

РАЗВИТИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Сидорчук И.П., Охрименко А.А, Крысь Е.Г.

Институт информационных технологий БГУИР, г. Минск, Республика Беларусь
irina_sidorchuk@bsuir.by, ohrimenko@bsuir.by, krys_eg@bsuir.by

В статье рассматривается ряд проблем в сфере жизнедеятельности лиц с инвалидностью, в том числе связанные с их трудоустройством, трудовой адаптацией, абилитацией и реабилитацией.

Ключевые слова: лица с инвалидностью; социальная поддержка лиц с инвалидностью; адаптация к трудовой деятельности; трудоустройство лиц с инвалидностью; абилитация и адаптация лиц с инвалидностью; квотирование рабочих мест; занятость лиц с инвалидностью.

В Республике Беларусь на уровне нормативных правовых актов, в том числе законов Парламента, декретов, указов Главы государства, постановлений Правительства, иных государственных органов, определена государственной политики в отношении лиц с инвалидностью. Ее целью является выработка и осуществление эффективных мер по их социальной защите, обеспечению равенства и полноправного участия в жизни общества, реализации лицами с инвалидностью своего потенциала. Кроме того, для решения проблем в сфере жизнедеятельности лиц с инвалидностью наряду с правовыми мерами используются финансовые, организационные, информационные и иные меры.

К основным нормативным правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере лиц с инвалидностью, относятся: Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. №1224-ХП «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» (далее – Закон об инвалидах), 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» (далее – Закон о занятости) и иные нормативные правовые акты.

Существуют и документы методического характера, в частности порядок доступности объектов и адаптации услуг, предоставляемых населению, с учетом особых потребностей инвалидов, определяется Методическими рекомендациями по определению доступности объектов и адаптации услуг, предоставляемых населению, с учетом особых потребностей инвалидов, утвержденными Протоколом заседания коллегии Министерства по труду и социальной защите Республики Беларусь от 21.02.2018 №2-3.

В соответствии, например, с частью второй ст. 11 Закона о занятости дополнительные гарантии данным категориям граждан обеспечиваются путем:

1. Разработки и реализации целевых государственных программ содействия занятости населения.
2. Создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая организации для труда инвалидов).
3. Установления брони для приема на работу независимо от форм собственности (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 ноября 2006 г. №1595).
4. Предоставления услуг по профессиональной ориентации.
5. Организации обучения.
6. Другими мерами.

С учетом индивидуальных программ реабилитации (далее – ИПР) инвалидам обеспечивается право работать (часть первая ст. 283 Трудового кодекса Республики Беларусь, часть первая ст. 19 Закона об инвалидах):

- у нанимателей с обычными условиями труда;
- в специализированных организациях, цехах и на участках, применяющих труд инвалидов;
- заниматься предпринимательской и иной деятельностью, не запрещенной законодательством.

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 128 предусмотрено финансирование расходов и компенсация затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов. Существуют некоторые налоговые льготы и преференции для субъектов хозяйствования, привлекающих труд инвалидов.

В рамках реализации Государственной программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2016 г. №73, например, количество созданных доступных для инвалидов и физически ослабленных лиц приоритетных объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности составило: в 2018 г. – 2 990 при плане – 526, в 2019 – 1301, при плане – 616. На адаптацию к трудовой деятельности с компенсацией затрат нанимателям по оплате труда направлено 537 инвалидов (111,9% от ожидаемого результата). Профинансированы и компенсированы нанимателям затраты на создание и сохранение 67 рабочих мест для трудоустройства инвалидов (100% от ожидаемого результата). Сравнение количества трудоустроенных лиц с инвалидностью в 2019 г. и 2020 г. показывает, что за год количество трудоустроенных выросло на 3 318 человек.

Государственными органами и организациями в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» созданы официальные сайты (страницы) в глобальной компьютерной сети Интернет, некоторые из них имеют специальные информационные рубрики для лиц с инвалидностью.

