

Социальная занятость инвалидов в субъектах РФ¹

Е. Н. Доброхотова

Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена,
Российская Федерация, 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48

А. В. Кузьменко, Н. Н. Старцев

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Одна из задач каждого регионального рынка труда — вовлечение инвалидов в трудовую деятельность. Этому служат предусмотренные федеральным законодательством специальные гарантии трудоустройства инвалидов. Обеспечение инвалидам длительной и продуктивной занятости (удержания на доходных рабочих местах, обеспечивающих профессиональный рост работника) представляет более сложную задачу. Своего рода гарантией для перехода от решения первой задачи ко второй является обеспечение на уровне каждого субъекта Российской Федерации организационно-правового феномена, именуемого социальной занятостью. Авторы статьи, используя методы сравнения и комплексного анализа, исследовали обширный массив нормативных правовых актов более чем двух третей от общего числа субъектов Российской Федерации с целью составления обзора правового регулирования и организации занятости инвалидов, сделав упор на исследовании социальной занятости. Основные выводы: 1) уровень и объем нормативно-правового регулирования социальной занятости инвалидов в субъектах РФ существенно различается; 2) системный, комплексный подход и высокое качество юридической техники в регулировании сферы социальной занятости инвалидов, характерный для отдельных субъектов РФ, должен быть реализован в каждом субъекте РФ в целях выравнивая правового положения инвалидов в сфере занятости на всей территории РФ. Повышению качества права и степени гарантированности эффективной занятости инвалидов могли бы способствовать: а) нормативное закрепление на федеральном уровне наиболее зарекомендовавших себя на практике моделей социальной занятости инвалидов; б) распространение передового опыта в этой области посредством Федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр инвалидов» (при условии разработки для нее соответствующего информационного модуля).

Ключевые слова: социальная занятость, квотирование рабочих мест, резервирование рабочих мест, специальные рабочие места, социальное сопровождение инвалидов.

Введение

Тема обеспечения инвалидам доходной занятости обсуждалась сразу на нескольких тематических площадках Международного форума труда 2019 г. Она составляет одну из непростых задач для каждого регионального рынка труда, поскольку требует, во-первых, комплексного подхода, во-вторых, связанного с ним организованного системного взаимодействия между самими органами государственной власти субъекта Российской Федерации; между ними и учреждениями,

¹ Издано с использованием гранта Благотворительного фонда Владимира Потанина ГСТК-96/19.

организациями, реализующими государственную политику в сфере занятости и в сфере социальной защиты, а также с органами власти и организациями муниципального уровня, участвующими в реализации названных направлений государственной политики; с работодателями и профессиональными союзами в рамках системы социального партнерства и, наконец, создания условий для расширения участия в сформированной на региональном уровне системе обеспечения занятости инвалидов институтов гражданского общества, общественных и волонтерских организаций. Все эти усилия должны обеспечивать равенство правовых возможностей обретения продуктивной занятости для инвалидов трудоспособного возраста на основе реализации гарантий, установленных на федеральном уровне, с дополнением их системой прав и гарантий регионального уровня.

Основное исследование: общая характеристика системы гарантий федерального уровня и их эволюции

Правовой основой вовлечения инвалидов и иных лиц с ограниченными возможностями здоровья в сферу занятости служат предусмотренные федеральным законодательством *общие, дополнительные и специальные* гарантии трудоустройства инвалидов. Система гарантий создана четверть века назад Федеральным Законом от 19 апреля 1994 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о занятости населения) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о социальной защите инвалидов)². В 2012 г. Российской Федерацией была ратифицирована Конвенция о правах инвалидов (Федеральный закон от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов»), согласно которой «государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими, включая 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». Влияние Конвенции на развитие системы гарантий федерального уровня оказалось весьма значительным. Во втором десятилетии XXI в. активная политика обеспечения занятости в Российской Федерации расширяет свой диапазон: от задачи простого вовлечения инвалидов в трудовую деятельность хотя бы на рабочие места временного характера или на специализированные предприятия и (или) рабочие места законодатель постепенно переходит к задаче выведения инвалидов на открытый рынок труда наравне с лицами трудоспособного возраста, не имеющими статуса инвалидов. Государство начинает проводить политику содействия реализации прав всех граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость, усиливая блок *дополнительных юридических гарантий* содействия трудоустройству для граждан, *испытывающих трудности в поиске работы*. Эта часть круга субъектов отношений по обеспечению занятости насчитывает 9 категорий, среди которых первыми названы инвалиды, для которых и предусмотрена *организация дополни-*

² Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2019).

тельных мероприятий, направленных на оказание содействия в трудоустройстве на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места, и определены *особенности организации содействия занятости инвалидов* (ст. 5, 7, 24.1 Федерального закона о занятости населения). Федеральным законом о социальной защите инвалидов определены *обязательные специальные мероприятия*, способствующие *повышению их конкурентоспособности* на рынке труда: квотирование и резервирование рабочих мест для инвалидов, установление минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов, стимулирование создания дополнительных рабочих мест для инвалидов и, наконец, создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов. К началу третьего десятилетия XXI в. правовая политика обеспечения занятости в Российской Федерации имеет систему гарантирования трудоустройства инвалидов, довольно детально регламентированную на двух уровнях — федеральном и уровне субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель устанавливает виды гарантий и диапазоны меры для некоторых из них (например, для определения квоты рабочих мест для инвалидов) либо критерии дифференциации обязанностей, возлагаемых на участников отношений по содействию занятости инвалидов; конкретизация же этих мер определяется органами власти субъектов Российской Федерации исходя из экономической структуры региона и социально-демографических показателей (включая численность инвалидов трудоспособного возраста, проживающих на территории данного региона).

Регулирование порядка реализации специальных мероприятий осуществляется органами власти каждого конкретного субъекта. Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации в исследуемой сфере определены ст. 7.1–1 Федерального закона о занятости населения и ст. 20 Федерального закона о социальной защите инвалидов, положения которых в период 2014–2019 гг. были дополнены новыми полномочиями обеспечения продуктивной занятости инвалидов.

