

Сравнительно-правовой анализ законодательства государств — участников ЕАЭС о занятости инвалидов¹

М. В. Филиппова

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

Увеличение численности инвалидов в мире ставит перед государствами вопрос о поиске оптимальных путей обеспечения их конкурентоспособности на рынке труда. Государства — участники Евразийского экономического союза (ЕАЭС), ратифицировавшие Конвенцию о правах инвалидов, приняли соответствующее законодательство, направленное на обеспечение инвалидам возможности найти работу и закрепиться на ней. При принципиальной единообразии этих норм они все же содержат разные варианты решения этой задачи, что, во-первых, позволяет провести сравнительно-правовой анализ этих правовых норм и выявить их схожие и различающиеся положения, а во-вторых, дать национальному законодателю возможность использовать наиболее эффективные правовые конструкции. Различия в объеме возлагаемых на работодателей обязанностей, обеспечивающих реализацию инвалидами права на трудоустройство, приводят к различному объему финансовых и организационных затрат работодателей, осуществляющих деятельность в разных юрисдикциях, что нарушает равноправие хозяйствующих субъектов в масштабах ЕАЭС и тем самым нарушает единство экономического пространства этого регионального объединения. Это обстоятельство, в свою очередь, делает актуальной гармонизацию законодательства о занятости инвалидов. Вместе с тем законодательство о занятости инвалидов вплетено в ткань законодательства об иных формах их социальной защиты, что требует также и сопоставления с механизмами социальной защиты иных категорий граждан, которые строятся с учетом не только экономических возможностей государства, но и национальных, культурных, исторических особенностей населения. Поэтому простая унификация норм о трудоустройстве и занятости инвалидов невозможна, и гармонизация должна идти по более сложному пути, первым этапом которого и является сравнительно-правовой анализ соответствующих норм.

Ключевые слова: законодательство государств — членов ЕАЭС, инвалид, трудоустройство, занятость, квотирование, специальные рабочие места, социальные рабочие места.

Введение

Постоянно увеличивающаяся численность лиц с инвалидностью при сохраняющейся потребности этих лиц в социальной интеграции, одним из способов которой является трудовая деятельность в форме участия в оплачиваемой работе, что особенно важно с учетом небольшого размера пенсий по инвалидности, требует не только усиления их социальной защищенности, но и совершенствования форм занятости и трудоустройства инвалидов. Занятость определяет не только матери-

¹ Издано с использованием гранта Благотворительного фонда Владимира Потанина ГСГК-96,19.

альное благополучие инвалидов, но и возможность реализации их человеческого потенциала, моральную удовлетворенность от участия в жизни общества (Швачкина, Бородина, 2006, с. 252). Вовлеченность инвалидов в трудовую деятельность требует решения двух блоков задач — создания условий труда, учитывающих особое состояние трудоспособности инвалидов, и обеспечение адекватного спроса на их труд на рынке труда.

Процесс трудоустройства инвалидов наталкивается на множество барьеров: среда, общий фон социальных, культурных и политических процессов, происходящих в обществе, относительно низкий уровень образования и профессиональной квалификации инвалидов и т. п. (Низова, Кислицына, 2017, с. 154), что в целом приводит к низкой конкурентоспособности инвалидов на рынке труда. А потому задачей любого государства, осуществляющего активную социальную политику и стремящегося обеспечить эффективную занятость инвалидов, является создание для них особых форм трудоустройства, гарантирующих не только успешный поиск работы, но и стабильность возникших трудовых отношений. Это возможно только при условии, что государство, во-первых, обеспечит поддержку лиц с инвалидностью на рынке труда, а во-вторых, создаст для работодателей позитивные и негативные стимулы для поддержания занятости инвалидов.

Конвенция о правах инвалидов, принятая ООН 13 декабря 2006 г., в качестве одного из прав инвалидов закрепляет 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 (ч. 1 ст. 27 Конвенции), а в качестве гарантии реализации этого права возлагает на государство принятие, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер, направленных, в частности, на расширение на рынке труда возможностей для трудоустройства инвалидов и их продвижения по службе, а также оказание помощи в поиске, получении, сохранении и возобновлении работы (подп. Е ч. 1 ст. 27 Конвенции). Поскольку все государства — участники ЕАЭС, хотя и в разное время, но ратифицировали Конвенцию², они тем самым приняли на себя такие обязательства, что и отражено во взаимосвязанных положениях их законодательства о занятости и социальной защите инвалидов.

