностью в сферу профессиональной деятельности до обеспечения досуговой занятости некоторых категорий, дающей им возможность минимальной интеграции и развития. И эта разность имеет весьма вескую причину, которая связана с неадекватностью унифицирующего подхода к людям с инвалидностью. Тем не менее, эта разница не всегда сохраняется, и в этих случаях происходит подмена понятий: например, обсуждая трудоустройство, люди могут на самом деле обсуждать проблемы обеспечения занятости.

Второй аспект, обуславливающий разницу в интерпретациях этих понятий, это установки и представления по поводу возможных форм трудовой занятости людей с инвалидностью, условно их можно назвать «горизонтами воображения». Довольно часто в процессе исследования приходилось сталкиваться с ситуацией, когда респондента невозможно было вывести на обсуждение проблем трудоустройства людей с инвалидностью за границы представлений о специализированных предприятиях. Зная и на рациональном уровне допуская возможность трудоустройства людей с инвалидностью на обычных предприятиях, в любых организациях, все рассуждения в таких случаях респонденты все равно строят на подсознательном представлении о специально обустроенном именно для работы людей такой категории пространстве, отгороженном от остального мира.

(В качестве примера можно привести одно из интервью, которое проводилось с руководителем крупного общественного объединения людей с инвалидностью. В ходе интервью несколько раз звучали утверждения такого типа: *«...впервые в истории нашей организации в этом году мы полностью решили проблему трудоустройства инвалидов нашей категории»*. После нескольких попыток интервьюера вывести разговор в другую плоскость: *«Да, это большая проблема — когда человек хочет работать вне специализированных предприятий. Вот человек с высшим образованием — где ему работать?»*.)

Наконец, третий аспект, задающий разность интерпретации и разность отношения к практическим путям решения проблем трудоустройства людей с инвалидностью — это отношение к трудовой и иной занятости как к средству, обеспечивающему достижение очень разных целей. Субъективные смыслы и ценность, которые придаются трудовой и профессиональной деятельности людьми, очень различны, в этом отношении люди с инвалидностью не исключение:

«Естественно, трудоустройство — одна из самых важных проблем. Можно ставить на первое место, после, конечно, обустройства пространства жизнедеятельности. И это взаимосвязанные проблемы: если не будешь работать — меньше сможешь повлиять».

«Это приоритетная проблема. В тройке. Безбарьерная среда — это однозначно первое, а вот второе-третье — это трудоустройство. Поскольку все же только с помощью труда можно кормить семью».

«Трудоустройство инвалидов — это важнейшая форма реабилитации. И я считаю, что это самая эффективная форма — когда человек полезен и востребован обществом, он чувствует себя полноценным».

«И это же самосознание человека, прежде всего, как он себя начинает осознавать как личность. Если я работаю, я зарабатываю, ко мне другое отношение в семье, у меня идет совсем другая самооценка, и я могу себе позволить заниматься развитием собственной личности, потому что у меня будут финансовые возможности».

Трудовая деятельность в рассуждениях респондентов исследования занимает разное место в системе ценностей и имеет разную прагматическую нагрузку: она может рассматриваться как средство заработка и материального обеспечения, повышения самооценки, реализации своих устремлений. В то же время она может выступать и цениться как средство реабилитации и интеграции — и в этом смысле содержание трудовой деятельности и материальные аспекты отходят на второй план, на первый план выходят совсем другие критерии оценки.

3.2. Оценка актуальности проблемы, системные связи и контексты

Анализ результатов исследования еще раз показал, что очень тяжело оценивать и анализировать проблемное поле, связанное с трудоустройством людей с инвалидностью, вне связи с комплексом процессов и отношений, составляющих контекст существования этой проблематики. Анализ проведенных интервью показывает, что вообще проблемы трудоустройства, трудовой занятости с большим трудом вычлениваются из общего комплекса жизнедеятельностных условий людей с инвалидностью.

Практически все участники исследования отмечали, что проблема трудоустройства, трудовой занятости, обеспечения права на труд для людей с инвалидностью является одной из самых актуальных на данный момент. Большим приоритетом, по мнению некоторых респондентов, пользуется только проблема обустройства пространства жизнедеятельности (безбарьерная среда в широком смысле). Однако, как показывает анализ интервью, понимание «актуальности проблемы» весьма неоднозначно и имеет разные смыслы. Для части респондентов признание актуальности проблемы трудоустройства заключается в понимании того, что трудовая деятельность — это необходимая сфера самореализации человека, для других — понимание этой нехитрой истины уже давно позади, и проблемность они видят в необустроенности всего пространства социальных и правовых отношений, обеспечивающих повышение доступности в этой сфере.

Отметим, что руководители предприятий, на которых работают люди с инвалидностью (особенно относящихся к общественным объединениям), воспринимают проблемы трудоустройства людей с инвалидностью исключительно через призму проблем выживания своих предприятий. Оценки ситуации с трудоустройством среди руководителей общественных объединений людей с инвалидностью довольно сильно отличаются, что объясняется тем, что эти люди, как правило, оценивают ситуацию для той категории, с которой непосредственно работают. Так, работающие с инвалидами по зрению, склонны оценивать ситуацию скорее позитивно, поскольку на данный момент потребности этой категории в трудоустройстве *«практически полностью удовлетворены»* (соответствие имеющихся возможностей реальным потребностям и вообще уровень этих потребностей — отдельный разговор). Совсем иначе оценивают ситуацию колясочники или те, кто работает с людьми со сложными заболеваниями (с умственными ограничениями, например). Дифференцированные оценки лидеров и активистов общественных организаций никак невозможно соотнести с государственной статистикой на этот счет, поскольку она работает совершенно в других категориях. Это понимают и сами общественные деятели: *«...что касается трудоустройства — есть государственная статистика, и они идеологически озвучивают, что столько-то инвалидов ежегодно трудоустраивают службы занятости. Вот это меня коробит — я-то знаю, что колясочников там ноль. Или число, стремящееся к нулю».*

Вообще, результаты интервью в части оценки ситуации с трудоустройством людей с инвалидностью рисуют довольно мрачную картину. Рынок труда людей с инвалидностью на сегодняшний день отличается не только вторичностью и деформированностью в смысле баланса спроса и предложения, но и наличием «теневого сектора» и иных перекосов. Оценить объемы нелегальной трудовой занятости людей с инвалидностью трудно, если вообще возможно, зато достаточно просто описать факторы, обуславливающие его существование. Это объемы и квалифицированность работ (мелкие подсобные работы, на ко-

торые трудно найти работников, имеющих более широкие возможности трудоустройства), большое количество социальных обязательств, которые берет на себя работодатель, оформляя на работу человека с инвалидностью, ну и что немаловажно, соответствующие стереотипы и установки: *«...случилось такое стереотипное мнение, что инвалид — он заточен под такую работу. Он психологически готов к такой работе, и поэтому заморачиваться не стоит».*

Кроме этого, льготирование предприятий, на которых работает 50 % людей с инвалидностью, также приводит к некоторым злоупотреблениям и ухищрениям в сфере занятости, таким, как оформление «мертвых душ» по взаимной договоренности и к взаимной выгоде.

