ТРУД ИНВАЛИДОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Белокопытова Н.Ю., Институт сервиса, туризма и дизайна ФГАО ВО «Северо-Кавказский федеральный университет» (филиал) в г. Пятигорске, Российская Федерация, nataly.belokopytova@icloud.com

Бешкорева В.Ю., Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, (филиал) в г. Пятигорске, Российская Федерация, nataly.belokopytova@icloud.com

В настоящей статье рассматриваются проблемные вопросы российского трудового законодательства в сфере особенностей правового регулирования труда инвалидов как особой категории работников. Авторы отмечают, что государственная политика в отношении инвалидов должна быть направлена на контроль за соблюдением всех прав и обязанностей указанной категории граждан.

Авторами статьи предложены возможные пути наиболее эффективного регулирования вопросов привлечения труда лиц с ограниченными возможностями. В статье акцентируется внимание на том, что работодатели обязаны обеспечивать инвалидам специальные условия труда, как этого требует трудовое законодательство Российской Федерации. Авторы делают вывод о необходимости введения дополнительных мер стимулирования в федеральном законодательстве. Повышение эффективности механизма реализации законодательства о защите прав инвалидов является существенным вкладом в укрепление законности в социальной сфере и будет содействовать успешному решению задач, стоящих перед государством и обществом.

Ключевые слова: дискриминация, инвалиды, квотирование, международные стандарты, проблемы законодательства, социальная защита, трудоустройство, условия труда.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-25-1-94-98

UDC 349.2

THE EMPLOYMENT OF THE HANDICAPPED: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Belokopytova N.Yu., Institute of service, tourism and design (branch) of Federal state Autonomous educational institution of higher professional education North-Caucasian Federal University in Pyatigorsk, Russian Federation, nataly.belokopytova@icloud.com

Beshkoreva V.Yu., Russian Economic University n. a. G.V. Plekhanov, branch in Pyatigorsk, Russian Federation, nataly.belokopytova@icloud.com

This article considers the problematic questions of Russian labour law in the field of peculiarities of legal regulation of labour of persons with disabilities as a special category of employees. The authors note that public policies on persons with disabilities should be directed to the monitoring of compliance with all rights and obligations of this category of citizens.

The authors offer possible ways the most effective solution to the issues of attracting labour rights of persons with disabilities. The article focuses on what employers are required to provide the disabled with special working conditions, as required by the labor legislation of the Russian Federation. The authors conclude that for this problem it is necessary to introduce additional incentives in the Federal legislation. Improving the efficiency of the mechanism of implementation of legislation on protection of rights of persons with disabilities is an essential contribution to strengthening of legality in the social sphere and contribute to the successful solution of problems facing the state and society.

Key words: discrimination, employment, international standards, legislative problems, persons with disabilities, quota system, social protection, working conditions.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-25-1-94-98

Актуальность данной темы подтверждается значительно возросшей в последнее время значимостью проблемы регулирования занятости лиц с ограниченными возможностями. Интерес к проблеме занятости инвалидов вызван усилением дискриминации в области труда инвалидов, переменой

социально-трудовых отношений, а также изменением условий их существования в современном обществе.

Количество инвалидов в нашей стране составляет 13 млн. человек (8,8% всего населения страны) и более 40 млн. маломобильных граждан

(27,4% населения) [2, с. 9]. Решение проблем граждан этой категории является одним из важнейших направлений социальной политики государства. В области трудовых отношений для инвалидов установлены повышенные гарантии и компенсации. На необходимость обеспечения равных возможностей для людей с ограничениями здоровья, принятия мер по профессиональному обучению и переобучению, трудоустройству инвалидов, по формированию для них безбарьерной среды во всех сферах жизни [3, с. 26] неоднократно указывал в своих посланиях Федеральному Собранию РФ Президент России. В целях улучшения качества жизни граждан с ограниченными возможностями государственные органы прилагают значительные усилия. Реализуется утверждённая Правительством России государственная программа «Доступная среда».

Для того чтобы реабилитация инвалидов в обществе проходила более успешно, государство создаёт все необходимые условия для их трудоустройства. Правовое регулирование труда лиц с ограниченными возможностями осуществляется в соответствии с нормами Трудового кодекса РФ и Федерального закона от 24.11.1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Отметим, что работодатель локальными нормативными актами может урегулировать отдельные моменты трудовой деятельности работников-инвалидов на конкретном предприятии. Это право ему дает статья 8 ТК РФ.

