

УДК 304 (571.54)

Н.С. Бубеев

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ТРУДОУСТРОЙСТВА ИНВАЛИДОВ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

*Занятость людей с ограниченными возможностями – один из значимых показателей социальной интегрированности таких граждан в общество. В данной статье рассматривается государственная социальная политика в отношении трудоустройства инвалидов в современной российской действительности.*

**Ключевые слова:** государственная политика, занятость, трудоустройство людей с ограниченными возможностями здоровья, рынок труда, специальные рабочие места, условия труда, безработные.

N.S. Bubeev

## STATE SOCIAL POLICY TOWARDS INVALIDS' EMPLOYMENT IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

*The occupation of people with limited abilities is one of the most important indexes of social integrity of such citizens in society. This article reveals the state social policy towards invalids' employment in modern Russian reality.*

**Key words:** state policy, occupation, employment of people with limited abilities of health, special working places, working conditions, unemployed.

Инвалидность – социальный феномен, избежать которого не может ни одно общество. Каждое государство согласно уровню своего развития, приоритетам и возможностям формирует социальную и экономическую политику в отношении инвалидов.

Современные научные представления об инвалидности можно представить в виде трех научных концепций. Первая концепция уже показала свою практическую значимость и нашла широкое воплощение в реальной практике социальной работы. Вслед за Е. Ярской-Смирновой, которая называет эту точку зрения традиционным подходом [8, с. 38-45], отметим, что главный акцент в ней ставится на присутствии органической патологии или дисфункции и приписывает инвалидам статус девиантов. Любое действие в отношении последних будет сводиться к исправлению или изоляции.

Следовательно, подход к инвалидности в рамках первой концепции способствует снижению социальной значимости инвалида, обособляет его от «нормального» здорового сообщества, усугубляет неравный социальный статус и обрекает на признание своего неравенства.

На современном этапе осмысления феномена инвалидности более перспективными, на наш взгляд, являются социокультурная концепция инвалидности и концепция независимой жизни инвалидов. Фундаментальным отечественным исследованием в рамках социокультурной концепции инвалидности является работа Е. Ярской-Смирновой «Социокультурный анализ о нетипичности». Социальное конструирование инвалидности представляет собой процесс формирования

объективной реальности ограниченных возможностей человека из знания о функциональной норме и отклонении посредством человеческой деятельности на индивидуальном и социальном уровнях [8, с. 40].

Концепция независимой жизни людей с ограниченными возможностями здоровья [3], как и социокультурная концепция инвалидности, позволяет выйти за рамки «медиализованного» понимания проблемы инвалидности и рассмотреть в ней общегуманитарную проблему равенства прав и возможностей, распространяющуюся на социальные группы, находящиеся в особо трудных жизненных условиях. Равенство возможностей является основным условием, обеспечивающим действенность основополагающего тезиса Конституции РФ о гарантиях прав и свобод гражданина.

Концепция независимого образа жизни предполагает право инвалида быть неотъемлемой частью жизни общества и принимать активное участие в социальных, политических и экономических процессах. Это предполагает свободу выбора и свободный доступ к жилым и общественным зданиям, транспорту, средствам коммуникации, страхованию, труду и образованию.

Данная концепция ориентирована на возможность инвалидов самостоятельно принимать решения и управлять жизненными ситуациями. Философия независимого образа жизни ориентирует человека, имеющего инвалидность, ставить перед собой такие же задачи, какие ставит любой другой член общества [2, с. 9].

Таким образом, независимый образ жизни

человека с ограниченными возможностями здоровья понимается как снятие зависимости от последствий своего недуга, ослабление ограничений, становление и развитие самостоятельности [1, с. 65]. Движение за независимый образ жизни представляет собой движение в защиту гражданских прав миллионов инвалидов по всему миру, это волна протеста против сегрегации и дискриминации инвалидов.

Следовательно, занятость для людей, имеющих инвалидность, является средством достижения материальной независимости, социальной интеграции. Однако возможности трудового устройства данной социальной группы ограничены. Действующая система профессиональной реабилитации инвалидов сталкивается сегодня с огромным числом организационных, материальных и методологических проблем.

