

ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 342.734

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ ИНВАЛИДОВ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Е. Б. Абакумова

Институт философии и права СО РАН,
Новосибирский военный институт им. генерала армии И.К. Яковлева
войск национальной гвардии Российской Федерации (г. Новосибирск)
civilization1981@mail.ru

Аннотация. Низкий уровень занятости инвалидов в Новосибирской области показывает, что в регионе назрела необходимость в разработке дополнительных правовых инструментов, обеспечивающих реализацию права на труд данной категории граждан. Предложенные в настоящем исследовании меры по повышению занятости инвалидов опираются на практический опыт ряда субъектов Российской Федерации и других стран, а также учитывают особенности трудового потенциала лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Ключевые слова: инвалиды, занятость, трудоустройство, квотирование рабочих мест, малый бизнес.

Для цитирования: Абакумова, Е. Б. (2021). Правовые аспекты управления сферой труда и занятости инвалидов в Новосибирской области. *Respublica Literaria*. Т. 2. №. 2. С. 113-120. DOI: 10.47850/RL.2021.2.2.113-120.

RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN THE SPHERE OF LABOR AND EMPLOYMENT IN THE NOVOSIBIRSK REGION

E. B. Abakumova

Institute of Philosophy and Law SB RAS,
Novosibirsk military Institute named after General of the army I. K. Yakovlev
of the National guard of the Russian Federation (Novosibirsk)
civilization1981@mail.ru

Abstract. The low level of employment of disabled people in the Novosibirsk region shows that in the region there is a need to develop additional legal instruments that ensure the implementation of the right to work of this category of citizens. The measures proposed in this study to increase the employment of persons with disabilities are based on the practical experience of other subjects of the Russian Federation and countries, and also take into account the peculiarities of the labour potential of persons with disabilities.

Keywords: disabled people, employment, job quotas, small business.

For citation: Abakumova, E. B. (2021). Rights of persons with disabilities in the sphere of labor and employment in the Novosibirsk region. *Respublica Literaria*. Vol. 2. no. 2. pp. 113-120. DOI: 10.47850/RL.2021.2.2.113-120.

Начиная с 2007 г. в нашей стране осуществлялась децентрализация государственного управления занятостью населения, а в 2011 г. в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» была введена статья 7.1-1. «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения», наделяющая регионы полномочиями по проведению активной политики содействия занятости за счет собственных средств¹. Самостоятельное управление занятостью потребовало от региональных властей поиска оптимальных мер содействия трудоустройству инвалидов с учетом региональных особенностей спроса и предложения труда.

Низкая конкурентоспособность инвалидов и погрешности в государственном регулировании занятости данной категории граждан на сегодняшний день усугубляются проблемами системного характера (общий спад производства, высвобождение работников и т. д.), еще более усложняющими их положение на рынке труда. В условиях растущей безработицы инвалиды оказываются наиболее уязвимой группой. Кроме того, по мере сокращения средних размеров предприятий (в связи с интенсификацией производственного процесса, оптимизацией штатной численности и т. д.) падает и количество котируемых рабочих мест. Поэтому в настоящее время тема занятости инвалидов звучит наиболее остро. Можно утверждать, что от региональных властей сегодня требуется тонкая настройка рынка труда, позволяющая обеспечивать согласование интересов государства, потенциальных работодателей и самих инвалидов. При этом принципиальная важность постановки проблемы труда и занятости инвалидов заключается в возможности показать не формально декларируемые, а реально работающие подходы к ее решению.

По данным Пенсионного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 августа 2020 г. в Новосибирской области зарегистрировано 207 тыс. инвалидов, из них 76,1 тыс. трудоспособного возраста. Из общего количества инвалидов трудоспособного возраста работают 17308 человек, что составляет порядка 22,7 %. По данному показателю Новосибирская область ниже среднероссийского уровня на 3 процентных пункта и существенно отстает от регионов-лидеров (Санкт-Петербург, Белгородская, Московская, Курская, Ленинградская, Ростовская области, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа)².

