

Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд

Об авторе

Д-р Артур О'Рейли в прошлом работал помощником генерального директора Ирландского национального управления профессиональной подготовки и занятости, а также руководителем Национального реабилитационного совета и Национального управления по нетрудоспособности. Он возглавляет Национальный аккредитационный комитет, который осуществляет надзор за соблюдением стандартов качества в учебных центрах. Артур О'Рейли занимал посты президента Международной организации по реабилитации (Rehabilitation International) и председателя Европейского центра развития профессиональной подготовки (CEDEFOP). Он также работал консультантом таких организаций, как Европейская комиссия, ОЭСР, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и МОТ.

Право людей
с ограниченными
возможностями
на достойный труд

Артур О'Рейли

Международное бюро труда – Женева

Copyright © Международная организация труда, 2008
Впервые опубликовано в виде рабочего документа в 2003 г.
Переработанное и исправленное издание 2007 г.

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее, краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует подобные обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в Великобритании в Агентстве по авторскому праву (Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk]), в Соединенных Штатах – в Центре по проверке авторских прав (Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; e-mail: info@copyright.com]) или в других странах – в соответствующих организациях по правам на воспроизведение в печати, могут делать ксерокопии в соответствии с лицензиями, выданными им для этой цели.

Права людей с ограниченными возможностями на достойный труд. О'Рэйли, Артур.
Женева, Международное бюро труда, 2007.
ISBN: 978-92-2-420144-8 (print)
ISBN: 978-92-2-420145-5 (web pdf)

Также опубликовано на английском языке: *The right to decent work of persons with disabilities*, Geneva, International Labour Office, 2007; ISBN: 978-92-2-120144-1 (печатное издание), ISBN: 978-92-2-120145-8 (веб-издание в формате pdf); на французском языке: *Le droit des personnes handicapées au travail décent*, ISBN 978-92-2-220144-0 (печатное издание), 978-92-2-220145-7 (веб-издание в формате pdf), Geneve, 2007; на испанском языке: *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, ISBN 978-92-2-320144-9 (печатное издание), 978-92-2-320145-6 (веб-издание в формате pdf), Ginebra, 2007; на амхарском языке: ISBN 978-92-2-920144-3 (печатное издание), 978-92-2-920145-0 (веб-издание в формате pdf); на арабском языке: ISBN 978-92-2-620144-6 (печатное издание), 978-92-2-620145-3 (веб-издание в формате pdf); на китайском языке: ISBN 978-92-2-520144-7 (печатное издание), 978-92-2-520145-4 (веб-издание в формате pdf); на немецком языке: ISBN 978-92-2-720144-5 (печатное издание), 978-92-2-720145-2 (веб-издание в формате pdf); на японском языке: ISBN 978-92-2-820148-2 (печатное издание), 978-92-2-820149-9 (веб-издание в формате pdf); на языке суахили: ISBN 978-92-2-920150-4 (печатное издание), 978-92-2-920151-1 (веб-издание в формате pdf); на монгольском языке: ISBN 978-92-2-820144-4 (печатное издание), 978-92-2-820145-1 (веб-издание в формате pdf); на португальском языке: ISBN 978-92-2-820327-1 (печатное издание), 978-92-2-820328-8 (веб-издание в формате pdf); на тайском языке: ISBN 978-92-2-820146-8 (печатное издание), 978-92-2-820147-5 (веб-издание в формате pdf); на вьетнамском языке: ISBN 978-92-2-820181-9 (печатное издание), 978-92-2-820182-6 (веб-издание в формате pdf)

Каталог публикаций МОТ

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые в них мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Там же, а также по электронной почте (pubvente@ilo.org) можно бесплатно получить каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий.

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns.

Отпечатано в России.

Каждый день мы сталкиваемся с напоминанием о том, что для всех нас труд – это определяющий фактор человеческого существования. Он является способом зарабатывания на жизнь и удовлетворения основных потребностей. Но, кроме того, он является деятельностью, с помощью которой происходит самоутверждение людей как в их собственных глазах, так и в глазах окружающих. Труд играет решающую роль в индивидуальном выборе, в обеспечении благосостояния семей и стабильности в обществе.