Инвалиды традиционно выступают одной из основных целевых групп в рамках социальной политики. Это находит отражение в создании специальных социальных программ, особых разделов социального законодательства. Практически во всех законодательных актах, касающихся вопросов занятости, трудовых отношений, данная социальная группа маркируется как особо нуждающаяся в социальной защите, наделяется особым правовым статусом. Политика государства в отношении занятости инвалидов сочетает в себе как элементы целостной социальной политики, частью которой является политика занятости населения, так и представления о месте инвалидов в социальной системе, их правах и обязанностях.

Понятие «социальная политика» трактуется в

социологии различными способами, но в самом общем виде представляет собой, с одной стороны, механизм, с помощью которого государство осуществляет комплекс мер для защиты жизненных интересов населения, удовлетворения его материальных и духовных потребностей [4], с другой стороны, стратегию действий по обеспечению стабильности государства, в которой находит отражение идеология, ведущие политические приоритеты и ценности [5, с. 16-18].

Учитывая важность трудоустройства инвалидов, мы провели исследование, позволяющее выяснить характер помощи со стороны государственных учреждений и общественных организаций, призванных заниматься трудоустройством людей с ограниченными возможностями. Генеральную совокупность исследования составили все трудоспособные инвалиды, проживающие в Республике Бурятия – 33 815 инвалидов, выборочная совокупность составила 338 респондентов.

Респондентам был задан вопрос «Какую помощь Вы получили или получаете?». Ответы были следующие: абсолютное большинство респондентов (52,1%) получают единовременную денежную компенсацию (для инвалидов I группы она составляет 1 346 р., для инвалидов II группы – 799 р., III группы – 326 р., размер социального пакета составляет 567 р.) и льготы на оплату ЖКУ, субсидии на дрова, детские пособия. В социальный пакет входит санаторно-курортное лечение, льготное обеспечение лекарствами, проезд в пригородном железнодорожном транспорте. 33,7% получают единовременную материальную помощь, пенсии по инвалидности.

Таблица 1

Распределение ответов респондентов о помощи, получаемой со стороны государственных учреждений и общественных организаций, призванных заниматься трудоустройством людей с ограниченными возможностями

Значения	Количество респондентов	% респондентов
ЕДВ, МСП	176	52,1
Материальная помощь, пенсии	114	33,7
Затруднились ответить	68	20,1

На открытый вопрос «Удовлетворены ли Вы работой государственных учреждений и общественных организаций, призванных заниматься трудоустройством людей с ограниченными возможностями?» 54,1% респондентов ответили, что их не удовлетворяет работа общественных и

государственных организаций в данном направлении, 85% удовлетворены работой только общественных организаций, а 10,4% считают, что государственные учреждения работают не достаточно эффективно. Затруднились ответить 10,4%.

Таблица 2

Оценка степени удовлетворенности работой государственных и общественных организаций

Степень удовлетворенности	% респондентов
Удовлетворены работой только общественных организаций	85
Не удовлетворены	54,1
Государственные организации работают не достаточно эффективно	10,4
Затруднились ответить	10,4

На вопрос «Каким образом следует расширить, улучшить работу государственных учреждений (Министерства социальной защиты населения РБ и т.д.)?» ответы распределились следующим образом: 13,6% респондентов предложили создать малые предприятия для инвалидов, где реально можно было бы трудоустроиться, 25,7% опрошенных хотели бы, чтобы увеличили квотирование рабочих мест для инвалидов, обязали организации принимать людей с инвалидностью законодательно, контролировать этот процесс министерством и наладили работу с предприятиями по вопросу квотирования рабочих мест для инвалидов. Инвалид должен сам искать работу, быть активным, не сидеть на пособии, не надеяться на государство, – квотирование рабочих мест должно работать, необходимо поощрять предпринимателей при принятии инвалида на работу. Такое предложение высказало 45,5% респондентов, 6,8% опрошенных предложили освещать в СМИ вакансии для инвалидов, 4,1% – чаще проводить ярмарки, больше внимания уделять инвалидам, 6,8% затруднились ответить.

В Российской Федерации Трудовой кодекс декларирует запрет дискриминации в сфере труда для всех граждан независимо от их социального положения. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает меры административной ответственности работодателей за нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости. Закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» устанавливает систему квотирования рабочих мест для инвалидов и определяет пути проведения специальных мероприятий по повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда [7].