Как отмечает А. Л. Благодар, цели государств — членов ЕАЭС в сфере поддержки занятости инвалидов совпадают, поскольку государства руководствуются провозглашенными в Конвенции целями обеспечения равенства и полноправного участия инвалидов в жизни общества (Благодар, 2018, с. 53). Эти цели провозглашены также в Конвенции МОТ № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов», которая ратифицирована Россией и Кыргызстаном. Однако содержание тех мер, которые реализуются в целях содействия трудоустройству инвалидов, в государствах — членах ЕАЭС различаются. При этом важно, что Договором о Евразийском экономическом союзе не предусмотрена гармонизация законодательства в сфере регулирования труда, трудовая деятельность трудящегося государства — члена ЕАЭС регулируется законодательством государства трудо-

² Армения — в 2007 г., Казахстан и Россия — в 2008 г., Кыргызстан — в 2011 г., Беларусь — в 2015 г.

устройства (ч. 4 ст. 97 Договора), и никаких специальных положений в отношении трудоустройства инвалидов Договор не предусматривает.

Таким образом, законодательства государств — членов ЕАЭС о занятости инвалидов, основанные на положениях Конвенции ООН о правах инвалидов и преследующие единые цели, различаются в части конкретных механизмов, направленных на расширение возможностей инвалидов на рынке труда, в частности в процессе поиска ими работы. Сопоставление этих механизмов и является целью настоящего исследования.

Основное исследование

Законодательство государств — участников ЕАЭС о занятости инвалидов и предусмотренные в нем меры содействия трудоустройству инвалидов

Во всех государствах — участниках ЕАЭС приняты законы, устанавливающие взаимосвязанные нормы, регулирующие вопросы занятости инвалидов. К ним относятся:

- Закон Республики Армения от 28 декабря 2013 г. № ЗР-152 «О занятости», Закон Республики Армения от 25 мая 1993 г. № ЗР-57 «О социальной защите инвалидов в Республике Армения»³;
- Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-ХП «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 422-3 «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов», Закон Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-3 «О занятости населения Республики Беларусь»⁴;
- Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 г. № 39-III ЗРК «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 149-II «О занятости населения»⁵;
- Закон Кыргызской Республики от 3 апреля 2008 г. № 38 «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья», Закон Кыргызской Республики от 24 июня 2015 г. № 214 «О содействии занятости населения»⁶;

³ Далее соответственно Закон РА о занятости, Закон РА о социальной защите инвалидов. Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты Республики Армения приводятся по базе данных «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.am.spinform.ru> (дата обращения: 21.12.2019).

⁴ Далее соответственно — Закон РБ о социальной защите инвалидов, Закон РБ о предупреждении инвалидности, Закон РБ о занятости. Здесь и далее ссылки на нормативно-правовые акты Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики приводятся по информационной системе «Континент». URL: <http://cufts.library.spbu.ru/CRDB/SPBGU/resource/339> (дата обращения: 21.12.2019).

⁵ Далее соответственно — Закон РК о социальной защите инвалидов, Закон РК о занятости.

⁶ Далее соответственно — Закон КР о правах лиц с ограниченными возможностями здоровья, Закон КР о занятости.

- Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁷.

Наиболее широкий перечень мер, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, предусмотрен в Федеральном законе РФ о социальной защите инвалидов. Ст. 20 указанного закона предусматривает квотирование рабочих мест для приема инвалидов на работу, установление минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для инвалидов, стимулирование создания работодателем дополнительных рабочих мест для трудоустройства инвалидов. Квотирование рабочих мест и создание специальных рабочих мест предусмотрено во всех государствах — членах ЕАЭС. Так, Закон РА о социальной защите инвалидов содержит бланкетную норму, отсылающую к законодательству о занятости, а Закон РА о занятости, который относит инвалидность к одному из критериев определения нетрудоспособности безработного на рынке труда (подп. 1 п. 1 ст. 22) предусматривает право безработного инвалида на устройство на работу в пределах квоты и на содействие при устройстве на работу в адаптации его рабочего места (подп. 1 и 2 п. 3 ст. 21). Подобные меры установлены ст. 28 Закона КР о лицах с ограниченными возможностями здоровья, ст. 20 Закона РБ о социальной защите инвалидов, ст. 31 Закона РК о социальной защите инвалидов. Иные меры, направленные на поддержание занятости инвалидов, предусмотрены в Армении, Беларуси, Казахстане и России.

Таким образом, наиболее распространенными мерами поддержки занятости инвалидов в государствах — членах ЕАЭС являются квотирование рабочих мест и создание специальных рабочих мест для инвалидов.