Вместе с тем результаты прокурорских проверок, многочисленные жалобы граждан и публикации в СМИ свидетельствуют о том, что, несмотря на принимаемые меры, инвалиды при реализации своих прав сталкиваются со множеством правовых и организационных проблем. За 2015 и 2016 гг. прокурорами было выявлено 235451 нарушение законодательства о защите прав инвалидов и престарелых, в целях устранения которых внесено 24 174 представления, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 29 192 должностных лица, к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечено 4669 лиц, объявлено предостережений – 1305, внесено протестов – 7133 на незаконные правовые акты, направлено в суды 70519 исков на сумму более 3 млрд. 280 млн. руб., по материалам прокурорских проверок возбуждено 300 уголовных дел [5, с. 3].

Федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов РФ гарантируют инвалидам трудовую занятость и помогают им стать более конкурентоспособными на рынке труда. Это осуществляется за счёт квотирования рабочих мест для людей с ограничениями здоровья, создания им соответствующих условий труда, а также за счет обучения новым специальностям, профессиям и т.д. Рабочие места, созданные специально для трудоустройства инвалидов, обуславливают дополнительные меры

по организации труда: приспособление основного и вспомогательного оборудования, техническое и технологическое оснащение с учётом индивидуальных возможностей инвалидов.

Однако анализ практики применения Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» показал, что квотирование рабочих мест для инвалидов никак не решает проблемы поиска работы инвалидам, проживающих в сельских местностях, где отсутствуют предприятия с численностью выше 100 работников [7, с. 57]. Сегодня эффективных способов воздействия (государственно-экономического характера), оказывающих серьёзное влияние на субъектов малого и среднего бизнеса, численность которых в большинстве случаев меньше, не имеется [6, с. 39, 40]. Таким образом, получается, что закон гарантирует осуществление права на труд для людей с ограничениями здоровья, однако действительная возможность устроиться на работу есть не у всех.

Отметим, что создание специальных рабочих мест представляется многим работодателям затруднительным делом, ведь это требует дополнительных финансовых затрат. Минздравсоцразвития еще в 2010 году разъясняло, что работодателю возмещаются затраты на оборудование (оснащение) специальных рабочих мест для трудоустройства людей с ограничениями здоровья в размере фактических расходов, подтвержденных платежными документами, но не более 30 тыс. руб. на одно постоянное рабочее место по факту трудоустройства на него инвалида (Письмо от 18.02.2010 г. № 23-3/10/1-570) [2, с. 9].

Прием на работу инвалида имеет определенные нюансы. Помимо удлиненного отпуска, продолжительностью 30 календарных дней, сокращенного рабочего времени с сохранением оплаты как за полный рабочий день, существуют еще требования по условиям труда, о которых все забывают.

Прием на работу граждан с ограниченными возможностями осуществляется по общим правилам – с ними заключается трудовой договор. При заключении договора кандидат должен предъявить документы, названные в ст. 65 ТК РФ. Но как работодатель узнает, инвалид работник или нет? Ведь среди названных в этой норме документов нет справки о состоянии здоровья. Конечно, она требуется в определенных случаях, например, для трудоустройства на тяжелые, вредные или опасные работы (ст. 69, 213, 298 ТК РФ и некоторые другие). Если же трудоустройство происходит не на такие работы, у гражданина нет обязанности заявлять, что он инвалид. Промолчав об этом, он просто не получит причитающихся ему гарантий и компенсаций, предусмотренных Трудовым кодексом, и будет трудиться, как все.

Статья 23 Федерального закона от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» устанавливает,

что инвалидам создаются необходимые условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида. Аналогичная норма закреплена в ст. 224 ТК РФ. Индивидуальная программа реабилитации или абилитации (ИПРА) инвалида есть комплекс оптимальных для инвалида реабилитационных мероприятий, включающих отдельные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации медицинских, профессиональных и других реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию нарушенных функций организма, формирование, восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности.