В 2016 г. возник особый организационно-правовой механизм вовлечения инвалидов в трудовую деятельность, получивший название «социальная занятость — занятость инвалидов трудоспособного возраста, способных к выполнению несложных (простых) видов трудовой деятельности с учетом нарушенных функций организма и ограничений жизнедеятельности со значительной помощью других граждан» (п. 3 раздела I Приказа Минтруда России от 30 июня 2017 г. № 547 «Об утверждении Примерного положения об организациях, обеспечивающих социальную занятость инвалидов трудоспособного возраста»).

В 2017 г. Правительством России утвержден план мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017–2020 гг. Основные направления плана мероприятий предусматривают: совершенствование механизма контроля за трудоустройством инвалидов на квотируемые рабочие места; повышение эффективности работы органов службы занятости; создание условий для расширения возможностей трудоустройства инвалидов. На региональном уровне формируются специальные мероприятия по трудоустройству лиц с различным потенциалом трудоспособности, выделяемых внутри группы лиц, испытывающих трудности в поиске работы и трудоустройстве (в частности, выделяется категория молодых инвалидов).

В 2018 г. гарантией информационного обеспечения процессов социализации и трудоустройства инвалидов стала служить федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр инвалидов» (ФГИС ФРИ).

С 1 января 2019 г. установлена новая государственная услуга — сопровождение при содействии занятости инвалидов, а также определен механизм ее реализации (Приказ Минтрудсоцзащиты РФ от 3 августа 2018 г. № 518н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации сопровождения при содействии занятости инвалидов»).

К настоящему времени организационно-правовая система обеспечения занятости инвалидов включает: а) наделение инвалидов дополнительными гарантиями как части состава группы лиц, испытывающих трудности в поиске работы и трудоустройстве, так и собственными специальными гарантиями внутри этой группы; б) расширение возможностей для их трудоустройства путем выделяемого различными организационно-правовыми способами числа рабочих мест, которые не могут быть замещены иными субъектами; в) функционирование организационно-правовых механизмов приспособления рабочих мест к фактическим возможностям участия в регулярной трудовой деятельности как по группам инвалидов (например, молодые инвалиды, инвалиды с различной степенью ограничения возможностей к осуществлению трудовой деятельностью), так и в индивидуализированном порядке (в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации, далее — ИПРА).

Становление и развитие феномена социальной занятости инвалидов

Феномен социальной занятости зародился как комплекс мер социальной поддержки инвалидов в части политики безбарьерной среды для инвалидов. Исследователями этого феномена в его изначальной форме отмечалось: «социальная занятость направлена на решение социально-реабилитационных задач — социальную и производственную адаптацию, включение человека с ограниченными возможностями в трудовую среду, в образ жизни, соответствующий его возрасту» (Старобина и др., 2016, с. 41). При этом авторы противопоставляли социальную занятость занятости продуктивной (эффективной), поскольку, по их мнению, социальная занятость решает в основном социальные задачи и соотносится с неполной, или неадекватной занятостью (Старобина и др., 2016, с. 42), поскольку она отличается от занятости иных работников по условиям организации трудовых процессов, применению нестандартных режимов труда и режимов рабочего времени (дистанционная работа, надомный труд, гибкое или неполное рабочее время и т. п.), социальным статусам работников, нестандартному оборудованию рабочих мест и др.

В 2018 г. авторы настоящей статьи в сотрудничестве с другими исследователями (Гребенщиков и др., 2018), исходя из оценки устремленности правового регулирования трудоустройства инвалидов на разносторонние социальные эффекты, в чем усматривали проявление социальной функции законодательства о занятости, предложили более широкое понимание социальной занятости. В работе 2018 г. правовой феномен социальной занятости предстает как объединенная группа норм права, обеспечивающих трудоустройство инвалидов и на открытом рынке труда,

в обычных производствах, где работник-инвалид чувствует себя равноправным участником общественного производства (инклюзивное трудоустройство инвалидов), и в выделенных сегментах рынка труда на специальных производствах либо цехах, участках, где трудятся только работники-инвалиды (эксклюзивное трудоустройство инвалидов) (Гребенщиков и др., 2018). Таким образом, в социальной занятости было предложено различать инклюзивную и эксклюзивную ее части, при этом не противопоставляя их, а рассматривая как целостность системы гарантирования инвалидам возможностей рационального выбора вида и формы занятости в рамках общей свободы труда.

Исходя из последовавшего в конце 2018 и в течение 2019 г. расширения системы гарантий трудоустройства инвалидов и оценки авторами опыта реализации таких гарантий в регионах, представилось возможным сформулировать эволюцию социальной занятости инвалидов как организационно-правового феномена в следующем определении: «Социальная занятость — это доходная занятость инвалидов, возникшая либо в эксклюзивной, либо в инклюзивной форме в результате применения в процессе трудоустройства дополнительных и (или) специальных гарантий трудоустройства, а также специальных мероприятий по обеспечению ее стабильности». Механизм обеспечения социальной занятости в ее узком, начальном понимании можно считать как отдельным компонентом системы трудоустройства инвалидов, так и переходным звеном, обеспечившим вовлечение в трудовую деятельность особой части этой категории граждан — тех, кто без постороннего содействия лишен возможности трудиться.

Постановка задачи исследования регионального уровня обеспечения социальной занятости инвалидов

В предложенном нами определении акценты восприятия социальной занятости смещены на ее результативность. А результативность возможно оценить, только обратившись к конкретному опыту обеспечения социальной занятости инвалидов в регионах, на территориях различных субъектов Российской Федерации.

Реализация всех названных видов гарантий в рамках каждого отдельного регионального рынка труда обеспечивает единообразие организационно-правовых условий трудоустройства инвалидов.

Обсуждение на форуме региональных моделей обеспечения занятости инвалидов показало, что в целом по стране заключение трудовых договоров с инвалидами можно считать гарантированно достижимым, хотя доля трудоустроенных инвалидов в общем числе незанятых инвалидов не так высока (по данным Министерства труда и социального развития Российской Федерации, в настоящее время в Российской Федерации из 2,57 млн инвалидов, которые находятся в трудоспособном возрасте, работает 817,2 тыс. человек, т. е. 31,9%). В повестку завтрашнего дня встает вопрос гарантирования инвалидам стабильной и эффективной занятости и удержания на доходных рабочих местах, обеспечивающих профессиональный рост работника-инвалида.

Предметом исследования стали нормативные правовые акты, изданные органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальные и межтерриториальные соглашения, иные документы организа-

ционно-правового взаимодействия заинтересованных участников сферы занятости, аналитические отчеты состояния рынков труда, мониторинга правоприменения. Всего было изучено более 300 документов нормативного, распорядительного и аналитического характера.