Хуан Сомавия, Генеральный директор МОТ, июнь 2001 г.

Все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей.

Филадельфийская декларация, Международная конференция труда, 1944 г.

Все государства-члены МОТ, даже если они не ратифицировали указанные Конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих Конвенций, включая принцип недопущения дискриминации в области труда и занятий.

Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998 г.

Каждый Член Организации в соответствии с национальными условиями, практикой и возможностями разрабатывает, осуществляет и периодически пересматривает национальную политику в области профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, (которая) направлена на то, чтобы соответствующие меры по профессиональной реабилитации распространялись на все категории инвалидов, а также на содействие возможностям занятости инвалидов на свободном рынке труда, (и) основана на принципе равенства возможностей инвалидов и работников в целом.

Конвенция МОТ 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159)

Содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости ... следует считать средством обеспечения на практике осуществления права на труд.

Рекомендация МОТ 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (№ 169)

Государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими; оно включает 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.

Конвенция ООН о правах инвалидов, 2006 г.

Когда у инвалидов появились возможности выполнять работу, соответствующую их квалификации, интересам и способностям, многие из них продемонстрировали, что могут быть ценными работниками и успешными бизнесменами, и опровергли ошибочные представления о своей неспособности работать. Благодаря этому страны всего мира все более осознают, что люди с ограниченными возможностями представляют собой огромный, зачастую никак не используемый потенциал, что они могут вносить существенный вклад в развитие национальной экономики, что их трудоустройство позволяет уменьшать расходы на выплату пособий по инвалидности и сокращать бедность, что необходимы согласованные усилия для устранения препятствий, не позволяющих многим инвалидам участвовать в экономической деятельности и жизни общества.

Во всем мире насчитывается примерно 470 миллионов людей с ограниченными возможностями трудоспособного возраста. И хотя данные об их статусе занятости отличаются неполнотой и проводить сравнение между странами довольно затруднительно, тем не менее вполне очевидно, что инвалиды страдают от дефицита достойного труда гораздо сильнее, чем остальные люди. Достойную работу не могут найти многие женщины и мужчины с ограниченными возможностями, даже прошедшие необходимое обучение, из-за чего они испытывают разочарование и теряют надежды. Потерявшие уверенность в себе из-за столкновений с дискриминационными барьерами и существующими в обществе ошибочными представлениями об их неспособности работать, многие инвалиды прекращают активные поиски работы и живут на пособия по инвалидности там, где таковые существуют, либо кое-как перебиваются незначительными заработками в неформальном секторе экономики и полагаются на поддержку своих родных и близких.

При всех этих обстоятельствах неудивительно, что между инвалидностью и бедностью существует прочная связь. В соответствии со статистическими данными ООН, 82 процента людей с ограниченными возможностями в развивающихся странах живут за чертой бедности и входят в состав наиболее незащищенных и маргинализированных групп, которые, по оценкам, составляют от 15 до 20 процентов всех бедных в этих странах. В предстоящие годы потребуются значительные непрерывные усилия по охвату инвалидов программами содействия занятости, развития сельских районов и сокращения бедности и рядом других направлений деятельности с тем, чтобы открыть перед ними возможности продуктивной занятости и достойного трудоустройства. Это позволит продвигнуться к достижению провозглашенной в Декларации тысячелетия цели сокращения бедности, а государствам воспользоваться вкладом инвалидов в развитие экономики и общества и избежать существенных расходов, связанных с их социальной изоляцией.