Наиболее важные контексты, во многом задающие проблематику трудоустройства и обеспечения права на труд людей с инвалидностью, — это, в первую очередь, процессы воспитания и образования — то есть, вспоминая недавние советские формулы, «семья и школа». Основы мировосприятия человека закладываются на самых начальных этапах социализации, и очень многое зависит от того, какие схемы мира и «себя в мире» транслируются в этот период. Белорусская система образования и воспитания, по мнению многих респондентов исследования, очевидно не настроена на воспитание детей с инвалидностью как полноценных и равноправных личностей.

«Меня другое удивляет — я с этим столкнулась только здесь, в Беларуси, — когда мама стесняется своих детей-инвалидов. Какой вырастет ребенок, если он чувствует, что мама его стесняется?»

«Т.е. они воспитывают своих детей со знанием, что “ты растешь инвалидом, что тебе обязаны...” И начинаются все, кто ему чем-то обязан... Ко мне приходит мама и говорит: “Помогите мне трудоустроить ребенка”. Ребенку около тридцати лет! Ребенок, да? Опять, если бы у него была какая-то поддержка, я понимаю. Но он всю жизнь ребенок будет. Я начинаю задавать вопросы, а мне отвечает мама. Я говорю: “А кто работать будет?” — “Он!” — “Так пусть он и отвечает! Вы что, будете с ним к директору ходить?”».

Очевидно, что для изменения ситуации с воспитанием нужна специальная работа с семьями, которой в Беларуси катастрофически не хватает, кроме того, разрушительные эффекты оказывает отношение медиков и социальных работников, которые иногда транслируют самые закостенелые установки из возможных:

«...Когда матери говорят с рождения, что твой ребенок — кусок мяса, что он debil, что он олигофрен... Когда уговаривают — зачем вам это надо, он же вообще будет никакой, он же тупой. Когда после выписки из больницы приходит невропатолог, смотрит на твоего ребенка и говорит: “Зачем вы его домой принесли?..” Я вам 150 000 таких ситуаций расскажу. Как под копирку».

Несмотря на начавшееся распространение в Беларуси практик интегрированного образования в средних школах и некоторые подвижки в сфере среднего специального и высшего образования, очевидно, что эффект этих начинаний пока ничтожен. Недостаток образования и квалификации, «ненастроенность» системы образования на потребности людей с инвалидностью, ограниченность подходов к процессам переобучения отмечали все участники исследования — и руководители предприятий, и деятели общественных организаций:

«Надо начинать с подготовки. С образования. Очень много инвалидов, которые даже школу не закончили. По медицинским показаниям физически они работать не могут, а образования у них нет. Вот что я могу сделать в этой ситуации?»

«Да и школы у нас теперь есть, я сама видела, общеобразовательные, очень такие доступные школы. Но детей там нет... Вот как ни странно...»

«Что это за политика, когда даже в институт человеку не поступить? Эти все курсы подготовительные — это все дрянь. 2–3 месяца эти курсы, ничему серьезному там не научат. А в институт — никаких льгот у инвалидов нет. Если сдашь на “отлично” — да еще неизвестно, поступишь ли. А на платное идти — инвалиду, который получает пенсию, сами понимае-те...»

«Переобучение инвалидов, вот про что я вспомнил. У нас еще с советских времен остались профессии, которым обучают инвалидов. Сейчас список дополняется компьютером, но все равно это называется “оператор ПВМ”. Сейчас такой профессии вообще нет. Но этому у нас учат».

Отдельный большой пласт проблем, определяющих возможности позитивного продвижения к обеспечению прав и возможностей людей с инвалидностью в сфере трудовой и профессиональной самореализации, это барьерность среды. На необходимость создания безбарьерной среды так или иначе выходили практически все респонденты, в нее рано или поздно упираются любые реалистичные планы по расширению границ доступности трудовой сферы для людей с инвалидностью.

Еще один решающий фактор, определяющий контекст рассмотрения проблемы трудоустройства людей с инвалидностью, это комплекс социальных норм и стереотипов по отношению к этой категории.

«У нас в сознании, что инвалид — человек второго сорта. Пока не начнут понимать — общество не начнет понимать, — что это такой же человек, ничего не будет».

«Восприятие ведь такое: “Что хорошего может сделать инвалид?”. Клеймо инвалидности — оно и на товар переносится».

Однако ответственность (а равно и надежды на изменения в лучшую сторону) за эту ситуацию возлагаются чаще всего на государство.

«Пока не повернется лицом государство — ничего не будет».

«У нас государство поставило инвалида в такое положение, что они как люди второго сорта».

«До сих пор у нас политика в государстве, что инвалиды не-мощные».

Анализ результатов исследования показывает, что очень часто, говоря о патерналистских установках и том вреде, который они наносят, на следующем же шаге люди сами начинают рассуждать исходя из тех же установок. Особенно характерно

в ходе исследования это проявлялось на фокус-группах с руководителями предприятий — усвоив риторику «равноправия», они вполне искренне возмущались тем, что *«государство делат из инвалидов иждивенцев»*, и в следующий же момент столь же возмущенно доказывали, что их предприятиям государство должно увеличить льготы, оказывать финансовую поддержку и обеспечить государственный заказ.

Наконец, последняя (как любят говорить дотошные англичане — по упоминанию, но не по значимости) сфера, напрямую определяющая ситуацию с трудоустройством людей с инвалидностью, — государственная социальная политика. Общие оценки эффективности социальной политики в Беларуси довольно критичны, при этом в оценках динамики респонденты разошлись — некоторые считают ситуацию развивающейся, несмотря на наличие множества проблем (к сожалению, таких меньшинство), большая же часть оценивает ситуацию как ухудшающуюся или «стабильно плохую». Основные претензии общего плана к проводимой в Беларуси социальной политике в отношении людей с инвалидностью — недостатки законодательного обеспечения, коррупция, отсутствие политической воли к реальным трансформациям, непоследовательность и непродуманность принимаемых мер, замалчивание и «стирание» людей с инвалидностью с экрана массового сознания.

«Законодательство в последнее время ужесточилось относительно трудоустройства инвалида».

«А коррупции сколько! Самые большие деньги прокачиваются через социальные программы, и сколько из них уходят налево... создается куча промежуточных структур, через которые это все и расшаривается».

«Нужно как можно больше обращать внимание общественности на эти проблемы, чтобы больше внимания государства было».

«Ко дню инвалида и ко дню пожилых людей что-то покажут по телевизору про это, 2 раза в год. И все».

«Ой, сколько мы звали телевидение, чтобы привлечь внимание к проблемам, но они же только как все хорошо показывают».

«У меня знакомая — журналист. Я пыталась через нее организовать статью, когда у нас были проблемы, — она сказала: никто не пропустит».

«И вообще, все направлено на то, чтобы сделать вид, что инвалидов в стране нет. Если есть группа — то ее снять, если можно не дать инвалидность — то не дать, и т.д.»