В результате изучения был сформирован сводный перечень мероприятий, проводимых на территориях региональных рынков труда, ранжированных по степени их общности для разных субъектов Российской Федерации (в порядке убывания):

- квотирование рабочих мест для инвалидов;
- квотирование специальных рабочих мест для инвалидов;
- профессионально обусловленное резервирование рабочих мест для инвалидов;
- профессионально обусловленное обучение инвалидов;
- субсидирование работодателей, создающих рабочие места для инвалидов;
- стажировка инвалидов, прошедших профессионально обусловленное обучение;
- реализация специальных подпрограмм, например содействия занятости молодых инвалидов;
- социальное сопровождение инвалидов в процессе трудоустройства (до заключения трудового договора);
- социальное сопровождение трудоустроенных инвалидов (программы адаптации трудоустроенных инвалидов);
- иные (специальные) гарантии сохранения инвалидами статуса занятых (гарантии сохранения трудового договора, карьерного роста, гарантии от увольнения).

Этот ранжированный перечень и задал структуру обзора моделей обеспечения социальной занятости в субъектах Российской Федерации.

Организация социальной занятости инвалидов в субъектах РФ имеет значительные отличия как по объему проводимых мероприятий, так и по уровню нормативно-правового регулирования. В первой части обзора сосредоточимся на оценке регулирования мероприятий по обеспечению социальной занятости.

Опыт правового регулирования квотирования рабочих мест

Одним из общих мероприятий в сфере социальной занятости инвалидов во всех субъектах РФ является квотирование рабочих мест.

Квотирование заключается в установлении для каждого работодателя на территории субъекта РФ минимального числа рабочих мест (в процентах к среднесписочной численности работников), предназначенных для трудоустройства инвалидов. При исчислении квоты для приема на работу инвалидов в среднесписочную численность работников не включаются работники, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам специальной оценки условий труда. Квота устанавливается дифференцированно для организаций-работодателей с различающейся численностью работников. При этом показатели квотирования в различных субъектах РФ примерно одинаковы. Работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, квота устанавливается

в диапазоне 2–4% среднесписочной численности работников; работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, — не выше 2–3% среднесписочной численности работников.

Определение категорий обязанных субъектов — работодателей и категорий субъектов, испытывающих трудности в поиске работы и трудоустройстве, различно в субъектах Российской Федерации.

В ст. 4 Закона Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 74-16-ОЗ «О государственных гарантиях трудовой занятости инвалидов на территории Архангельской области» от выполнения квоты для приема на работу инвалидов освобождаются организации, в отношении которых судом, учредителями (участниками) либо органом юридического лица, уполномоченным на то учредительными документами, принято решение о ликвидации, а также организации, в отношении которых арбитражным судом возбуждено производство по делу о банкротстве.

Закон Липецкой области от 14 сентября 2000 г. № 104-ОЗ «О квотировании рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите» касается работодателей, осуществляющих деятельность на территории области, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. К категории лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, относятся инвалиды; дети с отклонениями в развитии и поведении; лица, страдающие психическими расстройствами; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане, прошедшие курс лечения и реабилитации от наркомании и алкоголизма; выпускники образовательных учреждений; одинокие и многодетные родители, воспитывающие детей-инвалидов; иные лица, особо нуждающиеся в социальной защите и испытывающие трудности в поиске работы из числа граждан, постоянно проживающих на территории Липецкой области.

В Воронежской области квоты определяются не только в отношении инвалидов, но и в отношении несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении (в пределах 1% от среднесписочной численности работников свыше 100 человек).

Трудоустройство инвалидов в счет установленной квоты осуществляется как путем прямого обращения к работодателю, так и по направлению центров занятости населения. Выполнением квоты для приема на работу инвалидов считается трудоустройство работодателем граждан на выделенные в соответствии с установленной квотой рабочие места, подтвержденное заключением трудового договора, действие которого в текущем месяце составило не менее 15 дней.

Квотирование специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов введено во многих регионах. Специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов оснащаются (оборудуются) работодателями с учетом нарушенных функций инвалидов и ограничений их жизнедеятельности в соответствии с основными требованиями к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности.

Квотирование специальных рабочих мест осуществляется в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов, т. е. является специальным мероприятием в рамках общего квотирования.

В преобладающем числе исследованных нормативно-правовых актов установление минимального числа специальных рабочих мест осуществлено в абсолютных цифрах и дифференцировано. Дифференциация квотирования специальных рабочих мест осуществляется двояко: либо органом исполнительной власти субъекта для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов (Республика Адыгея), либо в зависимости от среднесписочной численности работников работодателя (в большинстве субъектов). В последнем случае численные показатели квотирования могут достаточно сильно различаться. Так, не менее одного специального рабочего места создают организации со среднесписочной численностью работников от 80–100 до 300–500 человек; не менее двух специальных рабочих мест — от 301–501 до 500–1000 человек; не менее трех специальных рабочих мест — более 501 или от 1001 до 5000 человек; четыре специальных рабочих места — более 5001 человека.

Нормативно-правовыми актами органов власти субъектов Российской Федерации уточняются критерии соответствия специальных рабочих мест индивидуальным потребностям инвалида. В Еврейской автономной области утвержден порядок создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации или абилитации (ИПРА) инвалидов, согласно которому работодатель осуществляет анализ потребностей инвалида в оснащении (оборудовании) рабочего места, в том числе специального рабочего места, на основе сведений, содержащихся в ИПРА, в соответствии с характером труда инвалида, его трудовыми функциями, технологическими, психологическими и метеорологическими особенностями выполнения трудовых функций на рабочем месте. Оборудованное рабочее место инвалида должно соответствовать ИПРА и следующим общим требованиям: обеспечивать безопасность труда; исключать возможность ухудшения здоровья или получения травмы; обеспечивать выполнение работы с незначительными или умеренными физическими и иными нагрузками.

Выполнение квот стимулируется (путем последующего субсидирования затрат, произведенных работодателем на создание и замещение рабочих мест для инвалидов) и контролируется органами власти субъектов Российской Федерации на основе установленных требований к выполнению.

В большинстве регионов урегулирован и порядок (способы) выполнения квот.