Большинство законов и подзаконных актов, существующих в нашей стране, не является чем-то новым и оригинальным в мировой практике. Во многих странах существуют специальные законодательные акты, регулирующие исклю-

чительно вопросы трудоустройства инвалидов, обеспечение равных прав и возможностей в этой сфере. Основной целью существования подобных законов является реабилитация людей с ограниченными возможностями, интеграция их в общество и обеспечение необходимых условий для эффективной работы.

В ходе исследования мы выяснили, насколько система квотирования рабочих мест на предприятиях и организациях способствует занятости инвалидов. Практически во всех субъектах РФ были приняты законы о квотировании рабочих мест для инвалидов, определяющие механизм их трудоустройства и порядок внесения работодателями ежемесячной обязательной платы за каждого нетрудоустроенного инвалида в случае невыполнения или невозможности выполнения установленной квоты. Опыт реализации системы квотирования рабочих мест для инвалидов показал, что она является наиболее действенной помощью государства инвалидам в сфере занятости, обеспечения указанных граждан рабочими местами. Квотирование рабочих мест для инвалидов на предприятиях и организациях является серьезным инструментом их трудоустройства, но лишь 15,7% знают этот закон и пользуются им. Не знакомы с данной системой 54,1% респондентов, 25,7% считают, что система квотирования не работает. С 1 января 2005 г. изменена численность сотрудников предприятий, для которых устанавливается квота рабочих мест для инвалидов (вместо 30 она повышается до 100), отменено положение о внесении обязательной платы за несоблюдение установленных квот. Иной вариант ответа (слышал, но не пользуюсь, надеюсь, что получится; на инвалидов с умственными отклонениями, но способных работать не рассчитан, действует не на всех предприятиях; работает фиктивно, для галочки; знаком, но не пользуюсь) дали 4,4% респондентов (табл. 3).

Таблица 3

Отношение респондентов к системе квотирования рабочих мест на предприятиях и организациях

Значения	Количество респондентов	% респондентов
Да, знаю и пользуюсь	53	15,7
Не знаком с этой системой	183	54,1
Нет, система квотирования не работает	87	25,7
Иной вариант ответа	15	4,4

По последним статистическим данным, в России численность инвалидов составит более 13 миллионов человек, из них почти 6 миллионов инвалидов трудоспособны [2].

Трудовая деятельность для человека является не только возможностью экономически обеспечить свое существование, но и фактором реализации своих способностей, приобщения к общественным ценностям. Только работа позволяет гражданину уважать себя, осознавать свою индивидуальность, быть полноценной частью социума.

Во времена Советского Союза именно ограничение в трудовых возможностях являлось единственным критерием установления инвалидности. Государство брало на себя обязательство материально содержать инвалида, поэтому вопросы социальной адаптации и трудоустройства даже не поднимались. Единственной государственной программой по созданию рабочих мест для людей с инвалидностью было формирование специализированных предприятий, где инвалиды в изолированных условиях могли заниматься неквалифицированным трудом (клеить коробки, собирать розетки и т.д.)

В федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» были заложены механизмы решения этой проблемы. Впервые инвалидность стала квалифицироваться не только по трудовым возможностям, но и по другим факторам ограничения жизнедеятельности. Была введена система квотирования рабочих мест для инвалидов, применены понятия «специальные рабочие места для инвалидов» и «специальные условия труда для инвалидов». К сожалению, практика оказалась далека от столь прогрессивных замыслов. Основной проблемой стало отсутствие эффективных государственных программ и квалифицированных специалистов, способных решать эти задачи. Результатом чего стало то, что на сегодняшний день не более 10% людей с инвалидностью имеют работу.