3.3. Субъекты, включенные в процесс трудоустройства людей с инвалидностью и его обеспечение, их роль и ограничения

Одной из задач исследования было выявить объективные и субъективные факторы, затрудняющие процесс расширения границ сферы трудоустройства людей с инвалидностью. Исходя из представления о комплексном характере исследуемой проблемы, необходимо принимать во внимание препятствия и ограничения, существующие на разных уровнях, в данном случае нас интересуют установки, цели и компетенции разных субъектов, с необходимостью причастных к процессу трудоустройства людей с инвалидностью. Рассматривая систему как бинарную, как процесс отношений найма в чистом виде, мы выделяем соискателей (или работников) и работодателей, однако этого явно недостаточно для полноты анализа. В данном случае необходимо принимать во внимание роль и значение «посреднических структур», в качестве которых выступают общественные объединения и центры занятости, имеющие разные, но типологически сравнимые функции в отношениях «работник — наниматель». И что особенно важно для Беларуси как страны с высокой степенью огосударствления всех сфер жизни и жестко вертикальной системой управления — это роль государства и направленность государственной социальной политики. Безусловно, все выводы, которые можно сделать по результатам этого исследования, имеют то ограничение, что они сделаны на основании мнений и оценок определенных групп. Кроме того, поскольку исследование проводилось с применением качественных методов сбора информации, оно не претендует на репрезентативность. Ценность этих результатов скорее задается возможностью маркировки широкого поля проблем,

выявления скрытых факторов, чем ранжированием их по значимости и масштабности.

Попробуем вкратце описать объективные и субъективные препятствия, которые, по мнению респондентов, существуют на уровне разных групп: самих людей с инвалидностью, работодателей, государственных чиновников, служб занятости и общественных организаций.

Люди с инвалидностью в роли соискателей работы или работников, если верить суждениям респондентов, сами по себе представляют проблему. Даже две: *«Это две проблемы. Одна из проблем — это люди, которые хотят работать, другая — это люди, которые не хотят работать»*. Если судить по опыту руководителей специализированных предприятий, люди с инвалидностью — достаточно сложная категория работников. При этом сами руководители признают, что никаких *«общих утверждений»* здесь делать нельзя, практически нет никаких *«всеобщих»* качеств, объединяющих всех работников с инвалидностью. Хотя частных случаев и недостатков встречается очень много:

«Он говорит: понимаете, я не хочу работать, я хочу положить у вас трудовую книжку, и чтобы вы мне платили по минимуму. Это первая проблема. Это касается в основном людей среднего возраста, инвалидов, которых воспитала еще советская система. Они внушили инвалидам, что раз ты инвалид, тебе должны платить зарплату именно за это».

«Есть еще такая категория, которые приходят на работу, — это еще из советской системы — люди пришли. Раньше работали, выполняли неквалифицированную работу, платили им по тем временам сто баксов, пришли в новую систему».

«Мне знаете что заявили: “А что вы нас заставляете? План нас не касается. Вы нам должны выдавать зарплату за то, что мы инвалиды”».

Очень часто при интерпретации установок работников с инвалидностью работодатели ссылаются на издержки советской системы, транслировавшей иждивенческие и патерналистские установки. Встречались утверждения, что установки людей с инвалидностью на трудовую деятельность сильно от-

личаются в разных поколениях: иждивенчество распространено в основном среди старшего поколения, молодежь же более независима и более адекватно воспринимает и свои способности, и обязательства общества. Еще один дифференцирующий фактор, который, по мнению некоторых руководителей предприятий, влияет на отношение к работе, это возраст приобретения инвалидности. В ходе исследования встречались противоречивые утверждения по этому поводу:

«Еще очень разные ситуации — одно дело, когда инвалид с детства, а другое — с приобретенной инвалидностью, и вот эти люди — они работают, они пахнут. Они в гораздо меньшей степени требуют к себе особого отношения».

«Когда инвалид с детства — он лучше адаптирован, он уже изначально... А когда это в результате травмы, человек еще долго не может смириться и начать адаптироваться к существующему положению вещей...»

Совершенно противоположный полюс проблем, с которыми сталкиваются наниматели, это слишком сильное желание устроиться на работу, получить хоть какое-то место:

«Вторая проблема — это люди, которые хотят работать, но есть нюансы. Им не позволяет здоровье. ...Есть такая проблема — сокрытие истинного состояния здоровья».

«Это очень опасно, ведь у них такие разные сложности со здоровьем — за этими людьми надо постоянно следить. Мы обязательно следим за здоровьем».

«Рекомендации МРЭК воспринимаются как диплом: если МРЭК написал, что может работать бухгалтером, — берите его. А квалификация?»

В принципе, практически те же препятствия объективного и субъективного характера отмечали и активисты общественных организаций, хотя и в несколько другом контексте:

«Т.е. инвалиды должны уметь реально себя оценивать. Но помогать им в этом все-таки должны родители. Конечно, есть у нас вот такое завышенное отношение к себе».

«Что ни говори, мы люди достаточно сложные, это я тоже понимаю. И, наверное, это и морально тяжело выдерживать. Такой негатив, так скажем».

«Специальности нет, образования нет, МРЭК говорит, что, кроме как клеить конверты дома, он ничего не может. Ему с вращающимися механизмами нельзя, и в стесненных помещениях нельзя. И высокопродуктивной работы, профессиональной занятости — и некому. Поэтому на рынке труда инвалиды неконкурентоспособны».

В рамках анализа мы рассмотрим отдельно две категории «работодателей», имея в виду специализированные и обычные предприятия как две разные альтернативы расширения сферы трудовой занятости людей с инвалидностью. Кроме того, что это принципиально разные социальные группы, в данном исследовании разные основания для выводов о них: если все выводы и заключения о руководителях специализированных предприятий основаны на анализе их суждений и установок, выявленных в процессе проведения фокус-групп, то выводы о «работодателях» как таковых основаны только на мнениях и оценках респондентов, участвовавших в исследовании.

Руководители специализированных предприятий — это довольно специфическая, хотя и очень разнородная по целям, установкам, жизненной истории категория людей.

На уровне декларирования ими, как правило, усвоена риторика интеграции, инклюзивности, равных прав и возможностей. Но декларируемые установки сильно расходятся на деле с патерналистскими ожиданиями, надеждами только на льготы и государственную поддержку. Неожиданным открытием стало то, что большинство руководителей специализированных предприятий не рассматривают налоговые льготы как вид государственной поддержки. Это просто *«нормально»* и *«естественно»*. Чаще всего декларируется и необходимость обеспечения права на труд в широком смысле, но обсуждение очень быстро «скатывается» на проблемы специализированных предприятий, практически нет выхода на уровень осмысления отношений, проблем и реформ в «окружающем» мире.

Участники фокус-групп (насколько это справедливо для всей категории, сказать трудно) странным образом сочетают глубокое знание тонкостей организации трудового процесса и законодательных лазеек с полной неспособностью оцени-

вать проблемы хотя бы на один уровень выше, чем проблемы собственного предприятия; завидную энергию и изворотливость — с безнадежными упованиями на то, что придет «добрый чиновник» и все наладится.

Отметим, что ни на общественные организации, ни на совершенствование общественных отношений, несмотря на все риторические формулы, эти люди, по-видимому, не надеются. Все надежды — на государственное обеспечение, государственный заказ, наказание нерадивых чиновников, которое заставит их работать.

«Вот и помощь должна быть, был какой-то период, когда была квота — 25 %. Квота должна быть закреплена за организациями инвалидов. Вот, например, пошив спецодежды. Вот было бы закреплено за предприятиями — я бы знала, что приду, и они мне волей-неволей должны отдать 25 %. Это должно обеспечить государство».

«Если будет госзаказ — будет стабильность».

«Вот в законодательстве написано, что местные власти обязаны содействовать и т.д. Это все слова. Нужно взять и установить им план по оказанию услуг предприятиям, на которых работают инвалиды. Они тогда будут сидеть и смотреть: ага, у нас план не выполнен! И они тогда сами прибегут и скажут: давайте что-то делать, что вам надо?»

«Да, вот когда государству это нужно будет, тогда все и будет».