Квотирование рабочих мест для трудоустройства инвалидов

Определение квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов закреплено в нормативных правовых актах Казахстана и Армении; в Кыргызстане дано легальное определение квотирования как установление норм обязательного участия лиц с ограниченными возможностями здоровья в отдельных сферах деятельности общества в целях их социальной поддержки⁸; в российском законодательстве подобное определение отсутствует. Несмотря на это, понятие квотирования (или квоты рабочих мест) для приема на работу инвалидов во всех случаях идентично — это минимальное количество рабочих мест для приема на работу инвалидов в процентном выражении от общей численности рабочих мест⁹.

⁷ Далее соответственно — Закон РФ о занятости, Федеральный закон о социальной защите инвалидов. Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты приводятся по СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 21.12.2019).

⁸ См.: абз. 7 ст. 1 Закона КР о лицах с ограниченными возможностями здоровья.

⁹ См.: подп. 3 п. 2 Правил квотирования рабочих мест для инвалидов, утвержденных приказом Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 13 июня 2016 г. № 498; несколько иначе сформулировано определение в Законе РА о занятости — это норматив

Обязанность создания или выделения рабочих мест в счет квоты и приема на работу на эти места инвалидов, направленных в установленном порядке, возложена на работодателя. В литературе неоднократно поднимался вопрос о том, что это нарушает принцип свободы предпринимательской деятельности, закрепленный в ст. 34 Конституции РФ. Аналогичное право закреплено также в ст. 59 Конституции Армении, ст. 26 Конституции Казахстана, ст. 4 Конституции Кыргызстана. Обращается также внимание и на нарушение обязательностью квотирования принципа свободы договора, поскольку работодатель ограничен в выборе работников (Пашкова, 2018, с. 165). Так, С. Ю. Головина прямо указывает, что установление квоты для приема инвалидов на работу является отступлением от принципа свободы договора (Головина, 2019, с. 440). Это действительно так, но такое ограничение, во-первых, не является дискриминационным, поскольку распространяется на всех работодателей и связано с установлением предпочтения для тех лиц, которые нуждаются в особой социальной защите со стороны государства, а во-вторых, является проявлением социальной политики государства, направленной на общественно значимую цель — обеспечение инвалидам равных с иными лицами возможностей на рынке труда. Поэтому такое ограничение не только допустимо, но и объективно необходимо.

В Беларуси используется иной механизм — бронирование рабочих мест¹⁰. Несмотря на различные наименования, принципиальных различий с точки зрения обязанностей работодателей и прав инвалидов между бронированием и квотированием нет: и в том, и в другом случае речь идет о выделении определенного количества рабочих мест, предназначенных для трудоустройства инвалидов. Различия заключаются в способе установления числа этих мест — в абсолютных цифрах и указании на конкретные рабочие места при бронировании или в процентном соотношении принимаемых на работу инвалидов с общим числом работающих при квотировании. По сути дела, бронирование — это распределение рабочих мест, в которых нуждаются испытывающие потребность в трудоустройстве инвалиды, между работодателями, которые должны эти места обеспечить, не могут замещать их другими лицами и не могут отказать в приеме на работу инвалиду, направленному в счет брони. В настоящее время в Беларуси идет подготовка к переходу от механизма бронирования к более распространенному в мировой практике механизму квотирования (Статкевич, 2019).

Механизмы квотирования рабочих мест устанавливаются в законах государств — членов ЕАЭС о социальной защите инвалидов и в целом принципиальных различий не имеют. В Беларуси, Кыргызстане и России он установлен законодательством о социальной защите инвалидов¹¹, в Армении и Казахстане — законодательством о занятости¹². Законами устанавливаются размер квоты, поря-

постоянного обеспечения рабочих мест для устройства на работу лица, имеющего инвалидность (см. п. 2 ст. 20 Закона РА о занятости).

¹⁰ См.: ст. 11, 33 Закона Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» (далее — Закон РБ о занятости); ч. 1 ст. 20 Закона РБ о социальной защите инвалидов.

¹¹ См.: ст. 20 Закона РБ о социальной защите инвалидов; ст. 28 Закона КР о лицах с ограниченными возможностями здоровья; ст. 21 Федерального закона о социальной защите инвалидов.

¹² См.: ст. 20 Закона РА о занятости; ст. 27 Закона РК о занятости.

док ее определения для конкретного работодателя, общие принципы исчисления квоты.