Комплекс мер по обеспечению прав инвалидов в сфере труда и занятости, реализуемый в Новосибирской области, представлен в постановлении Правительства Новосибирской области от 24 августа 2015 г. №311-п «О Порядке проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда,

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 г. №361-ФЗ (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс]. *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: www.pravo.gov.ru. 01.12.2011.

² Сведения о численности инвалидов, в том числе работавших, по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. *Пенсионный фонд Российской Федерации*. URL: <https://sfri.ru/analitika/rostrud/rostrud-zanyatost> (дата обращения: 20.02.2021).

в Новосибирской области»³, среди которых ключевое значение придается установлению квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов.

В соответствии с законом Новосибирской области от 12 марта 1999 г. №45-ОЗ «О социальной защите инвалидов в Новосибирской области» работодателям, осуществляющим деятельность на территории Новосибирской области, численность работников которых составляет 35 человек и более, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере 3 % среднесписочной численности работников⁴. В случае невыполнения данных обязательств работодатель несет ответственность согласно Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.42, ст. 19.7)⁵. Контролирует исполнение требований по приему на работу граждан с ограниченными возможностями здоровья в пределах установленной квоты уполномоченный орган – Министерство труда и социального развития Новосибирской области. В 2019 г. в рамках выполнения государственной функции по контролю за приемом на работу инвалидов были проведены 87 плановых проверок работодателей Новосибирской области, в ходе которых выявилось 12 правонарушений, 7 из которых повлекли возбуждение дела об административных правонарушениях (4 предупреждения и 3 административных штрафа на общую сумму 5,6 тыс. рублей)⁶. Всего в Новосибирской области квота для приема на работу инвалидов установлена для 3,5 тыс. организаций, обеспечивающих трудоустройство более 8 тыс. работников данной категории⁷.

Согласно ст. 22 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» для трудоустройства инвалидов в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливается минимальное количество специальных

³ О Порядке проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, в Новосибирской области: Постановление Правительства Новосибирской области от 24.08.2015 г. №311-п (ред. от 18.08.2020) [Электронный ресурс]. *Правительство Новосибирской области*. URL: <http://mtrn.nso.ru/page/7898> (дата обращения: 21.02.2021).

⁴ О социальной защите инвалидов в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 12.03.1999 г. №45-ОЗ (ред. от 09.10.2019). *Советская Сибирь*. 1999. № 52.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (ред. от 31.07.2020). *Российская газета*. 2001. № 256.

⁶ Об утверждении обзора правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности министерства труда и социального развития Новосибирской области в сфере социального обслуживания, за обеспечением доступности для инвалидов объектов и социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания), за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов по итогам 2019 года: Приказ Министерства труда и социального развития Новосибирской области от 03.03.2020 г. №171 [Электронный ресурс]. *Правительство Новосибирской области*. URL: http://mtrn.nso.ru/sites/mtrn.nso.ru/wodby_files/files/document/2020/03/documents/prikaz_ord_no_171_ot_03.03.2020.pdf (дата обращения: 21.02.2021).

⁷ Информация об итогах деятельности министерства труда и социального развития Новосибирской области за 2019 год и задачах на 2020 год [Электронный ресурс]. *Правительство Новосибирской области*. URL: http://mtrn.nso.ru/sites/mtrn.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2014/11/informaciya_ob_itogah_deyatelnosti_ministerstva_za_2019_god_0.docx (дата обращения: 21.02.2021).

рабочих мест для каждого предприятия, учреждения, организации⁸. Специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов организуются работодателями с учетом нарушенных функций инвалидов и ограничений их жизнедеятельности в соответствии с требованиями, определенными Министерством труда и социальной защиты России⁹.

Обычной практикой для регионов России является установление минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов в зависимости от среднесписочной численности работников. Однако в Новосибирской области согласно постановления Правительства Новосибирской области от 24 августа 2015 г. №311-п «О Порядке проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, в Новосибирской области» минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов устанавливается Министерством труда и социального развития для каждого работодателя отдельно. К сожалению, информация о количестве специальных рабочих мест для инвалидов в Новосибирской области и соответствующий перечень работодателей на официальных сайтах Министерства труда и социального развития Новосибирской области и службы занятости Новосибирской области не представлены.