Однако, не смотря на имеющиеся результаты, существует ряд проблем в сфере жизнедеятельности лиц с инвалидностью, в том числе безработица, низкий уровень социализации; отсутствие безбарьерной среды на многих объектах, недостаточный уровень образования; незаинтересованность субъектов хозяйствования в трудоустройстве лиц с инвалидностью; отсутствие специальной информации на многих государственных ресурсах и др. Следует также отметить разрозненность правового регулирования, элементы дублирования, и, самое главное, – его неполное соответствие Конвенции ООН о правах инвалидов, ратифицированной Законом Республики Беларусь от 18 октября 2016 г. №424-3 (далее – Конвенция).

Недостаточная эффективность используемых механизмов государственного регулирования состоит в том, что многие положения Конвенции не отражены в национальном законодательстве; не в полной мере задействованы ресурсы государственных органов и иных организаций для решения вопросов трудоустройства лиц с инвалидностью; высокие пороговые значения в части получения преференций субъектами хозяйствования государственной формы собственности в части трудоустройств инвалидов; недостаточная государственная поддержка экономической активности организаций, имущество которых

находится в собственности общественных объединений инвалидов; не сформирован новый подход, ориентированный на развитие мотивации субъектов хозяйствования частной формы собственности в сфере занятости лиц с инвалидностью; снижаются темпы создания доступных для инвалидов и физически ослабленных лиц приоритетных объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности; не сформирован комплексный подход в социализации лиц с инвалидностью; отсутствует правовое регулирование для создания системы дистанционного обучения на всех уровнях образования; недостаточная информационная составляющая в работе с лицами с инвалидностью.

Следует отметить, что ряд отмеченных недостатков устраняются в рамках принятого в первом чтении Палатой представителей Национального собрания проекта Закона Республики Беларусь «О правах инвалидов и их социальной интеграции» (далее – проект Закона об инвалидах). Он разработан во исполнение пункта 2 Плана подготовки законопроектов на 2018 г., утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 10 января 2018 г. №9, Послания белорусскому народу и Национальному собранию Президента Республики Беларусь 19 апреля 2019 г. (далее – Послание), в котором Глава государства определил, что: «Основные задачи здесь две – создать систему дополнительных стимулов для нанимателя, который трудоустраивает таких людей, и помочь найти работу конкретному человеку», а также иных нормативных документов, в частности: Конвенции, Национального плана действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции на 2017–2025 гг., утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 2017 г. №451; Целей устойчивого развития, содержащихся в резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 25 сентября 2015 года №70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»; Государственной программы и др.

В целях решения существующих проблем в проекте Закона об инвалидах предусматриваются соответствующие мероприятия, перечень документов, инструкций, методических указаний, в частности, разработка:

законодательных актов, определяющих Порядок установления нанимателям квоты для приема на работу инвалидов и ее выполнения;

Порядка финансирования и компенсации затрат на создание и сохранение рабочих мест, в том числе специализированных, для трудоустройства инвалидов;

Порядка формирования и ведения базы данных социальной поддержки и реабилитации инвалидов, а также формы предоставления необходимых сведений;

форм, порядка заполнения индивидуальной программы реабилитации, абилитации инвалида (устанавливаются Министерством здравоохранения по согласованию с Министерством труда и социальной защиты и Министерством образования);

Порядка межведомственного взаимодействия государственных органов и иных организаций по формированию, выполнению и оценке эффективности индивидуальной программы реабилитации, абилитации инвалидов (устанавливается Советом Министров Республики Беларусь);

Порядка организации и финансирования мероприятий по адаптации к трудовой деятельности инвалидов (определяется Советом Министров Республики Беларусь);

требований к объектам социальной, транспортной и производственной инфраструктуры, транспортным средствам для обеспечения их доступности с учетом особых потребностей инвалидов (определяются обязательными для соблюдения техническими нормативными правовыми актами, техническими регламентами Таможенного союза, Евразийского экономического союза);