Проблему создания необходимых условий труда в соответствии с ИПРА исследует Н. Толбухина [8, с. 36]. Автор анализирует практические случаи, когда у инвалида такой программы нет, или будущий работник ее работодателю не предоставляет, или здоровый работник стал инвалидом, но ИПРА нести не спешит. Возникает вопрос: можно ли принять на работу инвалида без нее? По мнению Н. Толбухиной, теоретически это возможно. Но существует риск, что, создавая условия инвалиду, работодатель не сможет учесть все производственные факторы, наличие или отсутствие которых отрицательно скажется на состоянии его здоровья и, возможно, даже усугубит его болезнь, приведет к обострению состояния и т.п. Тогда работодатель, помимо административной ответственности, предусмотренной ст. 5.27.1 КоАП РФ, рискует стать ответчиком в рамках гражданского процесса и компенсировать инвалиду стоимость дополнительного лечения, включая санаторно-курортное, а также иных реабилитационных мероприятий.

Следует согласиться с Е. Туркиной в том, что в силу ч. 5 ст. 11 закона № 181-ФЗ ИПРА имеет для инвалида рекомендательный характер, и он вправе отказаться от того или иного реабилитационного мероприятия, включая медицинские ограничения к трудовой деятельности. В случае такого отказа инвалида от ИПРА в целом или в части организация не несет ответственности за ее исполнение. Естественно, такой отказ должен быть выражен в письменной форме. На практике бывают случаи, когда работник приносит справку об установлении инвалидности, но не предоставляет работодателю программу реабилитации. Требовать от работника предоставления данного документа работодатель не вправе, однако для исключения возможных спорных вопросов рекомендуется все-таки в письменном виде предложить работнику предоставить выданную ему ИПРА [9, с. 49].

Формально закон не устанавливает обязанность работодателя требовать у работника ИПРА, не обязывает он и работника-инвалида приносить ее работодателю. Но не все так просто. Статья 76 ТК РФ фиксирует, что работодатель не вправе допускать к работе сотрудника при наличии противо-

показаний к выполнению им работы, обусловленной трудовым договором. Значит работодатель отвечает за это.

Причем только ИПРА содержит информацию о способности инвалида к трудовой деятельности с указанием степени ограничения такой способности, а также рекомендации по трудоустройству, включая доступные виды труда и трудовые действия (функции), выполнение которых затруднено. Отдельный блок программы посвящен рекомендуемым условиям труда и должен содержать информацию о рекомендациях по оснащению (оборудованию) специального рабочего места для трудоустройства инвалида с учетом нарушенных функций и ограничений жизнедеятельности, производственной адаптации.

Н. Толбухина справедливо приходит к выводу о том, что без программы не обойтись. В качестве выхода можно порекомендовать для работодателя направить в бюро медико-социальной экспертизы (МСЭ), установившее работнику группу инвалидности, письменный запрос с просьбой представить копию ИПРА или выписку из нее, содержащую информацию о предусмотренных мероприятиях и возможности работы инвалида у данного работодателя с учетом имеющейся специальной оценки условий труда. В тексте запроса необходимо указать сведения о работнике и приложить, при наличии, копию справки МСЭ об установлении группы инвалидности. На основании ст. 11 Закона № 181-ФЗ бюро МСЭ направит работодателю требуемые документы, после чего работодатель примет решение о возможности трудоустройства конкретного инвалида [8, с. 36].

Согласно трудовому законодательству инвалиды имеют право на дополнительные привилегии и льготы по сравнению с другими работниками. Если они нарушаются работодателем или исполняются не в полной мере, то это расценивается как нарушение законодательства о труде, и виновное лицо привлекается к административной ответственности.

Лица с ограниченными возможностями имеют право на:

- трудоустройство без испытательного срока;
- сокращение продолжительности рабочего времени (инвалиды I и II групп в силу ст. 92 ТК РФ могут работать не более 35 часов в неделю. При этом исходя из ст. 23 Закона № 181-ФЗ сокращенное рабочее время никак не влияет на оплату труда таких работников. То есть они получают столько же, сколько сотрудник, отработавший 40 часов в неделю);
- соблюдение ограничений и запретов на привлечение к определенным видам работ. Во-первых, для инвалидов ограничена работа в ночное время. Таковым является время с 22.00 до 6.00. Во-вторых, ограничено привлечение к сверхурочной работе. В-третьих, в ст. 113 ТК РФ определены условия привлечения инвалидов к труду в выход-

ные и праздники. Как и при привлечении к сверхурочным работам, для того чтобы инвалид работал в праздник, выходной, необходимо: удостовериться, что такая работа не запрещена ему по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением; под подпись ознакомить его с правом отказаться от такой работы. Как видим, работа в условиях, отклоняющихся от нормальных, инвалидам не запрещена, но работодателю следует соблюдать правила привлечения к ней, иначе трудовых споров не избежать;

- оплату труда;
- обеспечение надлежащих условий труда и охраны труда;
- основной отпуск минимальной продолжительностью 30 (для инвалидов I и II групп) и 26 календарных дней (для инвалидов III группы);
- неоплачиваемый отпуск продолжительностью 60 (для инвалидов I и II групп) и 30 календарных дней (для инвалидов III группы);
- расторжение срочного трудового договора (если состояние здоровья инвалида стало препятствовать выполнению трудовых обязанностей) [10].