Размер квоты во всех случаях приблизительно одинаков и исчислен в процентном соотношении со среднесписочной численностью работающих в организации. В ряде случаев этот размер зависит от числа работников организации (в России квота составляет от 2 до 4 % для организаций с числом работающих свыше 100 человек и не выше 3 % для организаций с числом работающих от 35 до 100 человек; в Кыргызстане квота устанавливается в размере 5 % при числе работающих не менее 100 человек). В Казахстане и Беларуси такой зависимости нет: например, в Казахстане квота устанавливается в размере 3 % от числа работающих для всех работодателей. В Армении размер квоты различается для государственных и негосударственных организаций: в первом случае он составляет не менее 3 %, во втором — не менее 1 %.

Общим для всех случаев принципом *исчисления квоты* является то, что в них не учитываются рабочие места с вредными или опасными условиями труда или работники, занятые в таких условиях (в России — по результатам специальной оценки условий труда). От квоты освобождаются работодатели: общественные объединения инвалидов и образованные ими организации, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставной (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов (Казахстан, Россия), организации, где численность инвалидов составляет более 20 % от среднегодовой численности работников (Казахстан), организации с небольшим числом работающих (в России — менее 35 человек, в Кыргызстане — менее 100 человек).

В Кыргызстане в счет квоты включаются рабочие места с неполным рабочим временем (ч. 2 ст. 28 Закона КР о лицах с ограниченными возможностями здоровья). Представляется, что такой подход не обеспечивает реальной занятости инвалидов, поскольку обязанность по приему на работу считается выполненной даже тогда, когда обеспечивается неполная занятость, что не решает ни материальных, ни реабилитационных задач — ведь инвалид не получает достаточного трудового дохода и не включается в полном объеме в коллективный труд, а значит, и не социализируется в достаточной мере. Более того, в таком подходе можно усмотреть и дискриминацию инвалидов (Кучина, 2019, с. 224), поскольку для иных лиц подходящей является работа, гарантирующая заработную плату не меньше установленного минимального размера труда (п. 10 ст. 1 Закона КР о занятости), который предусматривает выполнение меры труда, т.е. полной нормы рабочего времени (ч. 3 ст. 151 Трудового кодекса КР).

Порядок определения квоты в законах государств — членов ЕАЭС не определен, он устанавливается либо органами исполнительной власти, либо региональными или местными органами государственной власти или органами местного самоуправления. В Беларуси квота для конкретного работодателя устанавливается местными органами государственной власти или специальными государственными программами, в Казахстане — местными исполнительными органами (акиматами)¹³, в Кыргызстане — органы государственной службы занятости при

¹³ См.: Приказ Министра здравоохранения и социального развития РК от 13 июня 2016 г. № 498 «Об утверждении Правил квотирования рабочих мест для инвалидов».

участии общественных организаций инвалидов разрабатывают квоты, а органы местного самоуправления и государственная администрация их утверждают. В России на федеральном уровне установлены общие требования, а конкретные квоты устанавливаются законодательством субъекта РФ.

Особый порядок установлен в Беларуси. Бронирование рабочих мест осуществляется для приема на работу категорий граждан, особо нуждающихся в социальной защите и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда¹⁴, в том числе для инвалидов. На основании оценки состояния и прогноза развития занятости региона, банка данных безработных из числа инвалидов органы по труду, занятости и социальной защите местных исполкомов направляют нанимателям предложения об установлении им брони на очередной календарный год; наниматели информируют органы по труду, занятости и социальной защите о количестве инвалидов, прием на работу которых гарантируется; на основании этих данных в срок до 1 ноября текущего года принимается решение об установлении брони на следующий календарный год. Отказ в приеме на работу направленного в счет таким образом установленной брони не допускается.

Во всех государствах — членах ЕАЭС установлена *ответственность* за неисполнение законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов.

В Армении установлен особый порядок выполнения требования о квоте: оно считается выполненным, если в 12-месячный период подлежащее квотированию рабочее место было занято в течение 183 дней инвалидом, не достигшим возраста, дающего право на пенсию. Если это требование не исполнено, то работодатель должен произвести в порядке, установленном Правительством РА, отчисления в размере трехсот минимальных заработных плат по каждому рабочему месту, предусмотренному квотированием. Эти отчисления направляются в специальные внебюджетные фонды, средства которых используются в целях медицинской, социальной, трудовой, профессиональной реабилитации инвалидов и их трудоустройство (пп. 5–11 ст. 20 Закона РА о занятости). Неисполнение обязанности по таким отчислениям рассматривается как административное правонарушение, посягающее на права граждан и здоровье населения, предполагающее административную ответственность в виде наложения на работодателя штрафа, размер которого исчисляется в зависимости от размера непроизведенных отчислений и длительности просрочки (ст. 41.1 Кодекса об административных правонарушениях РА).