«Плановая экономика нужна! Как только будет план — президент вызовет и скажет: не выполняешь план — уходи!»

Попытки вывести респондентов в ходе фокус-групп на обсуждение других вариантов решения проблем — построение иной системы менеджмента предприятий, переориентация производства, поиск социальных инвестиций, отстаивание своих прав через общественные организации и т.п. — к успеху не привели.

В ходе исследования был назван ряд факторов и препятствий для расширения сферы трудовой занятости людей с инвалидностью. Обобщенно их можно поделить на две группы: это субъективные установки и стереотипы работодателей, и

объективные условия, которые созданы наличной системой государственного управления и социальной политики. По мнению всех групп респондентов, **работодатели** в нашей стране не заинтересованы брать на работу людей с инвалидностью, поскольку:

Существует ряд стереотипов по отношению к людям с инвалидностью.

«У нас существует еще много стереотипов по этому поводу. Просто невозможно устроиться инвалиду на обычное предприятие».

«Они не хотят брать на себя лишние хлопоты. Они даже еще не знают, будут ли эти хлопоты, но не хотят лишних забот».

«Считается, что инвалид не может работать эффективно».

«Стереотипы опять же — считается, что инвалиды могут только неквалифицированную работу выполнять. А некоторым работодателям эти стереотипы выгодны: инвалид — значит, ему платить нужно меньше».

Люди с инвалидностью в штате — это дополнительные заботы и риск. И в этой ситуации работодатели, во-первых, не обладают достаточной информацией, чтобы оценить эти риски, а во-вторых — не могут рассчитывать на внимательное отношение коллектива предприятия или организации, которое могло бы помочь снизить эти риски до приемлемого уровня.

«У кого-то нет опыта общения с инвалидами».

Р.: Знаете, как опасно работать с инвалидами? Нужно постоянно за ними следить, замечать изменения в поведении — если у него глазки мутные стали, или ведет себя неадекватно...

М.: Ну, на предприятиях тоже люди работают, они тоже могут что-то замечать...

Р.: Кому это надо?»

«В коллективе, где люди не готовы обращать внимание на специфику человека с инвалидностью, может много чего произойти, человек и умереть может».

Работники с инвалидностью — это экономически невыгодно.

«Ну, потом отпуск у инвалида больше, и всякие дополнительные льготы».

«Предприятия, которые не специально созданы для инвалидов, не будут брать инвалидов. Зачем им эта головная боль? Отпуск больше, больничные постоянно, рабочий день короче и вообще...»

«Ну ладно, изменится у них сознание. Но у всех своих проблем хватает, кому нужны дополнительные? Значит: надо или силой заставить, или заинтересовать экономически».

«Иногда директора (предприятий, организованных Обществом инвалидов) говорят: “Нам легче платить налоги государству, чем заморачиваться с инвалидами”. Даже директора! Которые понимают, в какой они работают системе, и должны выполнять вот эту задачу трудоустройства».

«Работодатели, конечно же, не хотят брать инвалидов. Это экономически невыгодно».

Отсутствие реальной системы экономического стимулирования на фоне существующих стереотипов и монополизации социальной ответственности в белорусском обществе (когда за все «отвечает» государство), плюс отсутствие безбарьерной среды — комплекс факторов, который способен остановить любого сколь угодно образованного, квалифицированного и мотивированного работника, имеющего инвалидность.

Вариантов решения этих проблем респонденты видят ровно два, повторяя классическую стратегию «кнута и пряника» — либо создание гибкой системы экономического стимулирования, либо расширение директивных мер и ужесточение наказаний за их невыполнение.

Посредники в процессе трудоустройства людей с инвалидностью — общественные объединения и службы занятости. В законодательных актах и государственных программах, регламентирующих процесс реализации права на труд для людей с инвалидностью, прописана и закреплена роль служб занятости и общественных объединений, а также сферы их взаимодействия. Однако реализация этих ролей и норм далека от соответствия должному — не говоря уже о том, что сама мо-

дель, лежащая в основе этих регламентирующих документов, далеко не идеальна.

Однако стоит начать с того, что сами общественные объединения людей с инвалидностью далеко не однородны (что вполне закономерно). Насколько можно судить по анализу интервью с их лидерами, с этой сфере присутствуют совершенно разные, подчас диаметрально противоположные установки и подходы. Во-первых, по-разному ставятся акценты в решении проблем трудовой занятости людей с инвалидностью — причем парадоксальным выглядит тот факт, что наиболее последовательными сторонниками широкой интеграции людей с инвалидностью в трудовую сферу выступают как раз люди, работающие с наиболее проблемными в этом отношении категориями — колясочниками, людьми с тяжелыми психофизиологическими и умственными нарушениями.

Во-вторых, по-разному выстраиваются стратегии взаимоотношений с молохом под названием «государство». Те, кому удается установить хрупкое взаимодействие с государственными структурами (а скорее даже — конкретными чиновниками, ибо велика роль личностного фактора в белорусской бюрократии), пытаются сохранить его всеми силами, пытаются «понимать» чиновников, чтобы иметь возможность договориться с ними на их языке (или найти стимулы, работающие в их системе представлений).

«Нас слышат. Недостаточно, конечно, но это естественно. Но и мы для себя поняли, что это дело формы. Если форма носит критический характер, то выстраивается негативная картина... Но изменит ли это что-то, если я сейчас буду только критиковать? С начала нашего создания у нас была форма только диалога, ни в коем случае не обвинения и претензий».

Другая стратегия — это либо выдерживание достаточно категоричной позиции, либо попытки рефлексивного управления, однако в любом случае — без особой надежды на добрую волю и понимание «с той стороны»:

«В нашем государстве очень сложно говорить о параллельных процессах. Если ты говоришь, что хорошо бы удаленно работать — они говорят: о, мы запомнили, будете работать».

на дому. Значит, с безбарьерной средой можно притормозить. Поэтому надо быть осторожным».

Какая из стратегий эффективнее — судить трудно, поскольку наиболее общей оценкой взаимодействия может служить следующая:

«Мы пытаемся взаимодействовать. Как правило, нас выслушивают, но решения принимают не так, как мы предлагаем».

Стоит отметить, что у опрошенных в ходе исследования руководителей и активистов общественных организаций практически отсутствуют установки на работу с работодателями и, соответственно, представления о том, как такая работа вообще возможна. В одних случаях это связано с тем, что *«тема трудоустройства не приоритетна для организации»*, в других — с ориентацией на развитие специализированных предприятий. Однако немаловажным фактором здесь, как мне кажется, является и наличие определенного стереотипического представления (или, во всяком случае, априорного знания) о работодателях среди самих людей с инвалидностью и лидеров их объединений. В результате этого все возможные действия — в том числе вопросы взаимодействия и диалога — понимаются только через апелляцию к государству.

Что касается роли центров занятости в обеспечении трудоустройства людей с инвалидностью, то в процессе исследования так и не удалось выявить заметных следов деятельности этих структур. В ходе фокус-групповых дискуссий с руководителями предприятий выяснилось, что при наборе кадров они практически не взаимодействуют с государственными службами занятости (за исключением единичных случаев):

«Мы в интернете ищем работников».

«Да, интернет очень помогает».

«Я вот тоже пару лет еще очень активно пользовался интернетом, но теперь у меня есть имя, и ко мне сами приходят. В очереди стоят».