Программа действий, направленных на преодоление препятствий на пути к социальной интеграции, усиление борьбы за устранение дискриминации по признаку инвалидности и позитивное содействие интеграции инвалидов во все сферы жизни общества, содержится в разработанных МОТ международных трудовых нормах и, в частности, в Конвенции о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, а также в Своде практических правил МОТ «Вопросы труда инвалидов» (Managing Disability in the Workplace)

и в других международных, региональных и национальных документах. Деятельность по осуществлению всех этих мер получила новый импульс благодаря единогласно принятой Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 2006 года Конвенции о правах инвалидов, которая знаменует собой коренное изменение в подходе к вопросам инвалидности в международном праве, открывает инвалидам пути к независимости и достойному труду, к полной интеграции во все сферы жизни общества. Хотя эта конвенция и не провозглашает никаких новых прав, тем не менее благодаря своим положениям о профессиональной подготовке, труде и занятости она повлияет на возможности инвалидов трудоспособного возраста получать свободно выбранную достойную работу на условиях формальной занятости или самозанятости. Конвенция признает право инвалидов зарабатывать себе на жизнь трудом, который они свободно выбрали или на который они свободно согласились, на основе принципов равных возможностей, равного обращения и недискриминации и предусматривает защиту законом этого права, в том числе права инвалидов вступать в профсоюзы. Во всех формах занятости будет запрещена дискриминация по признаку инвалидности; работники, получившие инвалидность во время трудовой деятельности, будут оставаться на работе благодаря специальным программам по сохранению рабочих мест, будут также приниматься меры по профессиональной и квалификационной реабилитации инвалидов и их возвращению на работу.

Публикация «Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд», выпущенная МОТ в Международный день инвалидов, 3 декабря 2007 года, призвана помочь странам в осуществлении положений существующих документов МОТ и Конвенции ООН о правах инвалидов, когда последняя вступит в силу после ратификации двадцатью странами. В этой публикации прослеживается возрастание внимания к проблемам инвалидов в международных и национальных документах с начала XX века и анализируются принимаемые в различных странах политические меры. В ней также со всей очевидностью показан достигнутый прогресс, но при этом подчеркивается и необходимость в наращивании международных и национальных усилий по преодолению экономической и социальной изоляции людей с ограниченными возможностями.

В предстоящие годы Конвенция ООН о правах инвалидов вместе с конвенциями МОТ и другими международными, региональными и национальными инициативами будут помогать улучшать жизненные условия и положение людей с ограниченными возможностями во всем мире. Их успешное выполнение будет способствовать соблюдению прав и достоинства инвалидов, расширению их возможностей, а также укреплению экономики и обогащению общества в целом. Всему этому призвана содействовать настоящая публикация.

Хосе Мануэль Салазар-Ксиринакс
*Исполнительный директор
МОТ по вопросам занятости,
Женева*

Ноябрь 2007 г.

Содержание

	Страница
Предисловие	vii
Введение	1
Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд: краткий обзор	3
Введение	3
Основные международные правовые документы и политические инициативы	4
1. Международные правовые документы и политические инициативы, касающиеся права инвалидов на труд	15
1.1 Введение	15
1.2 Первые инициативы МОТ	15
1.3 Всеобщая декларация прав человека	18
1.4 Совет Европы: Европейская конвенция о правах человека	19
1.5 Конвенция МОТ о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)	20
1.6 Первая рекомендация МОТ, посвященная вопросам профессиональной реабилитации	20
1.7 Другие документы МОТ (1958–1968 гг.)	21
1.8 Международные пакты	22
1.9 Декларация ООН о правах умственно отсталых лиц	24
1.10 Документы МОТ о развитии людских ресурсов	24
1.11 Призыв МОТ к проведению широкой кампании	25
1.12 Декларация ООН о правах инвалидов	25
1.13 Международный год инвалидов	26
1.14 Всемирная программа действий ООН и Десятилетие инвалидов	26

1.15	Конвенция МОТ № 159	27
1.16	Рекомендация ЕС о занятости инвалидов	30
1.17	Рекомендация о разработке конвенции ООН	31
1.18	Совет Европы: последовательная политика в отношении реабилитации инвалидов	31
1.19	Азиатско-тихоокеанское десятилетие инвалидов	32
1.20	ООН: Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов	33
1.21	Венская декларация.....	36
1.22	Контроль за соблюдением положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах применительно к лицам с ограниченными возможностями	37
1.23	Копенгагенская декларация	39
1.24	Запрещающая дискриминацию поправка к Договору о ЕС	41
1.25	Совет Европы: Европейская социальная хартия	42
1.26	Межамериканская конвенция	44
1.27	Африканское десятилетие инвалидов	44
1.28	Хартия фундаментальных прав ЕС	45
1.29	Директива Евросоюза о дискриминации	46
1.30	Женщины-инвалиды.....	46
1.31	Образование и подготовка	50
1.32	Европейский год инвалидов	51
1.33	План действий ЕС в отношении инвалидов на 2004–2010 гг.	52
1.34	Совет Европы: Малагская декларация 2003 года	53
1.35	План действий Совета Европы на 2006–2015 гг.	54
1.36	Арабское десятилетие инвалидов	56
1.37	Американское десятилетие инвалидов	56
1.38	Конвенция ООН о правах инвалидов	57

