

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ИНВАЛИДОВ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

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

**Ключевые слова:** инвалид, инвалидность, регулирование труда, социальная политика.

Актуальность исследования обусловлена возросшей теоретической и практической значимостью проблемы регулирования занятости инвалидов, связанной с постоянно меняющимися условиями функционирования рынка труда. Исследование проблем занятости инвалидов вызвано развитием экономики, изменением социально-трудовых отношений, усилением дискриминации в сфере труда инвалидов и трансформацией российского общества.

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

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

Инвалидность представляет собой социальный феномен, избежать которого не может ни одно общество, и каждое государство соответственно уровню своего развития, приоритетам и возможностям формирует социальную и экономическую политику в отношении инвалидов. Однако возможности общества в борьбе с инвалидностью как социальным злом в конечном итоге определяются не только степенью понимания самой проблемы, но и существующими экономическими ресурсами. Конечно, масштаб инвалид-

ности зависит от множества факторов, как-то: состояние здоровья нации, развитие системы здравоохранения, социально-экономическое развитие, состояние экологической среды, исторические и политические причины, в частности, участие в войнах и военных конфликтах, и пр.

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

В России государственная политика в отношении инвалидов имеет многолетнюю историю. Вместе с тем, поворотным стал 1995 год, когда в России был принят Федеральный Закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». В Законе сформулирована принципиально новая цель государственной политики в отношении инвалидов, сформированы новые понятия инвалида и реабилитации инвалидов, введены изменения в институциональную основу политики. Впервые целью государственной политики объявляется не помощь инвалиду, а «обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ». Тем самым, новый Закон декларировал подход к инвалиду, сформулированный мировым сообществом. На практике государству, которое в течение нескольких десятков лет руководствовалось иными принципами в отношении инвалидов,

чрезвычайно трудно перейти от объявления новой политической парадигмы политики к ее реализации, хотя, безусловно, новое законодательство стимулирует определенные изменения в этой политике.

С одной стороны, новый закон об инвалидах повлек изменения в общей системе российского законодательства, касающегося инвалидов. В частности, поправкой к закону о занятости от 20 апреля 1996г. фактически сняты ограничения по трудоустройству инвалидов второй и первой групп инвалидности.

С другой стороны, законодательное оформление новой политики в отношении инвалидов привело к парадоксу российской действительности, а именно – к огромной дистанции между формально провозглашаемыми целями открытого общества для инвалидов, максимального вовлечения инвалидов во все сферы жизнедеятельности, и реального сокращения участия инвалидов в общественном труде и общественной жизни.

По мнению экспертов ООН, в большинстве стран, из числа признавших Стандартные Правила, для защиты инвалидов используется общее законодательство, то есть на инвалидов распространяются права и обязанности граждан государства.

Эксперты ООН считают, что специальное законодательство, обеспечивающее равный доступ инвалидов к общему законодательству, является более сильным юридическим инструментом. Россия сочетает общее и специальное законодательство. Общее законодательство не дискриминирует инвалидов, в некоторых отношениях оно, скорее, страдает излишней мягкостью.

Развитость политики в отношении инвалидов характеризуется наличием специального законодательства в следующих областях:

– законодательство, устанавливающее национальный координирующий и совещательный орган, который обеспечивает согласие по сложным и многогранным вопросам, связанным с инвалидностью;

– законодательство, устанавливающее и защищающее права инвалидов;

– законодательство, требующее приспособление объектов физической среды для нужд инвалидов;

– законодательство, обеспечивающее финансовую помощь (социальные выплаты) инвалидам;

– законодательство, требующее оказание услуг инвалидам в таких областях как образование, занятость, реабилитация и здравоохранение.

По мнению экспертов ООН, основными правами, которые должны быть гарантированы инвалиду и на основе которых определяется степень соответствия национальной политики государства международным стандартам, являются права на образование и труд, на вступление в брак, на родительские права, право обращения в суд, право на неприкосновенность частной жизни и собственности, а также политические права.

Наиболее распространенными мерами поддержки инвалидов на рынке труда являются:

– квотирование рабочих мест;

– приспособление рабочих мест;

– освобождение работодателей от выплаты минимальной заработной платы;

– финансовые льготы работодателям, осуществляющим адаптацию рабочих мест для нужд инвалидов;

– финансовые льготы работодателям, нанимающим инвалидов;

– субсидии инвалидам, организующим свой малый бизнес;

– помощь в трудоустройстве.