Вместе с тем, нельзя не признать, что главной проблемой в сфере занятости инвалидов является потребность данной группы работников в различного рода приспособлениях для осуществления трудовых функций. Поэтому создание (оснащение) специализированных рабочих мест является важным инструментом обеспечения реализации права инвалидов на труд. Для этих целей в большинстве регионов Российской Федерации приняты нормативные акты, направленные на стимулирование работодателей путем субсидирования создания рабочих мест, в том числе специальных для трудоустройства инвалидов (например, в Санкт-Петербурге предельный размер предоставляемой субсидии на создание одного рабочего места составляет 296 тыс. рублей, специального рабочего места – 500 тыс. рублей)¹⁰. Кроме того, во многих регионах (Алтайский край, Калининградская область, Тульская область, Ленинградская область, Москва и др.) субсидии предоставляются не только на создание (оснащение) непосредственно рабочего места, но и на создание инфраструктуры, необходимой для беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам (установка пандусов на входе, расширение дверных проемов, переоборудование санитарно-бытовых помещений и т. д.)¹¹.

⁸ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 г. №181-ФЗ (ред. от 24.04.2020). *Российская газета*. 1995. № 234.

⁹ Об утверждении основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности: Приказ Минтруда России от 19.11.2013 г. № 685н. *Российская газета*. 2014. № 83.

¹⁰ О предоставлении в 2020 году субсидий на финансовое обеспечение затрат по созданию, модернизации рабочих мест, в том числе специальных, для трудоустройства инвалидов, на мероприятия по обеспечению доступа инвалидов к рабочим местам и объектам производительной инфраструктуры, на образование и профессиональную подготовку инвалидов в Санкт-Петербурге: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.02.2020 г. № 70 [Электронный ресурс]. *Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга*. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa. 18.02.2020 (дата обращения: 21.02.2021).

¹¹ Работодателям возместят затраты, связанные с трудоустройством инвалидов [Электронный ресурс]. ИПО «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/47005906> (дата обращения: 10.02.2021).

В Новосибирской области мероприятия по содействию трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) или созданные для них рабочие места ранее осуществлялись в рамках «Программы дополнительных мер, направленных на оказание содействия трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Новосибирской области в 2014–2015 годах»¹², а затем – были включены в государственную программу Новосибирской области «Содействие занятости населения в 2014–2020 годах»¹³. Однако с 2016 г. проведение дополнительных мероприятий по содействию трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) или созданные для них рабочие места в Новосибирской области прекратилось по причине изменения Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения¹⁴. На наш взгляд, данное решение регионального законодателя не легитимно и требует пересмотра, поскольку ст. 20 (1) законом Новосибирской области от 12 марта 1999 г. №45-ОЗ «О социальной защите инвалидов в Новосибирской области» предусмотрено, что «Областной исполнительный орган государственной власти Новосибирской области, осуществляющий государственное управление и нормативное правовое регулирование в сфере труда, занятости населения, содействует трудовой занятости инвалидов, в том числе стимулирует создание специальных рабочих мест для их трудоустройства»¹⁵. При этом опыт других субъектов Российской Федерации свидетельствует о целесообразности возмещения работодателям затрат на оборудование (оснащение) рабочих мест для трудоустройства незанятых инвалидов для обеспечения их заинтересованности в привлечении к труду данной категории работников [Сборник по трудоустройству..., 2018]. Также отметим, что в научной среде данная мера стимулирования работодателей считается одной из наиболее действенных в аспекте решения проблем трудоустройства инвалидов [Пашкова, 2018].

Поскольку предприятия не всегда могут предложить подходящее рабочее место для инвалида, законодательство ряда регионов Российской Федерации предусматривает возможность для работодателей арендовать рабочие места у других организаций для

¹² О Программе дополнительных мер, направленных на оказание содействия трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Новосибирской области в 2014–2015 годах: Постановление Правительства Новосибирской области от 18.02.2014 г. № 48-п (утратило силу с 01.01.2015) [Электронный ресурс]. *Правительство Новосибирской области*. URL: <http://mtsr.nso.ru/page/1243> (дата обращения: 21.02.2021).