Действующий в Беларуси механизм бронирования рабочих мест для инвалидов исключает возможность их непредоставления, но за необоснованный отказ в приеме на работу инвалида в счет брони установлена административная ответственность как за административное правонарушение против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, в виде штрафов, которые налагаются на должностных лиц нанимателя (ст. 9.16 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

В Казахстане невыполнение работодателем установленной квоты рабочих мест для инвалидов рассматривается как нарушение работодателем законодатель-

¹⁴ См.: Положение о порядке установления брони для приема на работу граждан, особо нуждающихся в социальной защите и не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда, утвержденное постановлением Совета Министров РБ от 29 ноября 2006 г. № 1595.

ства о занятости и предусматривает административную ответственность как за административное правонарушение, посягающее на права личности, в виде предупреждения, под которым понимается официальная письменная дача отрицательной оценки совершенного правонарушения и предостережение о недопустимости противоправного поведения (ст. 43 Кодекса РК об административных правонарушениях), а при повторном совершении в течение года после предупреждения — в виде штрафа (подп. 4 п. 1 ст. 98 и п. 2 ст. 98 Кодекса РК об административных правонарушениях), причем предупреждение выносится работодателю, т. е. юридическому или физическому лицу, а штраф налагается также и на должностное лицо работодателя.

В Кыргызстане предусмотрено три вида правонарушений в публичной сфере: преступление, т. е. предусмотренное уголовным законом общественно опасное, виновное и наказуемое деяние (ч. 1 ст. 18 УК КР), проступок, т. е. виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, наказание за которое предусмотрено Кодексом КР о проступках (ч. 1 ст. 15 Кодекса КР о проступках), и нарушение, т. е. противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) против порядка публичного управления, ответственность за которое предусмотрена Кодексом КР о нарушениях (ч. 1 ст. 14 Кодекса КР о нарушениях). Невыполнение требований по занятости лиц с ограниченными возможностями здоровья относится к нарушениям против порядка управления в сфере осуществления предпринимательской деятельности и наказывается штрафом (ст. 207 Кодекса КР о нарушениях).

В России административная ответственность в виде штрафов предусмотрена за два состава административных правонарушений, посягающих на права граждан, — за неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с квотой и за отказ в приеме на работу инвалида в пределах квоты. Субъектами такой ответственности являются должностные лица работодателя (ст. 5.42 КоАП РФ). Помимо федерального законодательства, административную ответственность за нарушение требований о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов предусматривают и законы субъектов РФ (например, в Республиках Тыва, Саха (Якутия), Крым, Ленинградской, Свердловской, Тюменской областях, Алтайском крае, Москве).

Создание специальных рабочих мест для инвалидов

Понятие специального рабочего места для трудоустройства инвалидов закреплено в ст. 22 Федерального закона о социальной защите инвалидов — это рабочее место, требующее дополнительных мер по организации труда, включая адаптацию основного и вспомогательного оборудования, технического и организационного оснащения, дополнительного оснащения и обеспечения техническими приспособлениями с учетом индивидуальных возможностей инвалидов (Гребенщиков и др., 2018). Подобное определение есть также в Казахстане (п. 28 ст. 1 Закона РК о занятости). В любом случае организация специального рабочего места носит строго индивидуальный характер, что является обязательным во всех странах — членах ЕАЭС.

В законодательстве государств — членов ЕАЭС предусмотрен различный механизм создания специальных рабочих мест и стимулирования работодателей к их созданию. Стимулирование осуществляется прежде всего путем возмещения работодателю понесенных им на создание рабочих мест затрат.

В Беларуси Советом министров утверждено Положение о порядке финансирования и компенсации затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов¹⁵. В нем предусмотрено использование на эти цели средств государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения РБ, за счет которого финансируются расходы организаций, имущество которых находится в собственности общественных объединений инвалидов, и организаций, финансируемых из бюджета, а также компенсация затрат, понесенных иными организациями на создание специальных рабочих мест в соответствии с заданиями местных исполнительных или распорядительных органов или специальными государственными программами и сверх этих заданий. Компенсируются также расходы на приобретение специализированного оборудования для создания таких рабочих мест. Количество созданных рабочих мест определяется численностью инвалидов, принятых на такие рабочие места, а также числом вакантных рабочих мест, созданных для этих целей. Финансирование осуществляется на основании договора с государственными органами о создании специальных рабочих мест для инвалидов, который предусматривает обязательства организации не только по созданию определенного количества таких мест и трудоустройству на них инвалидов, но и по их сохранению в течение не менее трех лет после трудоустройства. Компенсация же понесенных работодателем затрат осуществляется только при условии выполнения нанимателем задания по созданию рабочих мест в соответствии с заданием и создания дополнительных специальных рабочих мест числом не менее 3% от численности работающих, а также увеличения числа работающих в организации инвалидов после создания таких рабочих мест и сохранения этих мест в течение трех лет после трудоустройства.