Правил обеспечения доступности для инвалидов объектов социальной, транспортной и производственной инфраструктуры, транспортных средств и предоставляемых услуг, оценки уровня их доступности (устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь);

Правил обеспечения доступа и пользования инвалидами жилыми помещениями, вспомогательными помещениями в многоквартирном жилом доме, входами и выходами из

многоквартирных жилых домов (утверждаются Советом Министров Республики Беларусь или уполномоченным им органом);

Предусмотрено также создание автоматизированной информационной системы социальной поддержки и реабилитации инвалидов. Эта система является государственной информационной системой и формируется в целях автоматизации, комплексного анализа и информатизации деятельности государственных органов и иных организаций при работе с инвалидами.

Есть в проекте Закона об инвалидах и мероприятия информационного, разъяснительного и пропагандистского, образовательного и иного характера для его реализации. В частности, предусматриваются следующие меры:

для оказания услуг по реабилитации, абилитации инвалидов могут создаваться центры реабилитации, абилитации инвалидов;

образование постоянно действующих межведомственных советов по правам инвалидов областных (Минского городского), районных, городских исполнительных комитетов, местных администраций районов в городе. В целях надлежащей организации работы указанных советов предлагается предусматривать в штатном расписании соответствующих исполнительных комитетов должности заместителя председателя и секретаря. Иные члены будут участвовать в работе совета на общественных началах;

мероприятия, которые необходимо включать в государственные программы (подпрограммы), касающиеся прав инвалидов, в том числе вытекающие из обязательств, предусмотренных Конвенцией;

возможность привлечения к работе медико-реабилитационных экспертных комиссий с правом совещательного голоса врачей-специалистов, специалистов по социальной работе, представителей органов по труду, занятости и социальной защите, образования.

В целях выработки наиболее оптимального правового решения, оценки социально-экономических последствий проекта Закона об инвалидах в июле–августе 2020 г. группой экспертов в рамках проекта ПРООН «Поддержка экономического развития на местном уровне в Республике Беларусь» была проведена оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ). Участие в этой работе позволило выработать ряд новых предложений, направленных на совершенствование правового статуса лиц с инвалидностью, определить дополнительные гарантии для их трудоустройства и социальной адаптации, а также инициировать дополнительные мероприятия по созданию в республике безбарьерной среды.

В частности, по итогам ОРВ было предложено:

1. Предусмотреть квотирование в целях трудоустройства инвалидов только для государственных органов и иных государственных организаций. Для субъектов хозяйствования может использоваться существующая система бронирования при условии установления соответствующих преференций независимо от формы собственности. Целесообразно сфокусироваться на опыте Дании и Швеции, основанном на синтезе подходов и преференциальном доступе инвалидов в государственный сектор экономики, а также поощрении нанимателей при создании рабочих мест для инвалидов. Предлагается предусмотреть для трудоустройства инвалидов I и II групп в первоочередном порядке следующие сферы: услуг, офисная работа (администрация, работа с ПК, канцелярия, почта, архив и т.д.).

Следует более активно применять методы экономического стимулирования, например, субсидируемой заработной платы или возмещения затрат на создание и сохранение рабочих мест, в том числе специализированных. В связи с этим предлагается провести ревизию существующих льгот, в частности льгот по НДС и налогу на прибыль, в том числе для индивидуальных предпринимателей, либо уменьшить долю инвалидов в средней численности работников организации, попадающей под уже существующие льготы, либо установить льготные ставки по НДС и налогу на прибыль при наличии, например, более 5% инвалидов в общей численности работников организации (в настоящее время – 30%, для некоторых преференций – 50%).