В России формальное право инвалидов на труд введено в 1996г. До этого года за ВТЭК закреплялось право определять способность инвалида к труду. Инвалиды 3-й группы признавались «лицами с ограниченной трудоспособностью». Инвалиды второй группы делились на две категории «трудоспособные» и «нетрудоспособные». К нетрудоспособным инвалидам были отнесены все инвалиды первой группы. Инвалиды, которые стремились реализовывать себя в труде, искусственно занижали группу инвалидности, чтобы иметь возможность работать.

В мировой практике существует тесная взаимосвязь между уровнем образования и степенью участия инвалидов в жизни общества.

Так, в 1994г. международное сообщество провозгласило ведущий принцип в области специального образования – всеобщность. Лицам со специальными потребностями в области образования следует предоставлять доступ в обычные школы, в которых должны обеспечиваться условия для их обучения и удовлетворения их потребностей на основе педагогических принципов, ставящих во главу угла интересы ребенка. Не должно быть отдельной системы образования.

Однако, несмотря на это, все же нет согласия по вопросу о том, предоставлять ли образовательные услуги детям-инвалидам исключительно в специализированных учебных заведениях, либо стремиться к интеграции детей-инвалидов в общий образовательный процесс, предполагающий обучение в школах и классах вместе со здоровыми детьми. Большинство стран используют смешанные подходы, однако, приоритеты государственной политики различаются от страны к стране. Обучение детей-инвалидов в экономически развитых странах проходит, насколько это возможно, в обычных школах. Данная политика в отношении детей-инвалидов рекомендована ЮНЕСКО. Такой подход имеет следующие преимущества:

- не разделяет детей-инвалидов и их сверстников;
- дает здоровым людям представление о том, какие проблемы могут иметь инвалиды, и воспитывает терпимость и уважение общества к инвалидам;
- помогает молодым инвалидам приобрести уверенность в себе;
- помогает им оценить свои способности, навыки и пределы возможностей более реалистично;
- затраты на такое обучение относительно невысоки по сравнению с образованием в специализированных школах.

В отношении права на получение образования ярко проявляется российская специфика. Фактически ребенок-инвалид с детства изолирован от общества, что само по себе сужает его право на получение образования. Система общего образования не располагает условиями, при которых граждане, имеющие стойкие функциональные расстройства здоровья, могли бы учиться на равных. Вместе с тем, система специализированных школ-интернатов доступна всем инвалидам и все инвалиды охвачены системой неполного среднего образования. Школы-интернаты приспособлены для инвалидов определенного вида заболевания и располагают специальными методиками, учебными материалами и пособиями. В школах работают квалифицированные педагоги, знающие особенности заболеваний, и специальный персонал. Формально в период перестройки у родителей появилось право выбора школы-интерната,

куда родители предпочли бы отдать своего ребенка на обучение. Реально крайне незначительное число таких учебных заведений и их чрезвычайно узкая специализация сводит возможности родительского права не нет.

Самым узким местом социальной политики в отношении инвалидов остается ее разрозненность и отсутствие единой стратегии. Фактически мы имеем дело с отдельными социальными мерами, а не с комплексной системной концепцией. При этом утрачивается реальное представление об эффективности льгот, об их ориентированности на конкретные социальные задачи. Социальные меры часто дублируют друг друга по целям и финансированию. Например, в дореформенный период выплаты по возмещению вреда составляли разницу между утраченным заработком и пенсией по инвалидности. Теперь пенсии по инвалидности в расчет не принимаются и потерпевший получает возмещение вреда как возмещение утраченного заработка плюс пенсию по инвалидности. Отсутствие концепции ведет к тому, что у политики отсутствует реальная финансовая основа. Законы, обеспечивающие льготы, принимаются без учета возможности их реального финансового исполнения. Вообще говоря, эти законы противоречат основному финансовому закону страны – Закону о федеральном бюджете РФ. Законы по льготам исходят из обязательного выполнения обязательств федерального бюджета или бюджета субъекта федерации перед получателем. Между тем российский закон о федеральном бюджете устанавливает приоритеты выполнения различных статей бюджета и предусматривает возможность недофинансирования по отдельным статьям.