В Казахстане утверждены три стандарта рабочих мест для инвалидов — для передвигающихся на коляске, с полной потерей зрения и с полной потерей слуха¹⁶. Стандарты предусматривают основные элементы рабочего места, перечень оборудования и инструментов, адаптированных под потребности инвалидов с соответствующими нарушениями, требования к размещению и установке оборудования, обеспечивающие доступность рабочего места, и т. п. При соответствии созданных рабочих мест этим стандартам работодатель вправе обратиться за субсидией, компенсирующей его затраты. Помимо этого, условиями предоставления субсидии является постоянная занятость трудоустроенного инвалида, отсутствие у работодателя задолженности по заработной плате и обеспечение выплаты заработной платы инвалиду в соответствии с занимаемой им должностью¹⁷.

В России минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов устанавливается органами исполнительной власти субъек-

¹⁵ См.: Постановление Совета Министров РБ от 2 февраля 2009 г. № 128.

¹⁶ См.: Приказ Министра здравоохранения и социального развития РК от 14 июля 2016 г. № 519.

¹⁷ См.: Приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 28 августа 2017 г. № 280 «Об утверждении Правил и условий субсидирования затрат работодателей, создающих специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов».

тов РФ для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов. Министерством труда установлены основные требования к оборудованию рабочих мест для инвалидов, которые различаются в зависимости от характера нарушенных функций и ограничений жизнедеятельности конкретного инвалида его профессии (должности), характера труда, выполняемых инвалидом трудовых функций¹⁸. В соответствии с этими требованиями работодатель обеспечивает адаптацию рабочего места в соответствии с потребностями инвалида. Субсидии на финансовое обеспечение затрат на создание специального рабочего места предоставляют органы государственной власти субъектов РФ в конкурсном порядке.

Иные меры поддержки занятости инвалидов

В Армении инвалиды относятся законодательством о занятости к числу лиц, являющихся неконкурентоспособными на рынке труда, и наряду с теми правами, которые предусмотрены для всех категорий лиц, находящихся в поиске работы, они имеют право на частичную компенсацию заработной платы при устройстве на работу, на единовременную компенсацию для получения необходимых трудовых навыков и умений при устройстве на работу, а также на компенсацию расходов при посещении работодателей в целях устройства на подходящую работу при посредничестве уполномоченного органа (ст. 21 Закона РА о занятости).

В Беларуси предусмотрено финансирование мероприятий, которые проводит наниматель в целях *адаптации инвалидов к трудовой деятельности*. Такая адаптация направлена на приобретение инвалидами необходимых профессиональных знаний и навыков, восстановление у них потерянных навыков и как следствие — на повышение их конкурентоспособности на рынке труда. Адаптация осуществляется нанимателями по направлениям органов по труду, занятости и социальной защите на договорной основе. Наниматели, осуществляющие мероприятия по адаптации на протяжении не менее трех лет, получают средства из внебюджетного фонда социальной защиты населения РБ на приобретение оборудования, материалов, спецодежды, на компенсацию затрат по оплате труда инвалидов, проходящих адаптацию. Выстроенная таким образом адаптация инвалида — это не только обучение навыкам, необходимым для осуществления трудовой деятельности на определенном рабочем месте или по определенной профессии, но и психологическая подготовка к регулярному труду, привычка к которому может быть потеряна в тот период, когда регулярная работа не осуществлялась.

В законодательстве Казахстана о занятости с 2019 г. предусмотрено создание *социальных рабочих мест*. Это рабочие места, создаваемые работодателем на договорной основе с центром занятости населения, для трудоустройства безработных с субсидированием их заработной платы (п. 1 ст. 1 Закона КР о занятости). Инвалиды наряду с другими лицами, испытывающими трудности в поиске работы, пользу-

¹⁸ См.: Приказ Минтруда России от 19 ноября 2013 г. № 685н «Об утверждении основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности».