Наличие квоты предполагает поиск на рынке труда инвалидов соответствующей квалификации, что зачастую является невыполнимым. Это приведет к снижению показателей экономической деятельности организаций всех форм собственности, а как следствие снижению налоговых поступлений в государственный бюджет и ухудшению инвестиционной привлекательности Республики Беларусь за рубежом. Принятие директивных норм в отношении бизнеса не улучшит ситуацию в сфере трудоустройства инвалидов, так как без стимулирования заинтересованности самих лиц с инвалидностью невозможно привлечение их как трудовых ресурсов (в настоящее время 27% лиц с инвалидностью не зарегистрированы в качестве безработных и не работают). Серьезными стимулами для них могут быть повышение уровня образования и достойный уровень заработной платы. Можно решать вопрос трудоустройства инвалидов не через установление квот, а через – заключение договоров между местным исполнительным и распорядительным органом и конкретным субъектом хозяйствования с учетом возможностей и специфики деятельности последнего, а также особенностей инвалидности.

При этом обоснованно исключить из перечня субъектов хозяйствования, в отношении которых устанавливаются квоты рабочих мест для инвалидов, в том числе специализированных, малые и средние организации, учитывая, что согласно Закону Республики Беларусь от 01.07.2010 г. №148-З «О поддержке малого и среднего предпринимательства», как отмечалось выше, они получают преференции от государства, им самим оказывается государственная поддержка, а работа с инвалидами, их трудоустройство дополнительные серьезные обременения.

Норма о трудоустройстве для этих организаций должна быть не императивной, а диспозитивной, т.е. по их инициативе. Целесообразно при установлении квоты использовать такие критерии, как отраслевая принадлежность организации, характер условий труда на соответствующем производстве и др. Исходя из численности трудоспособных инвалидов (118 329 человек), учитывая различия в характере ограничений трудоспособности, установление высокой квоты также приведет к увеличению финансовой нагрузки на органы и государственные организации. Необходимо установить корреляцию количества организаций, попадающих под систему квотирования, и численностью трудоспособных инвалидов для оценки возможности выполнения показателей квотирования.

2. Закрепить в проекте Закона об инвалидах термин «бронирование», обеспечив согласованность норм проекта Закона об инвалидах с Законом о занятости населения. Дать в проекте Закона об инвалидах также определения терминов: «квота» (если она будет сохранена), «бронирование» (чем оно отличается от квоты), «объект социальной инфраструктуры», «объект транспортной инфраструктуры», «объект производственной инфраструктуры», а также «иные организации», «государственные организации и иные организации, предоставляющие услуги населению».

3. С учетом международной практики, многочисленных обращений общественных объединений лиц с инвалидностью, а также в целях предотвращения стигматизации и маргинализации людей с инвалидностью заменить в проекте Закона об инвалидах термин «инвалид» на термин «лицо с инвалидностью», что позволит проявить заслуженное уважение к людям с инвалидностью, подчеркнуть их равноправный статус с обычными гражданами.

4. Рассмотреть вопрос о дополнительной государственной поддержке организаций, имущество которых находится в собственности общественных объединений инвалидов, в части упрочения их производственной деятельности, а также развития социальной, спортивной, оздоровительной баз и т.д. Комиссии по вопросам промышленной политики при формировании и согласовании ежегодных планов по импортозамещению следует учитывать объемы и номенклатуру продукции, производимой в организациях общественных объединений инвалидов. Реализация этих мероприятий позволит, например, предприятиям ОО «БелОГ» увеличить объемы производства и дополнительно трудоустроить инвалидов с нарушением слуха, а также заполнить имеющиеся в настоящее время вакантные места – 37. Предлагается оказывать в рамках государственного бюджета, иных незапрещенных

законодательством источников, в том числе средств международной технической помощи, содействие специализированным организациям инвалидов (например, разработать мероприятия для привлечения инвестиций на 9 предприятий БелЛОГ, где работают лица с инвалидностью с нарушением слуха).