Что касается увольнения, то в отношении инвалидов действуют общие правила, основания и порядок увольнения. Единственный нюанс, установленный Трудовым кодексом, касается расторжения трудового договора в связи с сокращением численности работников. Статьей 179 ТК РФ отдельным категориям предоставляется преимущественное право на оставление на работе - работникам с более высокой производительностью труда и квалификацией. При равных показателях предпочтение в оставлении на работе отдается, в частности:

- работникам, получившим в период работы у данного работодателя трудовое увечье или профессиональное заболевание;
- инвалидам Великой Отечественной войны;
- инвалидам боевых действий по защите Отечества.

Таким образом, если работодатель сокращает 3 единицы из, например, 8 и в число подлежащих увольнению попадает инвалид, он должен остаться на работе, а работодателю придется поискать другого сотрудника, которого можно сократить. Если инвалид уволен с работы по инициативе работодателя, то он может подать в суд (при наличии каких-либо оснований) и, скорее всего, суд будет на его стороне [2, с. 9]. Действенным способом разрешения конфликта будет являться применение медиативных процедур [1, с. 109].

На практике дело обстоит иначе. Зачастую работодатели незаконно увеличивают лицам с ограниченными возможностями продолжительность рабочей недели с 35 до 40 часов, при этом уменьшая отпуск с 30 до 28 календарных дней, привлекают их к работе в ночное время, отказывают в выделении рабочих мест для инвалидов. По

данным прокурорских проверок в республиках Башкортостан, Татарстан, Приморском крае, Архангельской, Магаданской, Саратовской областях и других регионах не соблюдается законодательство в сфере квотирования рабочих мест для них. Прокурорами вскрыты преступные схемы, которые позволяют использовать механизмы социальной поддержки инвалидов для незаконного обогащения. Так, по материалам проверки прокуратуры г. Воронежа возбуждено уголовное дело по факту хищения 140 тыс. руб. Деньги были выделены городским Центром занятости населения на трудоустройство инвалидов предпринимателю, который представил подложные документы о трудоустройстве этих лиц и приобретении оборудования для оснащения рабочих мест. Подобные уголовные дела расследуются в республиках Башкортостан, Татарстан, Краснодарском крае, Кемеровской, Ленинградской, Нижегородской, Саратовской областях [5, с. 3].

Также в целях защиты прав инвалидов, являющихся предметом посягательства, прокуроры вправе возбуждать дела об административном правонарушении, объектом которых являются общественные отношения в области труда и занятости инвалидов, предусмотренных следующими статьями 5.42, 5.43, 9.13, 9.14, 11.24 КоАП РФ.

Также должны быть соблюдены все условия труда и режим работы, в соответствии с действующим законодательством. Поэтому многие работодатели отказывают в предоставлении рабочего места инвалиду. Ведь намного проще сослаться на отсутствие рабочих мест, чем оборудовать здание и рабочее место надлежащим техническим оборудованием. Чтобы добраться до работы инвалидам также предстоит преодолеть ряд трудностей, основной из которых является непригодность городского транспорта, особенно это отражается на инвалидах-колясочниках. В этом и состоит главная проблема трудоустройства лиц с ограниченными способностями.

Также встречаются случаи, когда организация получает квоту для приема на работу инвалидов, но при этом нарушает законодательство, отказывая им в рабочем месте или нарушая их права [4, с. 74]. Поэтому государственная политика в отношении инвалидов должна быть направлена на контроль за соблюдением всех прав и обязанностей инвалидов. Так, согласно статье 5.42. КоАП РФ отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты влечет наложение административного штрафа в размере от 5000 до 10000 руб.

Для решения рассматриваемой проблемы необходимо ввести дополнительные меры стимулирования в федеральном законодательстве. Например, снижение налогового бремени, компенсацию средств, расходуемых на адаптацию рабочего места под требования программы реабилитации инвалида и т.д. Повышение эффективности меха-

низма реализации законодательства о защите прав инвалидов является существенным вкладом в укрепление законности в социальной сфере и будет содействовать успешному решению задач, стоящих перед нашим государством и обществом.