	Страница
2 Труд и варианты занятости	63
2.1 Открытая (конкурентная) занятость	63
2.2 Защищенная занятость	67
2.3 Занятость с поддержкой	71
2.4 Социальные предприятия	75
3 Содействие труду и занятости	79
3.1 Введение	79
3.2 Службы занятости	82
3.3 Обучение с целью трудоустройства	83
3.4 Финансовая поддержка	87
3.5 Техническая и индивидуальная поддержка	90
3.6 Система квотирования	90
3.7 Антидискриминационное законодательство	96
3.8 Разъяснительная работа	107
3.9 Решение вопросов труда инвалидов	109
3.10 Консультационные механизмы	111
3.11 Информация, мониторинг и оценка	112
4 Основные вопросы и повестка дня для дальнейших действий	119
4.1 Введение	119
4.2 Конвенция ООН о правах инвалидов	119
4.3 Повестка дня для дальнейших действий с упором на вопросы труда и занятости	121

Приложения:

1	Возможности труда и занятости инвалидов на раннем этапе (1900–1930 гг.)	131
2	Определения	138
3	Ратификации Конвенции МОТ 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159), по состоянию на октябрь 2007 года	141
4	Ратификации и подписания Конвенции ООН о правах инвалидов, по состоянию на октябрь 2007 года	142
5	План действий Совета Европы на 2006–2015 гг. по защите прав людей с ограниченными возможностями и обеспечению их полноценного участия в жизни общества: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе	144

В основу настоящей публикации положен рабочий документ МОТ, подготовленный в 2003 году в рамках подготовки Конвенции ООН о правах инвалидов. Этот рабочий документ предназначался в первую очередь для тех, кто занимался разработкой положений вышеупомянутой конвенции, касающихся труда и занятости. Документ, в котором рассматривались происходившая с течением времени эволюция принадлежащего инвалидам «права на труд»,¹ подходы к решению проблем инвалидов в существовавших на данный момент международных правовых актах и национальном законодательстве, а также имевшийся опыт в реализации возможностей занятости и трудоустройства, позволял разработчикам будущей конвенции ООН опираться в своей работе на уже достигнутые успехи.

Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о правах инвалидов 13 декабря 2006 года. Ввиду большого интереса, вызываемого вышеупомянутым рабочим документом, МОТ решила переработать и исправить его с учетом не только уже принятой конвенции, но и других важных событий, произошедших в данной сфере с 2003 года.

В самом начале публикации приведен краткий обзор основных международных правовых документов и политических инициатив, касающихся прав инвалидов, с особым упором на вопросы труда и занятости. Затем, в главе 1, следует более подробное описание международных актов, политических мер и инициатив, содержащее в том числе и упоминания о спорах, происходящих по поводу их практической эффективности.

Глава 2 посвящена различным возможностям, имеющимся у инвалидов, которые желают трудиться на условиях свободного (конкурентного) найма, найма с поддержкой, на специализированных, а также на социальных предприятиях. В этой главе рассматриваются данные, свидетельствующие об изменениях, происходящих в каждой из вышеперечисленных категорий занятости, и освещаются основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться в каждом случае.