В качестве негативных факторов прежде все-

го нужно отметить перевод выплаты государственных социальных выплат (пенсий и компенсаций за отмененные льготы) в зависимость от нового критерия инвалидности – степеней ограничения способности к трудовой деятельности. Во-первых, этим шагом государство отняло закрепленное в конституции право распоряжаться своим трудом у большинства инвалидов, так как третья степень стала означать понятие «нетрудоспособен». Во-вторых, это практически лишило людей с инвалидностью стимула к труду. Разница в размере выплат между разными степенями получилась весьма значительной, и, конечно, большинство людей с инвалидностью предпочитают всяческими способами добиваться третьей степени и иметь более высокую пенсию, чем потерять в выплатах за небольшую вероятность трудоустройства как на открытом рынке труда, так и через госструктуры. Но и это еще не все, в этом году стал окончательно ясен замысел правительства: вся эта комбинация с переводом размера государственных социальных выплат с прежних групп инвалидности на степени ограничения способности к трудовой деятельности проводилась с целью сократить расходы нашего бюджета на инвалидов. Теперь, с переводом службы медико-социальной экспертизы под единое федеральное управление, повсеместно стали занижать степени ограничения способности к трудовой деятельности, а соответственно уменьшать размер пенсии и компенсаций за отмененные льготы. Доходит до того, что, если инвалид работает, то ему при очередном освидетельствовании вообще снимают степень ограничения способности к трудовой деятельности и практически не оказывают государственной поддержки. Все это происходит на фоне того, что правительство не только не развивает программы по трудоустройству, но и сворачивает те небольшие гарантии для инвалидов, которые были до этого. Федеральным законом № 122 были утверждены положения, что весь малый бизнес выводится из-под действия норм квотирования рабочих мест для инвалидов (ра-

нее под действие квотирования попадали все организации, имеющие численность сотрудников более 30 человек, теперь более 100). Также были отменены обязательные платежи со стороны работодателя за каждого нетрудоустроенного в счет квоты человека с инвалидностью. Получилось, что в регионах, где до этого действовала система квотирования, количество зарезервированных рабочих мест для трудоустройства инвалидов резко сократилось, а местные власти лишились возможности создавать специальные рабочие места для инвалидов за счет ранее собираемых денежных средств от работодателей [6].

7 апреля 2009 г. прошло первое заседание совета по делам инвалидов при Президенте РФ, на заседании президент поручил правительству проработать новый порядок установления размеров ежемесячных денежных выплат инвалидам и внести соответствующий порядок в Государственную думу. В своем выступлении министр Минздравсоцразвития РФ Т.А. Голикова отметила, что сегодня по разным оценкам число работающих инвалидов составляет от 460 до 914 тыс. чел., это около 15%. Но особенно низка занятость на современном этапе среди инвалидов первой и второй степени инвалидности – 8%. Для сравнения: в США из 54 млн инвалидов трудоустроены 29%, в Великобритании из 5 млн – 40%.

Низкий уровень занятости обусловлен действием ряда факторов, среди которых обострение

ситуации на рынке труда в целом, существующая привязка размера ежемесячных денежных выплат к степеням ограничения способности к трудовой деятельности, а также несовершенство правового регулирования занятости инвалидов. Министерство также поддерживает предложение об установлении размера ЕДВ исходя не из степени ограничения способности к трудовой деятельности, а из группы инвалидности. Кроме того, трансформация трудовых пенсий по инвалидности предполагает при наличии утраты профессиональной трудоспособности назначение пенсии и дифференциацию ее базового размера в зависимости от группы инвалидности, а не от степени утраты трудоспособности. Эти изменения министерство предлагает сейчас вносить в рамках поправок действующего пенсионного законодательства. Вместе с тем при установлении пенсии на определенный срок пенсионный капитал не будет списываться с индивидуального лицевого счета. Пенсия устанавливается на срок инвалидности, а по достижении пенсионного возраста назначается трудовая пенсия по старости.

Для решения проблем занятости инвалидов представляется целесообразным сочетание мер квотирования рабочих мест для инвалидов как одной из гарантий их трудовой занятости с мерами поддержки работодателей, включая возможное субсидирование предприятий, использующих труд инвалидов [7].

Таблица 4

Распределение ответов респондентов о знании законодательства в области трудоустройства инвалидов

Значения	Количество респондентов	% респондентов
Да, знаком	77	22,8
Нет, не знаком	205	60,6
Иной вариант ответа	56	16,6

Трудоустройство инвалидов регулируется ФЗ «О занятости населения в РФ», «О социальной защите инвалидов в РФ», законом РБ «О квотировании рабочих мест для инвалидов в РБ» и постановлением Правительства РБ о мерах по реализации закона РБ «О квотировании рабочих мест для инвалидов в РБ» от 1 августа 2006 г., № 236. Однако обеспечение права инвалида на труд зависит не только от наличия законов и нормативных документов, но и от возможности их реализации, эти задачи в полной мере могут быть решены

лишь при наличии системы государственных и общественных мер. Только 22,8% опрошенных знают о норме закона, 60,6% не знакомы с ним вообще, 16,6% респондентов дали свой вариант ответа – «мало знакомы» (табл. 4).