«Минское городское отделение (БелОИ) очень помогает. Они к ним приходят, наверное, а они к нам отправляют».

«Ну, у меня сарафанное радио. Я давно работаю с инвалидами, и ко мне просто идут рядами. У меня очередь».

«А из центра занятости чаще всего присылают людей, которые не хотят работать, а хотят только деньги получить».

Невысоко оценивают работу центров занятости и активисты общественных организаций. Взаимодействие в ходе обеспечения процессов трудоустройства между ОО и центрами занятости если и есть, то очень формальное:

«Наша районная организация участвует, и, в общем-то, центры занятости, они дают свои вакансии. Ну, вот они уже по этим вакансиям подбирают... или не подбирают. Ну, по крайней мере на таком уровне идем информационно».

Эффективность же работы центров занятости, по мнению гражданских активистов, крайне невысока:

«То, чем занимается служба занятости, это фикция».

«Ну, ко мне иногда приходят достаточно адекватные люди. Я им говорю: “Ну почему на наше предприятие? Идите в центр занятости”. Они говорят: “Вы знаете — не знаю, насколько это правдиво, я не проверяла, — они дают нам направление туда, где или уже не нужны, или такие условия работы, которые мы не можем принять. 2–3 направления дают — и все. Ну, потом опускаются руки, и все”».

Основные причины низкой эффективности работы центров занятости респонденты видят в отсутствии заинтересованности в результате.

«Чтобы все были заинтересованы. Вот та же служба занятости. Они трудоустраивают — хоть здоровых людей, хоть инвалидов, — на их заработок никак не влияет, сколько людей они трудоустроили. А вот установить им базовый оклад плюс бонусы за трудоустройство конкретных категорий граждан».

«А может, службы занятости заинтересовать тем, что если они меня устроили на работу, то пока я работаю, одну десятую процента от ЗП плачу им. Тогда они были бы заинтересованы. Нужно скоординировать государственную политику в этом направлении».

И, наконец, еще один субъект взаимодействия в процессе обеспечения реализации права на труд людей с инвалидно-

стью — это **государственные чиновники**, краеугольный камень всех проблем, если верить результатам исследования.

Именно в государственного чиновника — его волю, квалификацию, отношение — упирается большинство проблем, которые обсуждались в ходе исследования. Несмотря на единство в этом вопросе, интерпретации причин возникновения и возможных стратегий преодоления препятствий, существующих на этом уровне, довольно сильно различаются.

Наиболее распространенный вариант интерпретации — это отсутствие воли, карьеризм и злонамеренность белорусских чиновников, определяющих стратегию и реализацию социальной политики:

«Проблема в том, что проблемы инвалидов чиновников не волнуют. У чиновника одна проблема — как бы удержаться в кресле и с этой должности иметь деньги».

«Потому что государственные органы не заинтересованы в быстром окончании проекта. Для госчиновников — какая разница, сколько и как быстро будет трудоустроено? Им главное — процесс».

«Нет заинтересованности государственных лиц в создании рабочих мест».

«Когда мы приходим к нашим властям, их что заботит? Как нас отфутболить».

«Государству нужно видимость создать, чтобы чиновник отмазался, что план выполнил».

Более сдержанные оценки связаны с осознанием разности представлений, жизненного опыта, а также установок и подходов, которые транслируются в системе управления и которые нужно менять:

«Самая главная проблема — это то, что в сознании людей инвалиды воспринимаются как какая-то отдельная каста, как инопланетяне, которые свалились на головы здоровых людей, и теперь они не знают, что с ними делать».

«И сколько мы ни толкуем, что ничего о нас без нас, что мы все-таки лучше сами всегда это все знаем, никак они не могут вот это понять. Они привыкли, что мы — объект. Объект приложения их усилий. Они очень возмущаются, когда мы

бываем недовольны усилиями, которые они к нам прикладывают, потому что нам не это надо, а нечто, скажем, наоборот».

«Но и им нужно помогать. В составлении документов, нормативных актов, потому что мы знаем информацию изнутри. И за последние годы это получается. Была же ситуация, когда хотели эти льготы вообще отобрать. Потому что это надо было упорядочивать. Но не так же, как они хотели, одним махом. И мы смогли добиться, чтобы не приняли этот закон».

3.4. Оценка эффективности государственной социальной политики по расширению сферы трудовой занятости людей с инвалидностью

Практически все мероприятия по расширению сферы трудовой занятости людей с инвалидностью в рамках государственных программ оцениваются респондентами как неэффективные. Чаще всего причина этой неэффективности видится в формальности подхода и имитационном характере осуществляемых мероприятий, невозможности использования на практике предоставляемых льгот и преференций, отсутствии штрафных санкций за невыполнение директивно устанавливаемых обязательств. Немного больше по сравнению с другими положительными оценками получили такие направления, как создание рабочих мест для людей с инвалидностью и программы так называемой «трудовой адаптации».

Поддержка специализированных предприятий

«Вы говорите про поддержку — никакой. Кому это надо, кроме нас, — никому. Льготная оплата аренды — есть как прописанная льгота, но не работает — никто не хочет сдавать. Арендовать по льготному тарифу можно только подвалы или чердаки (поскольку обязаны предоставлять такую аренду ЖЭСы и ЖЭКи)».

«Ну, вот увеличили процент, преференцию для предприятий инвалидов — с 20 до 25, буквально в декабре. Это когда на тендер выставляется, то наша продукция может быть на 25 % дороже. Хорошее дело. Но вот недавно участвовала я в тендере, так они сразу в условиях тендера пишут — префе-

ренция не предоставляется. Хотя акционерное общество, не какая-нибудь частная конторка».

«И эта ваша преференция — пускай государство засунет себе ее... сами знаете куда. Никого не волнует эта ваша преференция».

«Предлагают кредиты на развитие — под грабительские проценты, плюс куча бумаг».

«Все льготы для наших предприятий — они сводятся на нет. Их уже остается очень мало. Поэтому если первоначально было очень много льгот и директора были заинтересованы в этом, то сейчас льгот становится меньше, и проблема нарастает».

Бронирование рабочих мест

«У нас же есть и штрафы за то, что не выполняются условия, разработанные законодательно, что на всех предприятиях, где количество работников свыше 20, должны быть трудоустроены инвалиды. И я спрашиваю: “Можете ли вы сказать — в городе Минске кто был оштрафован?” — “Нет”. — “Почему?” — “Ну, вот потому, что им нужны такие специалисты, для которых не надо ничего создавать”».

«Это действительно так, когда директора сидят и думают, если они занимаются строительством или какими-нибудь очистными сооружениями для котлов, они понимают, что они туда не пошлют инвалидов, значит, они ищут какой-то дополнительный вид деятельности, где они могли бы их трудоустроить».

«Вопросы бронирования и пр. — ни фига не работает. Не хватает выполнения штрафных санкций».

«Если бы мое право было, я бы даже и не предписывал бронирование или создание рабочих мест на обычных предприятиях. Они должны иметь такой ритм, который бы обеспечивал высокоэффективную работу. Если есть изношенная деталька — то весь процесс под угрозой. Заставлять трудоустраивать инвалидов на все предприятия — это неправильно, даже в офисные работники».

Трудовая адаптация

«Это такая бюрократическая система...»

«Я один раз поработал с этим всем и больше не хочу».

«Но это выгодное дело для работодателя».

«Расскажу вам про трудовую адаптацию, как это делается: берется человек, ЗП ему платит государство, через год его увольняют, берут следующего».