В главе 3 рассматриваются основные подходы, которые используются на уровне отдельных стран для того, чтобы помогать людям с ограниченными возможностями получать, сохранять за собой работу и продвигаться по службе, в том числе в таких областях, как законодательство, службы занятости, профессиональная подготовка, управление работниками с инвалидностью, финансовая, техническая и персональная поддержка, разъяснительная работа. В этой главе также рассказывается о таких важ-

¹ В настоящей публикации термины «люди с ограниченными возможностями» и «инвалиды» являются взаимозаменяемыми, что отражает особенности терминологии, принятой в различных странах мира.

ных элементах эффективной политики, как консультирование, сбор информации, контроль за соблюдением и оценка результатов.

В главе 4 анализируются основные сферы, которые по-прежнему нуждаются во внимании, несмотря на ряд принимаемых на международном, региональном и национальном уровне мер, направленных на улучшение возможностей трудоустройства инвалидов. В этой главе содержатся рекомендации относительно способов достижения положительных результатов в данных сферах, а также предлагается программа действий, необходимых для выполнения положений Конвенции ООН, касающихся труда и занятости.

Приложение 1, в котором прослеживается эволюция возможностей инвалидов в области труда и занятости в промышленно развитых странах в начале XX века, придает публикации историческую перспективу. В Приложении 2 приведены определения основных терминов. В Приложении 3 перечислены страны, ратифицировавшие Конвенцию МОТ 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159). Приложение 4 содержит перечень государств и региональных организаций, подписавших и ратифицировавших Конвенцию ООН о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней, по состоянию на октябрь 2007 года. В Приложении 5 приведены выдержки, касающиеся вопросов занятости, из плана действий в отношении инвалидов, принятого Советом Европы и рассчитанного на 2006–2015 гг.

Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд: краткий обзор

Введение

Как отмечается в Венской декларации и программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 года, права человека и основные свободы являются правами, данными с рождения каждому человеку. Это положение является сутью Всеобщей декларации прав человека, которая начинается следующими словами: *«Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира...»* Оно находит конкретное применение в Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, а также в других международных документах (см. главу 1). Государства подтверждают этот принцип снова и снова, в том числе и в тексте Копенгагенской декларации и программе действий, принятых в 1995 году на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, признавая, что ответственность за поощрение и защиту этих прав и свобод лежит прежде всего на правительствах. Принятие такой ответственности должно было бы привести к быстрой ратификации и осуществлению положений международных документов, к соблюдению международно признанных деклараций, касающихся устранения дискриминации, поощрения и защиты прав человека. О том, что это не произошло в той мере, в какой должно было бы, свидетельствуют регулярно звучащие призывы (в том числе и от глав государств и правительств на Встрече на высшем уровне в Копенгагене) к более полному соблюдению соответствующих положений и к отказу, насколько это возможно, от использования оговорок.

Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Государства, независимо от их политических, экономических, социальных и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы.

Как говорится в Декларации ООН о праве на развитие, принятой в 1986 году, право на развитие является неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами. Поскольку все права человека являются нерушимыми и ни одно из них не превосходит другое, более полное соблюдение какого-либо из

прав не может компенсировать ущемление другого (UN, 2001, para. 10). Как отмечается в Венской декларации, хотя развитие содействует осуществлению всех прав человека, на отсутствие развития нельзя ссылаться для оправдания ущемления международно признанных прав человека. Другими словами, поощрение и защита прав человека должны осуществляться без каких-либо условий.

Бедность не позволяет пользоваться практически никакими правами человека. Важность международного сотрудничества в искоренении бедности и поощрении развития очевидна. Принцип международного сотрудничества признан в международных пактах.

Основные международные правовые документы и политические инициативы

Один из первых международных документов, признавших право людей с ограниченными возможностями на труд, был принят МОТ в 1944 году. В обстоятельной и дальновидной рекомендации МОТ недвусмысленно констатировала, что работникам-инвалидам «независимо от причины их инвалидности, должны быть предоставлены все возможности для восстановления профессиональной трудоспособности, специализированного профессионального ориентирования, обучения и переобучения и для занятости на полезной работе» (Рекомендация 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру (№ 71)). МОТ заявила, что там, где это возможно, инвалиды должны проходить подготовку совместно с остальными работниками, на таких же условиях и при такой же оплате, и призвала к обеспечению равенства возможностей при найме на работу для инвалидов и к позитивным действиям по содействию занятости работников с серьезной инвалидностью.