Таким образом, среди причин, снижающих социальную активность и конкурентоспособность инвалидов на рынке труда, можно назвать барьеры среды, трудности с передвижением, транспортировкой к месту работы, недоступность или неудобство различных объектов социальной ин-

фраструктуры, отсутствие или плохое качество необходимых технических приспособлений, незнание своих прав. Жизненные трагедии инвалидов выше, чем расходы здоровых людей, в связи с чем первым трудно затрачиваться на профессиональную подготовку. В результате инвалиды оказываются депривированными от социального признания и образовательных прав из-за своего низкого социально-экономического статуса, проблем с поиском работы и зависимости от статуса клиента.

Рассматривая государственную социальную политику в отношении инвалидов, мы выяснили, что большинство из них не удовлетворено работой государственных и общественных организаций, инвалиды желают работать, ищут возможности трудоустройства, но из-за отсутствия рабочих мест и соответствующей инфраструктуры решение данной проблемы представляется невозможным.

Одним из направлений государственной политики по трудоустройству инвалидов является квотирование рабочих мест на производстве. Хотя квотирование является серьезным инструментом трудоустройства инвалидов, основная доля опрошенных респондентов не знакома с положениями нормативно-правовых документов, касающихся этой проблемы, и не пользуется прописанными в них правами. Поэтому изучение и знание норм российского и регионального законодательства позволит расширить возможности трудоустройства инвалидов. Роль общественных организаций

в решении данного вопроса очевидна.

Исследование проблемы указывает на необходимость активного использования системы квотирования рабочих мест для инвалидов, развития новых государственных программ по решению проблем трудоустройства людей с ограниченными возможностями с обязательным привлечением к их реализации общественных организаций инвалидов, средств массовой информации.

#### Литература

1. Иващенко Г., Ким Е. Московский клуб инвалидов «Контакты-1»: основные принципы деятельности // Семья в России. – 1997. – № 2. – С. 61.
2. Инвалиды: к независимой жизни. – М.: Перспектива, 2000. – С. 9.
3. Ким Е. Концепция «независимой жизни» в социальной работе с детьми с ограниченными возможностями: автореф. ... канд. социол. наук. – М., 1997.
4. Российская энциклопедия социальной работы. – М., 1997. Т. 2.
5. Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Н. Ярской-Смирновой, П. Романова. – М.: ИНИОН, 2002. – С. 16-18.
6. Федеральный закон № 122 // <http://rabota.perspektiva-inva.ru/index.php?id=454>
7. О социальной защите инвалидов РФ: федеральный закон [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=72269;25.02.2010>>
8. Ярская-Смирнова Е. Социальное конструирование инвалидности // Социологические исследования. – 1999. – № 4. – С. 38-45.

Бубеев Николай Сергеевич – аспирант Института Монголоведения, Буддологии и Тибетологии БНЦ СО РАН.

Bubeev Nikolay Sergeevich – post-graduate student of the Institute of Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Buryat scientific centre, Siberian branch of Russian Academy of Science.

УДК 316.356.2

С.Г. Ефимов

### СЕМЬЯ КАК ЕСТЕСТВЕННАЯ СРЕДА ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕТЕЙ: ПРОБЛЕМЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА, ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ РЕГИОНА

*В статье характеризуются основы государственной поддержки семьи в связи с возрастанием роли всех институтов времен режимного общества в укреплении престижа семьи, повышении ее роли в формировании личности. В любом государстве сфера семьи – это, прежде всего часть социальной политики, которая осуществляется государственной политикой в отношении семьи.*

**Ключевые слова:** регион, семейная политика, престиж семьи, интеграция общества, субъект государственной семейной политики, жизненные силы семьи, жизненное пространство семьи, воспитательная модель, оценка пущаемости.

S.G. Efimov

### FAMILY AS THE NATURAL MEDIUM OF THE SUBSISTENCE OF CHILDREN: PROBLEMS, LEGISLATIVE PRACTICE, ITS REALIZATION IN THE CONDITIONS OF THE REGION

*In the article the bases of state support of family in connection with the growth of the role of all institutes of the times of regime society in strengthening of the prestige of family, increase in its role in molding of personality are characterized. In any state the sphere*