«Да, работает. Наши предприятия тоже с ними работают. Но сейчас тоже финансовые сложности».

«Трудовая адаптация — еще более абсурдная вещь. Просто государственными деньгами платят зарплату человеку».

Финансирование создания рабочих мест

«А вообще, я посчитал так — если человеку дают на 2 года сумму, чтобы создать рабочее место, так лучше бы просто эти деньги отдать человеку, ему будет хорошая ЗП. Какая цель? Занятость или материальная поддержка?»

«Все заботы, которые связаны с созданием рабочего места после заключения контракта с инвалидом, — это забота работодателя. Все остальные только контролируют. Банк, который финансирует, — контролирует, служба занятости — контролирует, а работодатель должен создать рабочее место, наполнить его. Кому это надо?»

Но основные претензии к социальной политике — все те же: это монополизация определения интересов и потребностей людей с инвалидностью, директивная и негибкая система реализуемых мер, формализм, транслирование патерналистских установок.

«Это дикая ситуация, когда первая группа — это и колясочник, и лежащий, и наши с синдромом Дауна, и человек, который просто не может передвигаться, — и все одинаково получают, хотя разница в потребностях совершенно другая».

«Неэффективна, это точно. ...Конечно, нужно что-то менять. Но тут нет простых решений. А у нас как принято — только если сверху на кого-то гавкнут, то что-то изменится. А если все структуры, которые в этом участвуют, не заинтересованы, не видят смысла в этом всем — то ничего не будет».

«Есть система социальной защиты, она настроена на то, чтобы человека опекать. Чтобы о нем заботиться. И эта система — монополист, там люди работают, зарплату получают. Инвалид — он себе не принадлежит, он принадлежит государству».

4. Выводы и рекомендации

Проведенное исследование еще раз подтвердило тот факт, что люди с инвалидностью в Беларуси составляют часть вторичного рынка в системе сегментации труда, который характеризуется низкой оплатой труда, нестабильной работой, невысокими шансами получения квалификации, трудоустройства и продвижения по служебной лестнице.

Программы, направленные на решение проблем трудоустройства людей с инвалидностью, должны строиться с учетом тесной взаимосвязи процесса трудовой занятости с другими процессами и факторами — прежде всего, это комплекс процессов воспитания, образования и профессиональной подготовки, повышение доступности среды, преодоление социальных барьеров и стереотипов.

Актуальность проблемы трудоустройства людей с инвалидностью очевидна, однако ее разрешение упирается в ряд препятствий как материального и ресурсного, так и социокультурного характера. Поступательное движение к преодолению этих препятствий возможно только при изменении подхода к формированию и реализации социальной политики в сфере трудоустройства людей с инвалидностью.

На данный момент наиболее развитой формой обеспечения трудовой занятости людей с инвалидностью являются специализированные предприятия, созданные обществами людей с инвалидностью или иными субъектами. При том, что нельзя отрицать необходимость существования такой формы (особенно учитывая, что есть категории людей с инвалидностью, возможности интеграции которых очень ограничены), она имеет ряд существенных ограничений, как принципиальных, так и связанных с конкретными белорусскими реалиями.

Принципиальная нерентабельность. Сам подход к созданию таких предприятий закладывает нерентабельность их деятельности. Это ставит их в полную зависимость от государственного финансирования, экономического положения в стране. В ситуации экономического кризиса, когда сокращаются объемы государственной поддержки социальной сферы, такие предприятия попадают в ситуацию выживания, что, собственно, сейчас и происходит.

Ограниченное пространство выбора вида деятельности и профессиональной реализации — как правило, специализированные предприятия не в состоянии обеспечивать работой людей с высокой квалификацией и уровнем образования. И, в любом случае, разнообразие видов деятельности таких предприятий не может конкурировать с полным спектром, существующим на рынке труда.

Низкая степень интегрированности людей с инвалидностью. Работа на специализированных предприятиях — это шаг в преодолении сегрегации, но только промежуточный: с одной стороны — это выход за рамки пространства квартиры или дома, с другой — все же своеобразное «гетто», специально выделенное для людей с инвалидностью.

Даже развитие специализированных предприятий не решает на данный момент проблем обеспечения трудовой занятости некоторых категорий в силу барьерности среды.

Меры государственной поддержки специализированных предприятий на сегодняшний день оцениваются как крайне неэффективные, многие из них существуют только на бумаге. Кроме налоговых льгот, которые большинство руководителей таких предприятий склонны рассматривать не как поддержку, а как компенсацию нерентабельности их деятельности, практически ничего из существующего в законодательстве на данный момент не работает. Льготы по аренде помещений, кредитам, торговые преференции, поддержка создания рабочих мест хотя и существуют, но чаще всего ими невозможно воспользоваться. Отдельная проблема в развитии предприятий такого типа связана с управленческой квалификацией руководителей, не-

достатком современных менеджерских знаний и компетенций, распространенностью патерналистских установок.

Расширение возможностей трудоустройства людей с инвалидностью за пределами специализированных предприятий при сохранении существующего подхода к социальной политике вряд ли возможно. На данный момент люди с инвалидностью имеют ряд дополнительных гарантий и льгот, установленных государством, которые в ситуации отсутствия экономического стимулирования работодателей и неразвитости социальной ответственности скорее ограничивают возможности трудоустройства, чем расширяют их. Практически единственное направление государственных программ в этой сфере, напрямую направленное на расширение возможностей трудоустройства людей с инвалидностью вне пределов специализированных предприятий — это бронирование рабочих мест. Однако реализация этого направления крайне неэффективна и формальна, и представляет собой скорее процесс имитации деятельности по расширению доступности трудовой сферы для людей с инвалидностью. Отсутствие последовательности в реализации принимаемых мер (принимая директивные меры, необходимо вводить систему отслеживания и санкций за их невыполнение, чего нет) также свидетельствует об имитационном характере деятельности структур социального обеспечения. Кроме того, можно предполагать, что вместо уничтожения социальных барьеров такого рода подходы ведут скорее к возведению дополнительных, ретрансляции представлений о людях с инвалидностью как неполноценных, неспособных к самостоятельности, нуждающихся в опеке.

Подход к формированию и реализации социальной политики в сфере трудоустройства людей с инвалидностью требует кардинальных изменений: как правовых и законодательных, означающих переход на современный язык правового обеспечения в этой сфере, так и организационно-деятельностных, в первую очередь в плане изменения систем принятия решений при разработке программ социального обеспечения, создания системы мониторинга эффективности реализации этих про-

грамм, дифференцированного подхода к группам с разными функциональными ограничениями, установления системы реального, а не формального взаимодействия субъектов и заинтересованных сторон.

Однако ключевым словом здесь является именно «заинтересованность». В ходе исследования не раз отмечалось, что, несмотря на множество препятствий в расширении сферы трудоустройства людей с инвалидностью, все они преодолимы при наличии заинтересованности участников процесса в решении проблемы. На данный момент такая заинтересованность в наибольшей степени проявляется общественными объединениями, активистами гражданского общества, имеющими, с одной стороны, потребность в расширении границ жизненного пространства людей с инвалидностью, а с другой — представления о потребностях и возможностях этой категории, способах включения ее в процесс общественного производства. В ходе исследования респонденты обозначали пути решения тех или иных проблем, снимающие противоречия и повышающие эффективность вложения ресурсов в развитие сферы трудоустройства людей с инвалидностью (закрепление налоговых льгот не за предприятиями, а за работниками с инвалидностью, аккумуляция штрафов за невыполнение норм бронирования в фонды для создания специализированных рабочих мест, введение институтов сопровождаемой занятости и института ассистентов, новые подходы к пониманию социального обслуживания, возможные пути стимулирования служб занятости и работодателей, и т.п.). С сожалением приходится признать, что ряд этих предложений лоббируется общественными организациями годами, более того, некоторые из них уже долгое время обсуждаются и на уровне государственных институтов, и только ригидностью белорусской социальной политики можно объяснить тот факт, что они все еще далеки от реализации.