ются преимущественным правом на замещение таких рабочих мест. Правила организации и финансирования социальных рабочих мест предусматривают, что такие рабочие места не могут быть созданы на тяжелых, вредных и опасных работах и работа на них может носить только временный характер (не более 12 месяцев). Замещаются социальные рабочие места по направлениям центров занятости населения, которые выдаются только тем инвалидам, которые имеют статус безработных. На работающих на социальных рабочих местах распространяются нормы трудового законодательства. Работодатель, создавший социальные рабочие места и организовавший работу на них, получает субсидию в размере 35 % от установленной заработной платы, но не более минимального размера оплаты труда в расчете на одно такое рабочее место. Для неправительственных организаций, которые создали социальные рабочие места для инвалидов, размер субсидирования устанавливается местными исполнительными органами.

Анализ норм для социальных рабочих мест позволяет сделать вывод о близости этого института институту общественных работ, закрепленному в российском законодательстве, однако ч. 2 ст. 24 Закона РФ о занятости, определяющая круг лиц, которые пользуются преимущественным правом направления на общественные работы, не содержит указания на инвалидов, и потому в России эта форма не может считаться специальной мерой поддержки занятости инвалидов.

В России в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона РФ о занятости с 1 января 2016 г. порядок проведения специальных мероприятий, направленных на повышение конкурентоспособности инвалидов на российском рынке труда, определяется субъектами РФ, а на федеральном уровне закрепляется лишь перечень этих мероприятий. Кроме того, субъекты РФ в соответствии с п. 7 ст. 5 этого закона осуществляют содействие трудовой занятости инвалидов и другими способами, поэтому практика российских регионов в этом смысле достаточно разнообразна. Федеральное же законодательство о занятости и социальной поддержке инвалидов предусматривает такую специальную меру содействия занятости инвалидов, как резервирование рабочих мест по *профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов*. В перечень таких профессий включены те, которые дают инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда¹⁹. При этом рабочие места, предоставляемые инвалидам по указанным в перечне профессиям, должны соответствовать требованиям к специальным рабочим местам для инвалидов. Строго говоря, эти два института работают в связке, определяя, с одной стороны, круг тех профессий, по которым прежде всего следует создавать специальные рабочие места, а с другой стороны — те требования, которым они должны соответствовать с точки зрения оснащенности и организации работы на них.

Особой мерой поддержки занятости инвалидов в России является введенное с 1 января 2019 г. *сопровождение при содействии занятости инвалидов*, под которым понимается оказание индивидуальной помощи незанятому инвалиду при его трудоустройстве, создание условий для осуществления им трудовой деятельности и ускорения его профессиональной адаптации на рабочем месте, а также формиро-

¹⁹ См.: Постановление Минтруда РФ 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».

вание пути его передвижения до места работы и обратно и по территории работодателя (ст. 13.1 Закона РФ о занятости)²⁰.

Выводы

Анализ законодательства государств — членов ЕАЭС позволяет утверждать, что единые цели государственной политики в сфере обеспечения занятости инвалидов, обусловленные ратификацией Конвенции о правах инвалидов 2006 г., делают законодательство о трудоустройстве инвалидов в его принципиальных положениях достаточно единообразным. Тем не менее используемые при этом механизмы различаются.

Обязанность по реализации прав инвалидов на трудоустройство в счет квоты, прием на созданные специальные рабочие места возлагаются на работодателя, который при этом расходует и финансовые (например, на обустройство рабочего места для инвалида), и организационные (например, на предоставление рабочего места инвалиду с меньшим объемом трудоспособности, чем у иного лица, которое могло бы эффективнее выполнять ту же трудовую функцию) ресурсы. При разном объеме обязанностей, установленных национальными законодательствами, бремя несения таких обязанностей тоже становится разным, что разрушает единство экономического пространства ЕАЭС. Это обстоятельство делает актуальной задачу гармонизации регулирования данной сферы.