5. Проработать вопрос, касающийся создания инклюзивных предприятий. В законодательстве отсутствует понятие «инклюзивное» или «социальное предприятие», т.е. имеющее основной целью не извлечение прибыли, а трудоустройство людей с инвалидностью. На таких предприятиях могли бы работать люди, не способные по состоянию здоровья конкурировать на равных. МТиСЗ разрабатывалась концепция Закона «О социальном предпринимательстве». Поощрение активизации усилий бизнеса в сфере работы с лицами с инвалидностью, повышение его социальной ответственности являются более эффективной практикой, чем применение директивных указаний (квотирование) и «санкций» (выплата компенсаций в случае невыполнения квот). Для этого необходимо разработать и утвердить особый вид регулирования занятости лиц с инвалидностью (инклюзивные, социальные предприятия, мастерские, защищенный труд, сопровождаемое трудоустройство и т.п.).

6. Предусмотреть в рамках государственных программ (подпрограмм) дополнительные государственные ресурсы на образование людей с инвалидностью, принять меры по повышению его уровня, от чего напрямую зависят их трудоустройство и уровень заработной платы. В этой связи создать систему дистанционного образования.

7. Предлагается создавать безбарьерную среду в первоочередном порядке в рамках государственных программ (подпрограмм). Данные предложения обусловлены тем, что в настоящее время безбарьерная среда, как правило, создаётся в рамках государственных программ (подпрограмм). Расходы субъектов хозяйствования на создание безбарьерной среды, как показывают расчеты, являются значительными. Поэтому положения проекта Закона об инвалидах не будут в этой части реализоваться, если не изменить предлагаемый подход. А именно: продолжить работу по созданию безбарьерной среды в рамках государственных программ (подпрограмм), что касается субъектов хозяйствования, то на них следует возложить обязанность создавать безбарьерную среду на всех вновь строящихся объектах, а также при проведении капитального ремонта действующих.

8. Государственные программы (подпрограммы), нацеленные на решение проблем трудоустройства людей с инвалидностью, должны быть построены с учетом плотной взаимосвязи процесса трудовой занятости с другими процессами и факторами. В первую очередь – это комплекс процессов воспитания, образования и профессиональной подготовки, повышение доступности среды жизнедеятельности, преодоление социальных барьеров и стереотипов. Случай каждого инвалида должен рассматриваться индивидуально (дифференцировано), что должно помочь найти для него наиболее подходящую профессию. После чего происходит профессиональная адаптация, обучение и, если это необходимо, получение дополнительной квалификации.

9. Организовать информационную кампанию по разъяснению норм Закона об инвалидах для граждан, инвалидов, а также представителей субъектов хозяйствования и иных категорий.

10. Расширить информирование инвалидов о предоставляемых государственных услугах, принять меры по адаптации информации с учетом категорий инвалидов, распространять альтернативные средства трансляции информации.

11. Определить комплекс мероприятий по повышению культуры обслуживания и взаимодействия с инвалидами, т.е. недискриминационное поведение персонала, его готовность помочь, повышение его знаний и опыта в части тактичного общения с инвалидами.

12. Принять меры по информированию инвалидов о формах и методах индивидуальной реабилитации, о возможностях в получении услуг, развитии альтернативных форм информирования (Интернет, по телефону и др.).

13. Выработать меры в части изменения культуры в обществе в сфере восприятия инвалидов, «им не нужна жалость», их необходимо принимать как равноценных граждан и специалистов.

Полагаем, что доработка проекта Закона об инвалидах с учетом вышеизложенных предложений позволит повысить качество правовых норм, в нем изложенных, и в конечном итоге обеспечит развитие их правового статуса и создаст соответствующие условия для полного и равноправного участия инвалидов в жизни общества и их социальной интеграции.

DEVELOPMENT OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Sidorchuk I., Okhrimenko A., Krys E.

Institute of Information Technologies BSUIR, Minsk, Republic of Belarus

The article examines a number of problems in the sphere of life of persons with disabilities, including those related to their employment, labor adaptation, habilitation and rehabilitation.

Keywords: persons with disabilities; social support for persons with disabilities; adaptation to work; employment of persons with disabilities; habilitation and adaptation of persons with disabilities; job quotas.