Приложение 3

ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОПРОСА НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, НАПРАВЛЕННОГО НА ВЫЯВЛЕНИЕ НЕКОТОРЫХ АСПЕКТОВ ОТНОШЕНИЯ К ЛЮДЯМ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

В данном отчете используются результаты, полученные в ходе опросов населения РБ, проведенных по инициативе Офиса по правам людей с инвалидностью 2–12 сентября 2011 г. (опрошено 1503 чел., ошибка репрезентативности не превышает 0,03 %) и 2–12 марта 2012 г. (опрошено 1509 чел., ошибка репрезентативности не превышает 0,03 %).

Наша страна до сих пор находится в плену архаичных представлений об инвалидности и людях с инвалидностью. Это представления, которые были «пройжены» и переосмыслены развитыми странами столетие назад: когда люди с инвалидностью приравнивались к иждивенцам, забота о которых считается обязанностью общества.

Беларусь на данный момент довольно далека от европейских стран как по уровню обустройства физического и социального пространства с учетом потребностей и прав людей с инвалидностью, так и по уровню актуализированности этой темы на политическом и информационном уровне, а соответственно — на уровне массового сознания. Простой анализ программы телепередач или основных периодических изданий покажет, насколько мало уделяют внимание этой теме белорусские средства массовой информации. Контент-анализ официального дискурса по проблемам инвалидности в СМИ показывает крайне низкую представленность этой темы, которая

актуализируется исключительно в связи со специфическими поводами — всемирным днем инвалида, Рождеством (в связи с благотворительностью) или накануне летних отпусков и каникул (в связи с льготным обеспечением).

Соответственно, и уровень представлений и актуализации проблематики инвалидности в обществе крайне низок. По данным опроса, только 30 % респондентов слышали о существовании «Конвенции ООН о правах инвалидов».

Распределение ответов на вопрос: «Слышали ли Вы о существовании такого документа, как “Конвенция ООН о правах инвалидов”?»⁴⁶

Вариант ответа	2011 г.	2012 г.
Да	22,5	30,1
Нет	75,4	65,3
ЗО/НО	2,1	4,6

Одной из характеристик ситуации людей с инвалидностью в Беларуси, которая, с одной стороны, является следствием существующих барьеров и стереотипов, а с другой — существенно затрудняет процесс трансформаций в этой области общественного сознания и практики, является низкий уровень включенности этих людей в социальные связи. Нередко круг общения такого человека (особенно при тяжелых формах заболеваний) на протяжении всей жизни ограничен семьей, медиками и социальными работниками. По данным опроса жителей Беларуси, 42,8 % (почти половина!) из них не имеют никаких, даже очень далеких, социальных связей с людьми с инвалидностью — то есть среди их друзей, коллег, просто знакомых нет ни одного человека, имеющего инвалидность любой формы и степени.

⁴⁶ Данные за 2011 год получены НИСЭПИ в ходе национального опроса, проведенного 2–12 сентября 2011 г. (опрошено 1503 чел., ошибка репрезентативности не превышает 0,03 %).

Распределение ответов на вопрос: «Есть ли среди Ваших родственников, друзей или знакомых (включая детей) люди с инвалидностью любой формы?», %

Вариант ответа	2011 г.	2012 г.
Я сам имею инвалидность	49,6	7,2
Имею ребенка (детей) с инвалидностью		1,0
Есть люди с инвалидностью среди ближайших родственников (родители, жена, муж, родные братья, сестры)		18,8
Есть люди с инвалидностью среди более далеких родственников, друзей, знакомых		30,7
Нет	48,9	42,8
ЗО	1,5	2,0

Право на образование и право на труд — базовые права человека, обеспечиваемые множеством правовых и законодательных актов разного уровня и масштаба, начиная от Декларации прав человека, Конституции РБ и заканчивая указами и инструкциями, регламентирующими конкретные аспекты функционирования этих прав. При этом эти права относятся к числу так называемых позитивных прав — то есть тех, реализация которых должна быть обеспечена государством. К сожалению, наша страна еще далека от реализации этих прав даже не в полноте, а хотя бы в удовлетворительной степени.

Трудоустройство

Ситуация с реализацией права на труд людей с инвалидностью в Беларуси едва ли сильно отличается от ситуации с образованием.

Есть ли среди работников Вашего предприятия (организации) люди с инвалидностью, и если да, то много ли их?

Вариант ответа	%
Да, есть, но не много	9,4
Да, есть, достаточно много	1,7
Нет, таких людей нет	30,3
Не знаю	29,3
В настоящее время не работаю	27,5
ЗО/НО	1,8

Представьте себе, что к Вам на предприятие (в организацию) устраивается человек с инвалидностью, с которым Вам непосредственно нужно работать. Что лично беспокоило бы Вас в этой ситуации? (возможно более одного ответа)

Вариант ответа	%
Мне представляется, что этот человек не сможет выполнять свои обязанности	19,3
Придется прилагать дополнительные усилия, чтобы обеспечивать этому человеку особые условия для работы	34,8
Психологический дискомфорт в общении	30,1
Другое	3,5
ЗО	15,6

Только 23,4 % опрошенных считают самым правильным идти по пути создания равных условий для людей с инвалидностью, которые позволяли бы им работать наравне со всеми. Почти на 10 % больше сторонников создания специализированных предприятий для трудоустройства людей с инвалидностью. Но наиболее популярным у респондентов оказался путь повышения льгот и социальных выплат, позволяющий людям с инвалидностью избавиться от проблем заработка.

Как Вы считаете, что более правильно?

Вариант ответа	%
Создавать условия, в которых люди с инвалидностью могли бы работать наряду со всеми	23,4
Создавать специализированные предприятия для трудоустройства людей с инвалидностью	31,5
Повышать льготы и социальные выплаты для людей с инвалидностью, чтобы у них не было необходимости зарабатывать себе на жизнь	41,5
ЗО/НО	3,6

Несколько примеров из практики отстаивания прав людей с инвалидностью Офисом по правам людей с инвалидностью

С 1 июля 2011 по 30 июня 2012 в ППУ «Офис по правам людей с инвалидностью» (далее в тексте — Офис) обратилось 1431 граждан за помощью в защите их прав. 863 обращения было принято к детальному рассмотрению юристами Офиса по правам людей с инвалидностью. 93 обращения (11 %) касались труда и занятости. Наиболее частыми темами обращений были: отказ при приеме (устройстве) на работу без оснований; непредоставление дополнительных дней к отпуску в связи с инвалидностью; незаконное увольнение; основные права и льготы работника-инвалида при заключении трудового договора, продлении трудового договора, прекращении трудового договора; льготное налогообложение работника-инвалида, имеющего несовершеннолетних детей, в том числе детей-инвалидов; разъяснение порядка перевода работника-инвалида на другую должность, а также изменение иных существенных условий труда; разъяснение основных прав работника-инвалида при направлении в командировку; порядок получения трудовых рекомендаций.