Библиография

- Благодир, Алла Л. 2018. «Трудоустройство инвалидов в странах ЕАЭС: анализ законодательства». *Трудовое право в России и за рубежом* 4: 53.
- Головина, Светлана Ю. 2019. «Использование частнопроводных конструкций при кодификации российского трудового законодательства». *Кодификация российского частного права*. Под ред. Д. А. Медведева. Москва: Статут. С. 432–459.
- Гребенчиков, 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.
- Кучина, Юлия А. 2019. «О совершенствовании процедуры квотирования рабочих мест в целях повышения качества трудовой жизни инвалидов». *Евразийский юридический журнал* 5 (132): 224.
- Низова, Людмила М., Кислицына, Ирина Г. 2017. «Занятость инвалидов: проблемы и противоречия». *Социальная конфликтология* 1: 152–162.
- Пашкова, Галина Г. 2018. «Проблемы занятости и трудоустройства инвалидов в Российской Федерации». *Вестник Томского государственного университета. Право* 29: 165.
- Статкевич, Юлия. 2019. *Минтруда и соцзащиты — о новациях при трудоустройстве инвалидов*. URL: <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/may/35340> (дата обращения: 20.12.2019).
- Швачкина, Людмила А., Бородина, Анна В. 2016. «Влияние социальных факторов на обеспечение занятости инвалидов». *Символ науки* 1, ч. 2: 250–254.

Контактная информация:

Филиппова Марина Валентиновна — канд. юрид. наук, доц.; m.v.filipova@spbu.ru

²⁰ См. также: Федеральный государственный стандарт государственной услуги по организации сопровождения при содействии занятости инвалидов, утвержденный приказом Минтруда РФ от 3 августа 2018 года № 518н.

Comparative legal analysis of the legislation of the EAEU Countries on social employment of persons with disabilities

M. V. Filippova

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

The increasing number of persons with disabilities in the world poses a challenge to States to find the best ways to ensure their competitiveness in the labour market. The EAEU countries that have ratified the Convention on the rights of persons with disabilities have adopted relevant legislation aimed at ensuring that persons with disabilities are able to find work and gain a foothold in it. With the fundamental uniformity of these rules, they still contain different options for solving this problem. It allows to carry out the comparative legal analysis of these legal norms to reveal their similar and differing provisions. Such comparison enables the national legislator to use the most effective legal constructions. Differences in the scope of obligations imposed on employers to ensure the realization of the right to work by persons with disabilities lead to different amounts of financial and organizational costs for employers operating in different jurisdictions. It violates the equality of economic entities in the EAEU and thereby violates the unity of the economic space of this regional Association. Therefore it relevant to harmonize legislation on employment of persons with disabilities within EAEU. At the same time, legislation on employment of persons with disabilities is woven into the fabric of legislation on other forms of their social protection, therefore comparison with the mechanisms of social protection of other categories of citizens is needed as well. These mechanisms are built taking into account not only the economic capabilities of the state, but also the social, cultural, historical characteristics of the population. Therefore, a simple unification of the norms on employment of persons with disabilities is impossible, and harmonization should follow a more complex path, the first stage of which is a comparative legal analysis of the relevant norms. The obligation to ensure professional rehabilitation of disabled people arises from the content of ILO Convention N 159 "On professional rehabilitation and engagement of disabled people". Their right to work is provided in EAEU by introduction of supplementary guarantees intended to ensure professional education of disabled people which allows them to be competitive at the regional labor market, as well as by workplace quotas (reservation) and creation of special jobs for engagement.

Keywords: legislations of EAEU countries, disabled person, employment, workplace quotas, special jobs, social jobs.

References

- Blagodir, Alla L. 2018. Employment of Persons with Disabilities in the EAEU Countries: an Analysis of Laws. *Trudovoe Pravo v Russii i za rubezhom* 4: 53. (In Russian)
- Golovina, Svetlana U. 2019. «Using of private law structures in the codification of Russian labor legislation». *Codification of Russian private law*. Ed. D. A. Medvedev. Moskva, Statut Publ., 432–459. (In Russian)
- Grebenshikov, Anatoly V., Filippova, Marina V., Dobrohotova, 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)
- Kuchina, Ulia A. 2019. «About improvement of procedure of quota of workplaces for the purpose of improvement of quality of working life of disabled people». *Eurasian Law Journal* 5 (132): 224. (In Russian)
- Nizova, Ludmila M., Kislicina, Irina G. 2017. «Employment of persons with disabilities: problems and contradictions». *Sotsialnaia konfliktologiya* 1: 152–162. (In Russian)

- Pashkova, Galina G. 2018. «Problems of employment and employment of disabled people in the Russian Federation». *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* 29: 165. (In Russian)
- Shvachkina, Ludmila A., Borodina, Anna V. 2016. «The impact of social factors on the employment of persons with disabilities». *Simvol Nauki*: 250–254. (In Russian)
- Statkevich, Ulia. 2019. «Ministry of labor and social protection- innovations in employment of disabled people». Available at: <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/may/35340> (accessed: 20.12.2019). (In Russian)

Author's information:

Marina V. Filippova — PhD in Law, Associate Professor; m.v.filippova@spbu.ru