Четыре года спустя право на труд всех людей, включая лиц с ограниченными возможностями, было признано ООН. Статья 23 Всеобщей декларации прав человека (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года) констатировала со всей определенностью: «Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспече-

ния. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов».

В 1955 году МОТ приняла международный документ, который оказался одним из наиболее важных в том, что касается права людей с ограниченными возможностями на труд – Рекомендацию 1955 года о перекавалификации инвалидов (№ 99). До принятия МОТ Конвенции о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159) и соответствующей Рекомендации № 168 в 1983 году, т.е. почти тридцать лет спустя, Рекомендация № 99 служила основой для национального законодательства и практики в вопросах профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и трудоустройства людей с ограниченными возможностями. Она основывалась на основных положениях более ранних документов, касающихся, например, профессиональной подготовки, равенства возможностей и равной платы за равный труд.

16 декабря 1966 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 2200А (xxi)), текст которого разрабатывался в тесном взаимодействии с МОТ и который придал ранее существовавшим положениям форму обязывающего договора. Государства-участники этого пакта признают право каждого человека на труд, включающее право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и обязуются обеспечивать это право. Меры, необходимые для полного осуществления этого права, включают в себя профессиональную ориентацию, подготовку и производительную занятость. Государства-участники также обязуются обеспечивать работникам равную плату за труд равной ценности без какого бы то ни было различия; условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; а также одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации. Международный пакт о гражданских и политических правах, также принятый в 1966 году, не затрагивает конкретных вопросов занятости, но он содержит важное положение, запрещающее дискриминацию по любому признаку, включая инвалидность.

В 1971 году Генеральная Ассамблея ООН провозгласила Декларацию о правах умственно отсталых лиц (резолюция 2856 от 20 декабря 1971 года), которая подтвердила, среди прочего, их право продуктивно трудиться или заниматься каким-либо другим полезным делом в полную меру своих возможностей.

Для создания условий, поощряющих, помогающих и позволяющих лицам с ограниченными возможностями осуществлять свое право на труд на основе равенства и без дискриминации, принятая МОТ в 1975 году Конвенция о развитии людских ресурсов (№ 142) призвала государства-члены разрабатывать и создавать открытые, гибкие и дополняющие друг друга системы общего и профессионально-технического образования, школьной и профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, включая системы постоянной информации относительно занятости. Подробные разъяснения относительно того, каким образом должны осуществляться положения вышеупомянутой конвенции, содержатся в соответствующей Рекомендации 1975 года о развитии людских ресурсов (№ 150), которая закрепляет принцип комплексного подхода к профессиональной ориентации и подготовке, подчеркивает значение информирования широкой общественности, работодателей и работников о вопросах занятости лиц с ограниченными возможностями и призывает к созданию на рабочих местах, где это необходимо, специальных приспособлений для работников-инвалидов. Данная рекомендация содержит важное упоминание о том, что МОТ и ЮНЕСКО осуществляли тесное сотрудничество с тем, чтобы акты обеих этих организаций преследовали единые цели, и что они будут продолжать тесно сотрудничать с целью эффективного применения этих актов. В качестве дальнейшего шага МОТ приняла 24 июня 1975 года резолюцию о профессиональной реабилитации и социальной реинтеграции лиц с физическими или умственными недостатками, также отражающую ее представления о важности многопланового сотрудничества между международными организациями в борьбе за осуществление права инвалидов на труд. В этой резолюции МОТ призвала к проведению совместно с Организацией Объединенных Наций, ее специализированными агентствами, а также международными, региональными и неправительственными организациями (НПО) широкой кампании за профессиональную реабилитацию² и социальную реинтеграцию лиц с ограниченными возможностями, результатом которой впоследствии стали, среди прочих инициатив, объявление 1981 года Международным годом инвалидов и принятие Всемирной программы действий в отношении инвалидов.

Почти сразу же за этим Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах инвалидов (резолюция 3447, принята 9 декабря 1975 года),

² «Профессиональная реабилитация» – это процесс, который позволяет людям с ограниченными возможностями получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе и тем самым способствует их социальной интеграции или реинтеграции (ILO 2002).