По Закону Орловской области от 06 декабря 2007 г. № 726-ОЗ «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Орловской области», работодатели вправе для трудоустройства инвалидов в счет установленной им квоты арендовать соответствующие рабочие места у других работодателей. Несколько работодателей по договоренности между собой могут создавать за счет своих средств производственные подразделения для трудоустройства инвалидов в счет установленных им квот. Работодатели могут в счет выполнения установленной квоты размещать производственный заказ на специализированных предприятиях общественных организаций инвалидов. В этом случае работодателям засчитывается выполнение установленной квоты на количество рабочих мест для трудоустройства инвалидов в течение календарного года для выполнения переданного заказа.

Резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, является обязательным мероприятием в субъектах РФ.

Резервирование рабочих мест для инвалидов в общем плане предназначено для ускорения и упрощения трудоустройства инвалидов. Как правило, оно осуществляется посредством выделения работодателем рабочих мест из числа имеющихся или созданных за счет собственных средств в счет установленной квоты для приема на работу инвалидов. Однако в некоторых субъектах (Ростовская область) резервирование может охватывать более широкий круг рабочих мест по сравнению с установленной квотой, поскольку количество резервируемых рабочих мест и срок резервирования определяются в соответствии с договором о резервировании рабочих мест. Договор, заключаемый работодателем и центром занятости, предполагает резервирование рабочих мест в том числе для инвалидов, проходящих профессиональное обучение или получающих дополнительное профессиональное образование по направлению службы занятости населения. Работодатель вправе расторгнуть договор о резервировании рабочих мест, предупредив об этом в письменном виде центр занятости не позднее 10 рабочих дней до даты расторжения договора.

Резервирование рабочих мест для инвалидов является профессионально ориентированным, поскольку оно должно учитывать Перечень приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, утвержденный постановлением Министерства труда Российской Федерации (Постановление Минтруда России от 8 сентября 1993 г. № 150 «О перечне приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда»). Учет осуществляется путем разработки региональных перечней приоритетных профессий.

В Астраханской области порядок резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, осуществляется работодателями-организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, за исключением общественных объединений инвалидов и образованных ими организаций, в том числе хозяйственных товариществ и обществ, уставной (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов. Количество зарезервированных рабочих мест определяется исходя из разницы между количеством рабочих мест, созданных или выделенных работодателем в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, и количеством рабочих мест, имеющихся у работодателя, на которые трудоустроены инвалиды. Резервирование оформляется локальным нормативным актом работодателя.

Профессиональное обучение незанятых инвалидов новым профессиям и получение дополнительного профессионального образования является распространенным элементом системы мероприятий по социальной занятости инвалидов в субъектах РФ. Указанное обучение реализуется путем направления центрами занятости на профессиональное обучение профессиям (специальностям), пользующимся спросом на рынке труда, либо под конкретные рабочие места, предоставляемые работодателями в соответствии с договорами, заключенными с ними центрами занятости, либо под дальнейшую организацию собственного дела (т. е. под гарантии последующего трудоустройства, причем степень гарантирования различна в каждом из трех описанных случаев).

Право в приоритетном порядке пройти обучение по направлению учреждений службы занятости имеют инвалиды, признанные в установленном порядке безработными.

Организация профессионального обучения инвалида включает в себя профессиональную ориентацию с целью выявления видов профессиональной деятельности, занятости и компетенций, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере или выполнять работу по конкретным профессиям, специальностям, возможным направлениям прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования, наиболее соответствующих его способностям, физическим и психологическим качествам, ограниченным возможностям здоровья.

Подбор направления обучения инвалидов осуществляется с учетом их образования, профессионального опыта и состояния здоровья, которое оценивается в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида. Инвалиду, так же как и иному лицу, не может быть предложено профессиональное обучение по одной и той же профессии (специальности) дважды.

В дополнение к Федеральному ресурсу «Работа в России», содержащему сведения о наиболее востребованных и рекомендуемых для освоения инвалидами профессий, и на основе разработанных Минтрудом России рекомендаций (Приказ Минтруда России от 04 августа 2014 г. № 515) органами власти во взаимодействии с учреждениями медико-социальной экспертизы и работодателями формируются, публикуются и ежегодно актуализируются перечни профессий, востребованных на данном региональном рынке труда и наиболее подходящих для обеспечения занятости инвалидов (Санкт-Петербург)³.

В некоторых субъектах РФ конкретизируется перечень образовательных программ для обучения инвалидов новым профессиям: профессиональное обучение по программам подготовки рабочих и служащих для инвалидов, ранее не имевших профессии рабочего или должности служащего, с учетом потребностей производства, вида профессиональной деятельности; профессиональное обучение по программам повышения квалификации рабочих и служащих для инвалидов, имеющих профессию рабочего или должность служащего, без повышения образовательного уровня; дополнительное профессиональное образование по программам профессиональной переподготовки, направленное на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, присвоение новой квалификации (Республика Карелия).

В Еврейской автономной области установлен механизм организации областными государственными казенными учреждениями — центрами занятости населения профессионального обучения и дополнительного профессионального образования незанятых инвалидов, признанных в установленном порядке безработными, по новым профессиям. Его целями указаны увеличение возможностей для интеграции в трудовую деятельность инвалидов, повышение конкурентоспособности

³ Старобина, Елена М., Каличишина, Ирина М., Щенникова, Елена В. «Примерный перечень профессий рабочих, должностей служащих, востребованных на рынке труда Санкт-Петербурга, на которые могут трудоустроиваться инвалиды». *Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет*. URL: https://www.spbgasu.ru/upload-files/trudoustroystvo/perechen_prof.pdf (дата обращения: 23.12.2019).

инвалидов на рынке труда; обеспечение равного доступа инвалидов к получению новых профессий (специальностей) с учетом образовательных потребностей и индивидуальных возможностей инвалидов; обеспечение соответствия квалификации инвалидов меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды.

В числе мероприятий, реализуемых в большинстве субъектов РФ, следует отметить *стажировку* инвалидов. Право на участие в мероприятии имеют инвалиды, испытывающие трудности в поиске работы, обратившиеся в органы службы занятости в целях поиска подходящей работы.