По провозглашенным целям социальная политика России в отношении инвалидов должна носить активный характер. На практике провозглашенные цели подменяются мероприятиями по социальному обеспечению инвалидов. В общем объеме расходов на социальную защиту инвалидов (без учета трансфертов регионам) средства Пенсионного фонда России (пенсии инвалидам с учетом компенсационных выплат) составляют 98,1%. При выплате пенсий и компенсационных льгот государство исходит из необходимости абсолютного удовлетворения всех потребностей инвалидов за счет государства без учета уровня доходов и других

критериев, кроме заключения медико-социальной экспертизы.

В настоящее время пенсионное обеспечение инвалидов в России не увязано с уровнем доходов инвалидов и с его занятостью (незанятостью) и также весьма слабо связано с реабилитацией инвалида. Изменения в назначении пенсий касаются только «пороговой» реабилитации, то есть реабилитации, заканчивающейся переходом из второй группы в третью, или полным снятием инвалидности, что теоретически может относиться только к инвалидам третьей группы. Пенсии не относятся к льготам и компенсациям «активной реабилитации», то есть они не помогают инвалиду вернуться в общество, не стимулируют его активного реабилитационного поведения – пенсии выполняют исключительно функцию социальной поддержки инвалидов и по своей природе являются социальным пособием лицам, которые не обладают достаточной конкурентоспособностью для того, чтобы прокормить себя.

Современная пенсионная система в отношении инвалидов кажется менее эффективной не только по сравнению с зарубежными системами, но и с прежней российской. В России до 1991г. существовала система, когда заработная плата инвалида ограничивала (отменяла) его право на получение пенсии. Отказ от прежней системы, по сути означает, что Россия фактически признала два факта: резкое падение жизненного уровня инвалидов, в том числе работающих; неспособность инвалида достичь в обществе положения, когда он сможет обеспечивать себя самостоятельно.

Стремясь поддержать инвалида, Россия пошла по максимально затратному пути. В настоящее время практически сняты все преграды к получению пенсий (ослабление порогов в назначении инвалидности, снятие ограничения на получение пенсии работающим гражданам из числа высокооплачиваемых), одновременно с этим размер пенсии возрос по отношению к реальной заработной плате.

19.01.2013

#### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Проспект, 2010. – 63с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. – Сиб. унив. изд-во, 2009. – 541 с.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М.: Изд. «Омега – Л», 2012. – 188с.
4. Рузаева Е.М. Некоторые аспекты правового регулирования труда инвалидов и лиц с ограниченными возможностями // Вопросы российского и международного права. – 2012. – №3–4. – С. 98–100.
5. Астраханцева О.Е. Некоторые пути решения проблем инвалидов в России О.Е. Астраханцева // Вопросы медико-социальной работы: сб. статей // М.: Социум, 2011. – С. 114–117

Сведения об авторах:

**Рузаева Елена Михайловна**, доцент кафедры гражданского права и процесса  
Оренбургского государственного университета, доцент, кандидат педагогических наук  
E-mail:elena280407@yandex.ru

#### UDC 34

**Ruzaeva E.M.**

Orenburg state university, e-mail:elena280407@yandex.ru

#### **SOME ISSUES OF SOCIAL POLICY FOR DISABLED PERSONS: LEGAL ASPECT**

The article discusses some of the legal aspects of social policy for disable persons. The study of this problem is caused by economic development, changing social and labor relations, and increased discrimination against disabled people in employment and the transformation of Russian society.

Key words: disable persons, disability, regulation of labor and social policy.

#### Bibliography:

- 1 The Constitution of the Russian Federation. – М.: Prospect, 2010. – 63 p.
- 2 The Civil Code of the Russian Federation. – Sib. Univ. Publishers, 2009. – 541 p.
- 3 The Labour Code of the Russian Federation. – М.: «Omega – А», 2012.-188 p.
- 4 Ruzaeva E.M. Some aspects of the legal regulation of the employment of disabled persons and persons with disabilities // Problems of the Russian and international law. – 2012. – №3-4. – P. 98-100.
- 5 Astrakhantseva O.E. Some solutions to the problems of disabled persons in Russia O.E. Astrakhantseva // Questions of medical and social work: Sat. articles // Oxford Society, 2011. – P. 114-117.