Некоторые примеры обращений

В феврале 2012 г. в Офис по правам людей с инвалидностью обратился гражданин Х., инвалид III группы. Суть обращения: незаконное увольнение в связи с дискриминацией по признаку инвалидности.

Гражданин Х. устроился на работу в гастроном ЗАО «Автозаводской» контролером торгового зала, предоставил все необходимые документы, в том числе ИПРИ (индивидуальную программу реабилитации инвалида), в которой работа по специальности «контролер» была рекомендована гражданину соответствующей медико-реабилитационной комиссией.

В контракте гражданину Х. указали, что он принят на работу с испытательным сроком — что само по себе противоречит белорусскому законодательству. Однако желание работать

притупило бдительность Х. Как оказалось, это было не единственное нарушение со стороны работодателя: фактически он выполнял работу охранника, хотя в трудовой книжке было написано «контролер». Но это сыграло решающую роль, когда испытательный срок прошел, и наниматель решил избавиться от нежелательного сотрудника.

Борьба между нанимателем и работником-инвалидом длилась долго и прошла все стадии. Станным образом из отдела кадров пропали предоставленные документы и ИПРИ. Гражданину Х. пригрозили некими докладными записками о том, что он ненадлежащим образом выполняет свою работу, а также был составлен соответствующий акт об отказе в предоставлении документов, связанных с инвалидностью. Без объявления была проведена аттестация рабочего места Х. После аттестации наниматель сообщил Х. о том, что перемещения контролера составляют более 4 км, в то время как ИПРИ гражданина Х. позволяет не более 4 км.

В итоге гражданин Х. был уволен нанимателем с формулировкой: «Несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению данной работы», ч. 2 ст. 41 Трудового кодекса Республики Беларусь. Это и послужило поводом для его обращения в суд Заводского района г. Минска с первоначальным требованием: изменить формулировку на «В связи с нарушением нанимателем законодательства о труде», ст. 41 Трудового кодекса Республики Беларусь.

Юристы Офиса определили, что самым эффективным в данной ситуации будет судебное разбирательство, для чего пригласили адвоката для защиты интересов гражданина Х. и порекомендовали изменить требования к суду: восстановить истца на рабочем месте и выплатить компенсацию, предусмотренную законодательством.

Дело было рассмотрено судом первой инстанции в суде Заводского р-на г. Минска. Судья не принял во внимание, что экспертизу по факторам перемещения инвалида может делать только МРЭК (гастроном заказал экспертизу в НИИ гигие-

ны) и отказал гражданину Х. в удовлетворении его исковых требований.

В данный момент дело Х. находится на кассационном рассмотрении.

Примером несколько иного характера служит дело гражданина А., обратившегося в Офис по факту нарушения права на труд, а именно: при заключении трудового договора с гражданином А. наниматель вписал в контракт испытательный срок 3 месяца, что прямо нарушает положения действующего Трудового кодекса Республики Беларусь, а именно ст. 28 «Трудовой договор с предварительным испытанием».

Вышеназванной статьей установлено, что предварительное испытание основной своей целью имеет проверку соответствия работника поручаемой ему работе. Однако предварительное испытание при заключении трудового договора не устанавливается для инвалидов. В этом и состоит основное нарушение трудового законодательства со стороны нанимателя применительно к инвалиду.

Следующий пример достаточно показателен для проблем инвалидности в трудовой сфере, ввиду более частых болезненных, характерных для людей с ослабленным факторами инвалидности здоровьем. Гражданин Н., тренер хоккейного клуба, во время тренировки получил инфаркт и был госпитализирован. В момент нахождения гражданина Н. в больнице его уволили с работы, якобы на основании того, что контракт его закончился (в соответствии с п. 2 ст. 35 Трудового кодекса Республики Беларусь). В действительности трудовой договор был заключен до 30.04.2010 г., а гражданин Н. был госпитализирован 6.04.2010 г. и находился на лечении более месяца. При изучении материалов по данному вопросу было определено, что при составлении нанимателем приказа об увольнении были допущены грубые ошибки в датах, а также гражданину Н. не была выдана трудовая книжка в день увольнения, так как он находился на лечении. Таким образом, гражданин Н. был уво-

лен в нарушение требований, предусмотренных ст. 43 «Порядок расторжения трудового договора по инициативе нанимателя» Трудового кодекса Республики Беларусь, в соответствии с которыми не допускается увольнение работника в период временной нетрудоспособности.

Примером внесудебного решения проблемы трудоустройства может служить случай с гражданином Е. Гражданин Е., инвалид II группы, обратился в Офис с вопросом о затруднениях в самостоятельном трудоустройстве. Самостоятельно, используя собственные знания и социальные связи в местном сообществе, трудоустроиться данному гражданину не удалось. Юрист Офиса обратился в исполком по месту жительства и предложил местным органам власти в большей степени обратить внимание при решении проблемы данного конкретного человека на:

- ◆ статью 41 Конституции Республики Беларусь;
- ◆ статьи 5, 28, 31 Закона Республики Беларусь «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов»;
- ◆ статью 6 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

В результате активизации решения проблемы на уровне местной власти данный гражданин был успешно трудоустроен в одну из местных организаций.

Гражданин Г., инвалид II группы по зрению, имеет образование массажиста, ведет довольно самостоятельный образ жизни, несмотря на слепоту. Узнал, что в поликлинике, которая расположена недалеко от его дома, есть вакантная должность массажиста. Обратился к руководству поликлиники с просьбой принять его на работу, где получил отказ на основании того, что полноценным массажистом у него стать не получится, т. к. всю бумажную работу он делать не сможет. Гражданин Г. возразил, объяснив, что современные технологии позволяют любые бланки и записи осуществлять на ПК. Однако аргументы гражданина Г. не повлияли на решение администрации

поликлиники, и ему отказали. Гражданин Г. решил бороться за свои права и восстановить справедливость, и обратился в СМИ, однако даже после этого его вопрос остался нерешенным и сегодня.

Даже столь краткий свод примеров может свидетельствовать о разнообразном и неоднозначном характере проблем трудоустройства людей с инвалидностью. Практика работы приемной Офиса свидетельствует о недостаточной правовой защищенности людей с инвалидностью от нарушения их прав. Особенно остро данные проблемы выражены для людей, имеющих более тяжелые формы инвалидности, в том числе связанные с психическими и ментальными ограничениями.

Научно-популярное издание

Граблевский Олег Валерьянович,
Дроздовский Сергей Евгеньевич,
Крот Галина Николаевна,
Щербов Владимир Валерьевич

Труд людей с инвалидностью

Редактор *Н.А. Згировская*
Компьютерная верстка *Л.В. Ковальчук*

Подписано в печать 26.10.2012. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 9,3. Уч.-изд. л. 6,7.
Тираж 1000 экз. Заказ

Выпущено по заказу просветительского правозащитного учреждения
«Офис по правам людей с инвалидностью».

Издатель А.А. Згировский.
ЛИ № 02330/0494284 от 08.04.2009.
Ул. Воронянского, 21, 2220007, Минск.

Республиканское унитарное предприятие
«Издательство «Белорусский Дом печати».
ЛП № 02330/0494179 от 03.04.2009.
Пр. Независимости, 79, 220013, Минск.