Стажировка по своему смыслу имеет заведомо временный характер, и ее срок может быть прямо ограничен (4 месяца, Республика Башкортостан). Инвалиды, прошедшие стажировку продолжительностью менее 4 месяцев, вправе повторно обратиться в центр занятости и принять участие в стажировке в текущем году. При этом общий срок стажировки в течение года не должен превышать 4 месяцев.

В отдельных регионах стажировка по своей правовой форме представляет собой срочный трудовой договор, заключенный с целью последующего заключения бессрочного трудового договора на конкретное рабочее место (Республика Крым).

Предоставление из бюджетов субъектов уровня субсидий работодателям на возмещение понесенных ими расходов на создание рабочих мест и оплату труда инвалидов является экономической гарантией названных мероприятий по обеспечению трудоустройства инвалидов. Субъекты РФ, предусматривающие стажировку инвалидов, предоставляют из своего бюджета *субсидии* работодателям на возмещение расходов по оплате труда вновь принятых работников из числа инвалидов, испытывающих трудности в поиске работы (стажеров), направленных органами службы занятости, и по выплатам за наставничество постоянным квалифицированным работникам, закрепленным за стажерами на период стажировки для обучения их приемам и навыкам работы на данном рабочем месте (наставникам).

Субсидирование в целом является достаточно распространенным инструментом поддержки занятости инвалидов в субъектах РФ. Некоторые субъекты предоставляют субсидии из своего бюджета на возмещение затрат по оплате труда инвалидов в организациях (независимо от организационно-правовой формы и формы собственности) с числом работающих инвалидов более 50 % от общей численности работников (Псковская область). Организации имеют право на получение субсидий не более чем за 9 месяцев в течение одного года. Объем субсидий определяется в размере 50 % от фактически выплаченных организациями сумм по оплате труда каждого инвалида в месяц, но не более минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда».

Предоставление субсидий из областного бюджета на территории Еврейской автономной области осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, доведенных на соответствующий финансовый год и плановый период до Управления трудовой занятости населения правительства Еврейской автономной области. Субсидии предоставляются работодателям, которые произвели оборудование (оснащение) дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства незанятых инвалидов, обратившихся за содействием в трудоустройстве в областные государственные казенные учреждения — центры занятости населения Еврейской автономной области (далее — незанятые инвалиды), и осуществляют доплаты

к заработной плате наставника за наставничество при трудоустройстве незанятого инвалида на оборудованное (оснащенное) дополнительное рабочее место (в том числе специальное). Субсидии предоставляются в целях возмещения работодателям части затрат на приобретение, монтаж и установку оборудования, необходимого для оснащения дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства незанятых инвалидов, и выплату доплаты к заработной плате наставника за наставничество при трудоустройстве незанятого инвалида на оборудованное (оснащенное) дополнительное рабочее место (в том числе специальное).

В Липецкой области размер субсидии определяется исходя из понесенных работодателем расходов на указанные цели, подтверждаемых на основании документов, и ограничен верхним пределом: составляет не более 40,0 тыс. рублей за одно рабочее место и на возмещение работодателям части затрат на выплату доплаты к заработной плате наставника за наставничество — 2385 рублей в месяц для оплаты наставничества над одним незанятым инвалидом, включая районный коэффициент и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды.

В Ленинградской области субсидирование в 2019 г. уже осуществлялось дифференцированно — в зависимости от длительности возникших трудовых отношений между работодателем и работником-инвалидом и группы инвалидности. Работодателю из средств областного бюджета Ленинградской области возмещались расходы на оборудование рабочих мест, а также на создание инфраструктуры, необходимой для беспрепятственного доступа к рабочим местам. Максимальный размер возмещения затрат в 2019 г. за одно рабочее место составил 500 тыс. рублей. Так, например, в случае трудоустройства инвалида I или II группы и заключения договора на 36 месяцев размер возмещения колебался от 350 до 500 тыс. руб. При заключении договора на срок 18 месяцев максимальная сумма при трудоустройстве инвалидов I–II групп составила 250 тысяч рублей. При создании рабочего места для трудоустройства инвалидов III группы максимальный размер возмещения затрат составил 300 тысяч рублей при сроке договора 36 месяцев).

Субсидия на возмещение затрат на выплату части заработной платы как принятым на работу инвалидам, так и их наставникам (лицам, осуществляющим социальное сопровождение инвалида на рабочем месте) предоставляется работодателям, осуществляющим деятельность на территории Ленинградской области и состоящим на налоговом учете в территориальном налоговом органе Ленинградской области: юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг. В Ленинградской области таким работодателям предоставляют компенсацию 50 % их затрат на выплату заработной платы трудоустроенному инвалиду и 100 % назначенному наставнику. Максимальный срок, за который производится компенсация расходов работодателей на выплату заработной платы трудоустроенного инвалида составляет 12 месяцев, наставнику — 6 месяцев.

Необходимо отметить, что в некоторых субъектах РФ предоставление субсидий из бюджета субъекта на возмещение затрат на содействие трудоустройству инвалидов (на создание оборудованных (оснащенных) рабочих мест, на возмещение части затрат работодателей на заработную плату инвалидов, организацию наставничества) имеет ограничение по категориям инвалидов и предоставляется только

в отношении инвалидов I и II групп, в том числе инвалидов молодого возраста, инвалидов с учетом видов заболеваний и степеней ограничения жизнедеятельности в том числе инвалидов молодого возраста, инвалидов с учетом видов заболеваний и степеней ограничения жизнедеятельности (Республика Коми).

Мероприятия по поддержке занятости молодых инвалидов являются специальным направлением обеспечения социальной занятости, осуществляемым целенаправленно лишь в отдельных регионах. С 2017 г. субъекты Российской Федерации приступили к реализации региональных программ сопровождения инвалидов молодого возраста при трудоустройстве. В некоторых субъектах РФ это направление выделяется в качестве подразделов программ содействия развитию занятости, оно подвергается и обособленному нормативно-правовому регулированию в нормативных правовых актах, изданных органами власти субъектового уровня (Псковская область, Ростовская область и др.). К инвалидам молодого возраста в соответствии с классификацией Всемирной организации здравоохранения относятся граждане с инвалидностью в возрасте от 18 до 44 лет. Общий перечень возможных мероприятий весьма внушителен. Среди них можно выделить содействие в трудоустройстве выпускников-инвалидов профессиональных образовательных организаций, обратившихся в органы службы занятости; организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования инвалидов молодого возраста, являющихся безработными, с целью их трудоустройства по специальностям, востребованным на рынке труда; содействие в трудоустройстве инвалидов молодого возраста с привлечением организаций независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по подбору персонала; осуществление мероприятий, направленных на сопровождение инвалидов молодого возраста при трудоустройстве, включая оборудование (оснащение) рабочих мест для их трудоустройства и наставничество с учетом рекомендуемых в индивидуальных программах реабилитации или абилитации инвалидов видов трудовой деятельности; возмещение затрат, связанных с трудоустройством инвалидов молодого возраста, включая оборудование (оснащение) рабочих мест для их трудоустройства и наставничество.