¹³ Об утверждении государственной программы Новосибирской области «Содействие занятости населения в 2014–2020 годах»: Постановление Правительства Новосибирской области от 23.04.2013 г. № 177-п (ред. от 27.04.2020) [Электронный ресурс]. *Правительство Новосибирской области*. URL: <http://mtsr.nso.ru/page/7898> (дата обращения: 21.02.2021).

¹⁴ О предоставлении и распределении в 2016 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 г. № 155. *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: www.pravo.gov.ru. 04.03.2016.

¹⁵ О социальной защите инвалидов в Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 12.03.1999 г. № 45-ОЗ (ред. от 09.10.2019). *Советская Сибирь*. 1999. № 52.

трудоустройства инвалидов в счет квоты. Трудоустройство инвалидов в таких случаях, как правило, осуществляется в общественные организации инвалидов, детские сады и другие социально ориентированные организации. В Новосибирской области подобная возможность трудоустройства инвалидов не предусмотрена, что также следует признать серьезным упущением регионального законодателя.

Один из самых сложных вопросов в исследуемой теме – это неустойчивый характер занятости инвалидов. Причины увольнений могут быть различны – от сложностей адаптации в коллективе до ухудшения состояния здоровья. Но основная причина заключается в низком уровне оплаты труда инвалидов [Гурина и др., 2019]. В ряде субъектов Российской Федерации в качестве меры поддержки работодателей, принимающих на работу инвалидов, предусмотрено возмещение затрат на оплату их труда в размере МРОТ или на уплату страховых взносов, начисленных в связи с трудоустройством инвалидов (Москва, Санкт-Петербург, Астраханская область, Свердловская область, Республика Карелия, Республика Мордовия и др.). Данная мера носит временный характер и обычно ограничена 1–3 месяцами [Васильева, 2020, с. 134]. В европейских странах аналогичная поддержка может продолжаться до 5 лет, уменьшаясь постепенно в процентном отношении к заработной плате инвалида. Так, в Бельгии схема субсидирования заработной платы покрывает 40 % заработной платы в течение первого года, 30 % в следующем году, и 20 % в последующие годы [Зайцева, Курсова, 2019, с. 48].

Принимая во внимание ограниченные возможности регионального бюджета, можно предложить распространение такой меры стимулирования работодателей исключительно к сектору малого бизнеса. К тому же именно на малых предприятиях люди с инвалидностью могли бы наилучшим образом реализовать свой трудовой потенциал, учитывая его профессиональные и психофизиологические характеристики. Но поскольку требование о квотировании рабочих мест не распространяется на организации с численностью менее 35 человек, эта ниша рынка труда на сегодняшний день остается малодоступной для инвалидов. Это обстоятельство, на наш взгляд, требует рассмотрения и анализа с позиций управления рынком труда в регионе. При этом более стабильной занятости инвалидов способствовала бы не полная компенсация заработной платы в размере МРОТ на 1–3 месяца, а частичная, но на более длительный срок. К примеру: компенсация в размере 50 % МРОТ за первый год, затем – 30 % за второй, и 20 % – за третий и желательны последующие несколько лет. В этом случае предпринимателям будет выгодно принимать на работу инвалида, что без сомнения простимулирует спрос на данную категорию работников.

Резюмируя изложенное, можно сделать следующие заключения. Основной мерой правового обеспечения занятости инвалидов в Новосибирской области является квотирование рабочих мест. Но при этом инструменты принуждения к исполнению квот в виде государственного контроля и соответствующих штрафных санкций в текущей конструкции неэффективны. Во-первых, контроль распространяется на незначительное количество предприятий, а во-вторых, суммарный объем накладываемых на практике штрафов за неисполнение квот или непредставление отчетности составляет незначительную величину.

Стимулирование работодателей с целью найма инвалидов в Новосибирской области осуществляется в сильно ограниченном объеме по сравнению с остальными регионами Российской Федерации. При этом упор делается на информационно-координационные меры взаимодействия с работодателями (проводятся информационно-разъяснительные кампании, консультации, семинары, круглые столы, дни открытых дверей, ярмарки вакансий и т. п.), в то время как очевидным является факт, что отсутствие экономических стимулов для найма инвалидов делает невозможными кардинальные сдвиги в решении проблемы конкурентоспособности данной категории лиц на рынке труда.