Правительство осуществляет социальную защиту лиц с ограниченными способностями, в том числе и для того чтобы создать им одинаковые условия с другими гражданами государства для

профессиональной самореализации. В свою очередь работодатели обязаны обеспечивать инвалидам специальные условия труда, как этого требует трудовое законодательство РФ. Это довольно непростая задача для работодателей, но в ее решении и заключается социальная ответственность нашего общества.

Литература

1. *Анучкина А.Д., Белокопытова Н.Ю., Кучерова С.А.* Медиация в России: проблемы и перспективы развития // Юридический вестник ДГУ. 2016. № 4. С. 109–113.
2. *Комиссарова Т.Ю.* О работниках, чьи возможности ограничены // Отдел кадров коммерческой организации. 2017. № 8. С. 9–19.
3. *Лебедева Е.П., Минина А.А., Перепадя С.М., Ризк О.А.* О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» до 2020 года: проблемы законодательства и правоприменения // Социальное и пенсионное право. 2016. №3. С.26–30.
4. *Павловская О.Ю.* Занятость и трудоустройство инвалидов: правовые аспекты и актуальные проблемы правоприменения // Право и экономика. 2015. № 1. С.74–79.
5. *Паламарчук А.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите прав инвалидов // Законность. 2017. №5. С. 3–7.
6. *Пескова Ю.В.* Некоторые проблемы трудоустройства инвалидов в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2012. №3. С. 39, 40.
7. *Синельщикова Е.Ю.* Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. №3. С.57–59.
8. *Толбухина Н.* Неожиданные грабли, или куда нечаянно может «наступить» работодатель // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2017. № 6. С. 36–40.
9. *Туркина Е.* Инвалид: работать нельзя уволить. Где ставим запятую? // Трудовое право. 2016. № 5. С.49–58.
10. *Чижов Б.А.* Особенности применения трудового законодательства для отдельных категорий граждан. М.: ЗАО Юстицинформ, 2010.

References

1. *Anuchkina A.D., Belokopytova N.Yu., Kucherova S.A.* Mediatsiya v Rossii: problemy i perspektivy razvitiya // Yuridicheskii vestnik DGU. 2016. № 4. S. 109–113.
2. *Komissarova T.Yu.* O rabotnikakh, ch'i vozmozhnosti ogranicheny // Otdel kadrov kommercheskoi organizatsii. 2017. № 8. S. 9–19.
3. *Lebedeva E.P., Minina A.A., Perepadya S.M., Rizk O.A.* O gosudarstvennoi programme Rossiiskoi Federatsii «Dostupnaya sreda» do 2020 goda: problemy zakonodatel'stva i pravoprimeneniya // Sotsial'noe i pensionnoe pravo. 2016. №3. S.26–30.
4. *Pavlovskaya O.Yu.* Zanyatost' i trudoustroistvo invalidov: pravovye aspekty i aktual'nye problemy pravoprimeneniya // Pravo i ekonomika. 2015. № 1. S.74–79.
5. *Palamarchuk A.* Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o zashchite prav invalidov // Zakonnost'. 2017. №5. S. 3–7.
6. *Peskova Yu.V.* Nekotorye problemy trudoustroistva invalidov v Rossiiskoi Federatsii // Sotsial'noe i pensionnoe pravo. 2012. №3. S. 39, 40.
7. *Sinel'shchikova E.Yu.* Sovremennye aspekty pravovogo regulirovaniya v sfere sotsial'noi zashchity invalidov v Rossiiskoi Federatsii // Rossiiskaya yustitsiya. 2015. №3. S.57–59.
8. *Tolbukhina N.* Neozhidannye grabli, ili kuda nechayanno mozhet «nastupit'» rabotodatel' // Kadrovaya sluzhba i upravlenie personalom predpriyatiya. 2017. № 6. S. 36–40.
9. *Turkina E.* Invalid: rabotat' nel'zya uvolit'. Gde stavim zapyatuyu? // Trudovoe pravo. 2016. № 5. S.49–58.
10. *Chizhov B.A.* Osobennosti primeneniya trudovogo zakonodatel'stva dlya otdel'nykh kategorii grazhdan. M.: ZAO Yustitsinform, 2010.

Поступила в редакцию 5 февраля 2018 г.
Received 5 February, 2018