Социальное сопровождение инвалидов — новая услуга в обеспечении занятости инвалидов, введенная Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 476-ФЗ. С 2018 г. региональные программы обеспечения занятости инвалидов стали включать и эту услугу, которая дополнила комплекс гарантий социальной занятости, обеспечивая ее стабильный, длительный характер. По своему содержанию социальное сопровождение представляет собой оказание назначенным координатором (сопровождающим) индивидуальной помощи незанятому инвалиду при его трудоустройстве, сопровождение инвалида на собеседовании у работодателя; создание условий для осуществления им трудовой деятельности и ускорения его профессиональной адаптации на рабочем месте, а также формирование пути его передвижения до места работы и обратно и по территории работодателя.

В нормативных правовых актах, изданных органами власти субъектов Российской Федерации, услуга дополнена конкретизацией видов помощи.

Социальное сопровождение молодых инвалидов в большинстве субъектов Российской Федерации выделяется в особые программы (на основании Типовой программы по сопровождению инвалидов молодого возраста, утвержденной При-

казом Минтруда России от 23.08.2017 № 625). В соответствии с ними в содержание социального сопровождения включаются следующие мероприятия: установление контакта с инвалидом молодого возраста в целях выявления барьеров, препятствующих трудоустройству, и оказания содействия в поиске работодателя; предоставление сведений об имеющихся вакансиях; содействие в составлении резюме, его направление работодателям (как потенциальным, так и желающим взять на работу конкретного инвалида молодого возраста); содействие при встрече с работодателем как на собеседовании, так и при оформлении приема на работу; формирование и помощь в освоении доступного маршрута передвижения до места работы и на территории работодателя; содействие при адаптации на рабочем месте, в том числе с применением психолого-педагогического сопровождения (наставничества), постдипломное сопровождение молодых инвалидов (после прохождения профессионально ориентированного обучения по направлению службы занятости).

Специальные мероприятия по поддержке занятости молодых инвалидов

В числе специальных мероприятий по поддержке занятости молодых инвалидов представляются значимыми следующие: создание ресурсных учебно-методических центров; разработка адаптированных образовательных программ среднего профессионального образования; участие в чемпионате по профессиональному мастерству среди людей с инвалидностью «Абилимпикс»; психологическая поддержка безработных; организация специализированных ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; персонафицированный учет выпускников-инвалидов профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования из числа инвалидов.

Мероприятия по социальной адаптации инвалидов — услуга по разработке индивидуальных рекомендаций использования полученных навыков самостоятельного поиска подходящей работы, составления резюме, проведения деловой беседы с работодателем, самопрезентации (Московская область, Санкт-Петербург и др.). Эти мероприятия могут включаться в индивидуальную программу социального сопровождения инвалида как относительно самостоятельный ее компонент (Санкт-Петербург).

Создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов в субъектах РФ осуществляется, как правило, в соответствии с принятыми в субъекте общими правилами предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан, включая оказание гражданам единовременной финансовой помощи при их государственной регистрации в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского) хозяйства, а также единовременной финансовой помощи на подготовку документов для соответствующей государственной регистрации.

В отдельных субъектах РФ реализуются *дополнительные мероприятия в сфере социальной занятости инвалидов*.

В Пермском крае осуществляется *формирование кадрового резерва инвалидов*. Условиями включения в кадровый резерв инвалидов являются: 1) проживание инвалида на территории Пермского края; 2) наличие у инвалида одной или несколь-

ких профессий, наиболее подходящих для трудоустройства инвалидов; 3) наличие индивидуальной программы реабилитации или абилитации, в которой указаны рекомендации о противопоказанных и доступных условиях и видах труда. Основаниями для исключения из кадрового резерва являются: 1) трудоустройство инвалида; 2) личное заявление гражданина об исключении из кадрового резерва инвалидов.

Так, в Саратовской области из областного бюджета предоставляются субсидии для сохранения организациями области рабочих мест, на которых работают инвалиды, находящиеся под риском увольнения, работающие в режиме неполного рабочего времени, находящиеся в отпусках без сохранения заработной платы, заявленные к высвобождению, а также работающие в организациях, находящихся в простое.

Партнерское взаимодействие в обеспечении занятости инвалидов

В Ленинградской области на основании Соглашения о взаимодействии между комитетом по труду и занятости и Государственным автономным профессиональным образовательным учреждением «Мультицентр социальной и трудовой интеграции» (далее — Мультицентр) обеспечивается комплекс мероприятий по обеспечению занятости молодых инвалидов. Мультицентром реализуются программы профессионального обучения вместе с программами социальной адаптации молодых инвалидов. Подготовка осуществляется по 14 перспективным для продуктивной занятости профессиям, таким как изготовитель художественных изделий (три профессии — изготовление изделий из бересты, керамики, лозы); рабочий зеленого хозяйства, флорист, оператор ЭВМ, оператор стиральных машин, оператор печатного оборудования, швея, пекарь и др. Трудоустройство осуществляется на предприятия и в организации-партнеры, осуществляющие обустройство безбарьерной среды и проводящие тренинги по пониманию инвалидности для своего персонала⁴.

Организация социальной занятости особых подкатегорий инвалидов, испытывающих трудности при трудоустройстве на открытом рынке труда, в силу того что их представители способны выполнять трудовую деятельность только со значительной помощью других лиц: в Санкт-Петербурге с 2018 г. ГАУ «Центр занятости населения Санкт-Петербурга» осуществляет организацию социальной занятости отдельных групп инвалидов на основании договора, заключенного с работодателем-координатором (Санкт-Петербургской ассоциацией общественных объединений родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ»). Это специальное направление в обеспечении трудоустройства инвалидов включает:

- организацию временных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, имеющих нарушения ментального характера, а также нарушения функции верхних и нижних конечностей, функции опорно-двигательного аппарата, вызывающие необходимость использования кресла-коляски;

⁴ Комитет по труду и занятости населения Ленинградской области. URL: <https://job.lenobl.ru/>; Мультицентр социальной и трудовой интеграции. URL: <http://мультицентр.com/> (дата обращения: 20.12.2019).