Издержки работодателей, связанные с наймом работника с ограниченными возможностями здоровья, сопряжены с обустройством рабочего места, потерей рабочего времени, недополучением продукции в случае болезни или дополнительного отпуска инвалида, сниженной производительности его труда и т. д. Подобные недостатки приема на работу инвалида особенно существенны для малого бизнеса. В качестве решения проблемы нами предложено изменение правовой базы материальной поддержки предприятий, имеющих в своем штате работников-инвалидов. Наряду с возобновлением предоставления субсидий на оборудование рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Новосибирской области, в отношении работодателей из сектора малого предпринимательства целесообразно предусмотреть еще и компенсационные выплаты на оплату труда работников с инвалидностью.

Список литературы / References

Васильева, Ю. В. (2020). Социальная занятость инвалидов в Российской Федерации и международные нормы в сфере трудоустройства и занятости инвалидов: проблемы реализации. *Ex jure*. № 2. С. 131-141.

Vasilieva, Yu. V. (2020). Social employment of persons with disabilities in the Russian Federation and international standards in the field of employment and employment of disabled persons: problems of implementation. *Ex jure*. no. 2. pp. 131-141. (In Russ.)

Гурина, М. А., Моисеев, А. Д., Шурупова, А. С. (2019). К вопросу о повышении уровня занятости лиц с инвалидностью в России. *Экономика труда*. № 1. С. 465-482. DOI: 10.18334/et.6.1.40450.

Gurin, M. A., Moiseev, A. D., Shurupova, A. S. (2019). To the question of increasing employment of persons with disabilities in Russia. *Ėkonomika truda*. no. 1. pp. 465-482. DOI: 10.18334/et.6.1.40450. (In Russ.)

Сборник по трудоустройству инвалидов, сформированный на основе успешно реализованных региональных практик и мероприятий, в том числе осуществляемых социально ориентированными некоммерческими организациями (2018). Сост. М. А. Дымочка, О. С. Андреева. М.

Collection on employment of disabled people, formed on the basis of successfully implemented regional practices and activities, including those carried out by socially oriented non-profit organizations. (2018). Comp. Dymochka, M. A., Andreeva, O. S. Moscow. (In Russ.)

Зайцева, Л. В., Курсова, О. А. (2019). Формы применения труда недееспособного работника. *Право. Журнал Высшей школы экономики.* № 3. С. 26-51.

Zaitseva, L. V., Kurkova, O. A. (2019). Forms of application of labor of an incapacitated employee. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki.* no. 3. pp. 26-51. (In Russ.)

Пашкова, Г. Г. (2018). Проблемы занятости и трудоустройства инвалидов в Российской Федерации. *Вестник Томского государственного университета. Право.* № 29. С. 162-173. DOI: 10.17223/22253513/29/15.

Pashkova, G. G. (2018). Problems of employment and employment of disabled people in the Russian Federation. *Tomsk State University Journal of Law.* no. 29. pp. 162-173. DOI: 10.17223/22253513/29/15. (In Russ.)

Сведения об авторе / Information about the author

Абакумова Екатерина Борисовна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института философии и права Сибирского Отделения Российской академии наук, г. Новосибирск, ул. Николаева, 8; доцент кафедры гражданского права Новосибирского военного института им. генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Новосибирск, e-mail: civilization1981@mail.ru, <http://orcid.org/0000-0003-2340-3032>

Статья поступила в редакцию: 30.04.2021

После доработки: 26.05.2021

Принята к публикации: 07.06.2021

Abakumova Ekaterina – Candidate of Legal Sciences, senior researcher of the Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Novosibirsk, Nikolayev Str., 8; associate Professor of civil law, Novosibirsk military Institute named after General of the army I. K. Yakovlev of national guard troops of the Russian Federation, Novosibirsk, e-mail: civilization1981@mail.ru, <http://orcid.org/0000-0003-2340-3032>

The paper was submitted: 30.04.2021

Received after reworking: 26.05.2021

Accepted for publication: 07.06.2021