- формирование у инвалидов трудовых навыков на рабочем месте и обеспечение им помощи в выполнении трудовых функций (операций) по видам труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалидов и их возможностями;
- реализацию мероприятий профессиональной реабилитации или абилитации инвалида для адаптации инвалида на рынке труда Санкт-Петербурга.

В 2018 г. в результате использования этой модели на 10 площадках города было создано 132 рабочих места для трудоустройства инвалидов. В проекте приняло участие 243 инвалида I и II групп с различными видами нарушений функций организма, из них 82 % — инвалиды, имеющие ментальные нарушения. Заработная плата (из расчета минимального размера оплаты труда, установленного в Санкт-Петербурге) выплачивается соразмерно продолжительности рабочего времени. По окончании работ на 43 инвалидов сформированы портфолио, позволяющие оценить умения и навыки, осуществляемые им в процессе выполнения несложных видов работ. В портфолио представлены результаты, достигнутые в процессе участия в программе социальной занятости, оно является важным элементом для самопрезентации инвалида при поиске подходящей работы и адаптации на рынке труда. В 2019 г. на 13 площадках города создано 111 рабочих мест для трудоустройства инвалидов. Инвалиды выполняют так называемые простые работы (сборка, упаковка, сортировка, уборка и озеленение территории, подсобная работа при швейном производстве; создание сувенирной продукции, работы в керамической мастерской, в оранжерее (теплице) и др.) со значительной помощью со стороны инструкторов по труду, которые осуществляют групповое и индивидуальное сопровождение трудового процесса, обеспечивают формирование (восстановление) у инвалидов трудовых умений и навыков и применение полученных знаний на практике. В рамках этого комплекса мероприятий предусмотрена компенсация затрат на заработную плату и налоги трудоустроенным инвалидам и лицам, осуществляющим процесс мероприятий социальной занятости⁵.

В заключение обзора организационно-правового обеспечения социальной занятости инвалидов в субъектах Российской Федерации целесообразно обратить внимание на *качество правового регулирования*. Целесообразность проистекает из того факта, что в программы обеспечения занятости отдельным направлением включено совершенствование нормативно-правовой базы регулируемых отношений.

Качество правового регулирования отношений по обеспечению социальной занятости инвалидов на уровне субъектов Российской Федерации в рамках проводимого исследования оценивалось по трем параметрам:

1. Соответствие вида юридического источника предмету регулирования и задачам в системе этих видов.
2. Обеспечение реализации федеральных гарантий социальной занятости и степень охвата направлений обеспечения социальной занятости инвалидов для их конкретизации и развития на уровне субъекта Российской Федерации.

⁵ Комитет по труду и занятости населения Санкт-Петербурга. URL: <https://rspb.ru/media/uploads/> (дата обращения: 20.12.2019).

3. Качество юридической техники, стиль и язык документа (в свете требований Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации») в динамике их совершенствования.

В некоторых субъектах основы регулирования закладываются на законодательном уровне и получают дальнейшее развитие в нормативных актах органов исполнительной власти различного уровня (правительство, комитеты, службы и т.п.), в других субъектах нормативно-правовое регулирование осуществляется лишь на уровне исполнительной власти и зачастую только на уровне профильных органов власти. Однозначной корреляции между задействованными уровнями правового регулирования и объемом проводимых в субъекте мероприятий не наблюдается. Есть примеры минимального объема правового регулирования в сфере социальной занятости инвалидов как в рамках принятого закона субъекта РФ (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра), так и в рамках подзаконных нормативно-правовых актов уровня правительства субъекта (Самарская область) или профильных органов власти (Республика Алтай). Вместе с тем есть примеры субъектов РФ, в которых организационная составляющая сферы социальной занятости инвалидов детально проработана не только на всех уровнях нормативно-правового регулирования, от закона субъекта РФ до актов профильного органа власти (Псковская область), но и на уровне актов профильного органа исполнительной власти разработан обширный перечень мероприятий (Республика Адыгея, Еврейская автономная область).

В целом в источниках регулирования социальной занятости инвалидов представлены законы субъектов Российской Федерации и подзаконные акты во исполнение этих законов в соответствии с установленными полномочиями органов власти субъектов Российской Федерации; подзаконные акты во исполнение нормативных правовых актов, изданных федеральными органами власти, административные регламенты предоставления региональных услуг, общие и специальные программы содействия занятости; региональные акты социального партнерства, межрегиональные соглашения общего и направленного взаимодействия (по вопросам обеспечения занятости). Планирование и координация реализации созданных системой перечисленных источников комплексов норм осуществляются при помощи «Дорожных карт». Для исследуемых систем источников права характерны наличие документов, регулирующих организационно-правовое взаимодействие заинтересованных участников сферы занятости, разработка, публичное обсуждение и опубликование аналитических отчетов состояния рынков труда, мониторинга правоприменения (Московская область).

Среди законов общими для всех субъектов являются, например, законы о квотировании рабочих мест. Есть примеры дифференцированного регулирования (отдельными законами) занятости инвалидов (Пермский край и Санкт-Петербург).

Возможности заключения соглашений о взаимодействии между субъектами Российской Федерации в различных сферах социально-экономической деятельности, включая сферу занятости, особенно по вопросам содействия занятости инвалидов, реализованы городом федерального значения Севастополем в рамках интеграции в правовую систему Российской Федерации (соглашения 2016 г. с Новосибирской областью; с Республикой Северная Осетия — Алания; с Тульской областью).

Курс на обеспечение именно продуктивной занятости детально отображен в трехсторонних территориальных социальных соглашениях последних лет (например, Соглашение, заключенное на период 2019–2021 гг. в Республике Крым).

Как законы, так и особенно подзаконные акты различаются уровнем юридической техники, стилем и языком документов. Так, нормативно-правовые акты, созданные на территории городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, отличаются стилистикой и юридической техникой. Для актов, изданных субъектами нормотворчества Москвы, характерны полнота регулирования, системная согласованность, а также полнота и детализация такого описания прав и гарантий, установленных для граждан, равно как и обязанностей противостоящих им в юридическом смысле субъектов, которые рассчитаны на общий уровень понимания юридических текстов.

Подзаконные акты, изданные за последние два года профильным комитетом Правительства Санкт-Петербурга (Комитетом по труду и занятости населения) и направленные на регулирование процедурных отношений данной сферы (предоставлением государственных услуг по обеспечению занятости) отличаются предельно корректной юридической терминологией и тщательной детализацией каждой стадии регулируемой процедуры, т.е. рассчитаны на профессиональный уровень правовой культуры обязанных субъектов — органов власти и учреждений, имеющих юридические службы или квалифицированных юристов.

Акты, изданные в Севастополе, могут служить примером неукоснительного следования логике и содержанию федерального законодательства и иных нормативных правовых актов, созданных федеральными органами власти.

Разнообразие социально-экономических и социально-демографических характеристик регионов рождает многообразие опыта и обуславливает потребность обмена передовым региональным опытом — как в части совершенствования правового регулирования, так и в части изучения и восприятия региональных моделей обеспечения социальной занятости инвалидов.

Выводы

Проведенное исследование позволило сделать ряд следующих выводов и сформулировать некоторые предложения:

- 1) уровень и объем нормативно-правового регулирования социальной занятости инвалидов в субъектах РФ существенно различается;
- 2) системный, комплексный подход и высокое качество юридической техники в регулировании сферы социальной занятости инвалидов, характерный для отдельных субъектов РФ, должен быть реализован в каждом субъекте РФ в целях выравнивая правового положения инвалидов в сфере занятости на всей территории РФ;
- 3) повышению качества права и степени гарантированности эффективной занятости инвалидов могли бы способствовать:
 - а) нормативное закрепление на федеральном уровне наиболее зарекомендовавших себя на практике моделей социальной занятости инвалидов;

- б) распространение передового опыта в этой области посредством Федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр инвалидов» (при условии разработки для нее соответствующего информационного модуля).

Библиография

- Гребенщиков, Анатолий В., Филиппова, Марина В., Доброхотова, Елена Н., Старцев, Николай Н. 2018. «Создание специальных рабочих мест в системе мер социальной занятости и сквозь призму судебной практики». *Аллея науки*. Т. 7. № 11 (27): 773–784.
- Доброхотова, Елена Н. 2017. «Сравнительный анализ перечней социальных услуг». *Сборник материалов Международной научно-практической конференции «От социальных прав к социальному праву» (7-е Паишковские чтения) 24–26 февраля 2016 года*: 34–45.
- Старобина, Елена М., Кузьмина, Ирина Е., Гордиевская, Елена О. 2016. «Социальная занятость инвалидов в системе антикризисных мероприятий в сфере занятости населения». *Труд и социальные отношения* 4: 39–54.
- Филиппова, Марина В., Хохлов, Евгений Б. 2005. «О понятии социального права». *Российский ежегодник трудового права* 1.

Контактная информация:

Доброхотова Елена Николаевна — канд. юрид. наук, доц.; en.dobrokhotova@gmail.com
Кузьменко Александр Валентинович — канд. юрид. наук, доц.; a.kuzmenko@spbu.ru
Старцев Николай Николаевич — ст. преп.; n.startsev@spbu.ru

Social Employment of the Disabled in the Russian Regions

E. N. Dobrokhotova

Herzen State Pedagogical University,
48, Moika nab., St. Petersburg, 191186, Russian Federation

A. V. Kuzmenko, N. N. Starcev

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

One of the tasks of each regional policy is inclusion of persons with disabilities into the labour market. Legal and analytical support at the federal level create the general basis for this. Provision of stable and rational employment for the disabled (which mean granting the jobs ensuring the professional growth) is another difficult task. Such organizational and legal phenomenon as social employment (organized at the level of each Russian region) is able to ensure the transition from solving the first task to the second. Using the methods of comparison and complex analysis, the authors of the paper examined a wide range of legal acts in more than two-thirds of Russian regions with the aim of compiling a review of the legal regulation and organization of employment for the disabled, focusing on social employment. Key conclusions: The level and scale of legal regulation of social employment of disabled differs significantly. At the same time, federal guarantees are being detailed and their content is widening in accordance with the conditions of the region and the staffing of the authorities responsible for the implementation of state policy in the field concerned. A systematic, integrative approach in the regulation of the sphere of social employment of disabled, inherent for the region, should be implemented in each Russian region in order to align the legal status of dis-

bled in employment throughout the Russian Federation. Normative consolidation of the most proven regional practices by the Russian legislator can help to reach this aim. Dissemination of best practices in this area and informing the disabled themselves about the possibilities of their rational employment in another region or location could be served by the Federal State Information System “Federal Register of Disabled” (provided that an appropriate information module has been developed for it).

Keywords: social employment, job quota, job reservation, special workplaces, social support of disabled.

References

- Dobrokhotova, Elena N. 2017. “A comparative analysis of the lists of social services”. *Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii “Ot sotsial’nykh prav k sotsial’nomu pravu” (7-e Pashkovskie chteniia) 24–26 fevralia 2016 goda:* 34–45. (In Russian)
- Filippova, Marina V., Khokhlov Evgeny B. 2005. “On the concept of social law”. *Rossiiskii ezhegodnik trudovogo prava* 1. (In Russian)
- Grebenshikov, Anatoly V., Filippova Marina V., Dobrokhotova Elena N., Starzev Nikolay N. 2018. “Creation of special jobs in the system of social employment measures and through the prism of judicial practice”. *Alleia Nauki*, vol. 7, no. 11 (27): 773–784. (In Russian)
- Starobina, Elena M., Irina E. Kuz’mina, Elena O. Gordiyevskaya. 2016. “Social employment of persons with disabilities in the system of anti-crisis measures in the field of employment”. *Trud i sotsial’nye otnosheniia* 4: 39–54. (In Russian)

Authors’ information:

Elena N. Dobrokhotova — PhD in Law, Associate Professor; en.dobrokhotova@gmail.com

Alexander V. Kuzmenko — PhD in Law, Associate Professor; a.kuzmenko@spbu.ru

Nikolay N. Starcev — Senior Lecturer; n.startsev@spbu.ru