ставшую еще одним подтверждением права на труд и права на получение связанных с работой услуг, включая профессиональное консультирование и подготовку.

В соответствии с лозунгом «Полное участие и равенство», под которым проводился Международный год инвалидов, и в соответствии с целью Всемирной программы действий, а также осозная, что изменения, произошедшие со времени принятия ее основополагающей Рекомендации № 99 в 1955 году, обусловили целесообразность принятия новых международных трудовых норм, касающихся профессиональной реабилитации и занятости, МОТ приняла в 1983 году принципиально новую Конвенцию № 159. Эта конвенция устанавливает ряд фундаментальных принципов, которые должны лежать в основе политики в области профессиональной реабилитации и занятости, придавая особое внимание таким из них, как равенство возможностей и обращения, позитивные меры, которые не следует воспринимать как дискриминационные по отношению к остальным работникам, охват инвалидов базовыми программами и услугами, связанными с работой, услуги для проживающих в сельских районах и в отдаленных местностях, подготовка квалифицированного персонала, необходимость проведения консультаций с организациями работодателей и работников, а также с представительными организациями инвалидов и по делам инвалидов. Соответствующая Рекомендация № 168 определяет меры, которые необходимо принимать для обеспечения равных возможностей занятости, в том числе «по разумному приспособлению рабочих мест, трудовых операций, инструментов, оборудования и организации труда», и указывает, какие шаги следует предпринимать для обеспечения эффективности консультирования, о котором говорится в конвенции.

На состоявшемся в 1987 году Глобальном совещании экспертов для обзора хода осуществления Всемирной программы действий прозвучало предложение разработать руководящие принципы, указывающие приоритеты деятельности на предстоящие годы и основанные на признании прав инвалидов (включая право на труд). Участники совещания рекомендовали Генеральной Ассамблее ООН созвать специальную конференцию для разработки международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении людей с ограниченными возможностями. После того, как Генеральная Ассамблея ООН не смогла прийти к согласию по этому вопросу, 20 декабря 1993 года были приняты Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (резолюция 48/96). Стандартные правила представляют собой набор необязательных норм, хотя Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС)

выразил надежду, что они могут стать «нормами международного обычного права, когда они будут применяться большим числом государств, выразивших желание соблюдать международное право» (А/С. 3/48/L.3, 1 Oct. 1993, р. 6). Вопросам занятости посвящено правило 7, которое требует, чтобы все государства принимали различные меры (большинство из которых уже предусмотрено в соответствующих ранее принятых конвенциях и рекомендациях МОТ), обеспечивающие инвалидам равные возможности для занятия производительной и доходной деятельностью на рынке труда.

Продолжая утверждать право на труд, Всемирная конференция по правам человека, проходившая в 1993 году в Вене, впрямую упомянула о людях с ограниченными возможностями и подчеркнула в Венской декларации и программе действий, что «все люди рождаются равными и имеют равные права на жизнь и благосостояние, образование и труд, на независимую жизнь и на активное участие во всех сферах жизни общества. Любая прямая дискриминация или иное негативное дискриминационное обращение с инвалидами являются поэтому нарушением их прав» (п. 63). Участники Всемирной конференции призвали правительства принять или соответствующим образом изменить законодательство, чтобы обеспечить инвалидам доступ к этим и другим правам.

В конце 1994 года Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что последствия дискриминации по признаку инвалидности были особенно тяжелыми в области образования, занятости, обеспечения жильем, транспортом, в культурной жизни и в обеспечении доступа к общественным местам и службам (General Comment No. 5). По мнению комитета, занятость являлась той сферой, где дискриминация носила весьма очевидный и устойчивый характер. В большинстве стран уровень безработицы среди инвалидов был в два-три раза выше, чем среди остальных работников. Люди с ограниченными возможностями были заняты главным образом на малооплачиваемой работе, не имели почти никакой социальной и правовой защиты и нередко вытеснялись из основных секторов рынка труда. Как неоднократно отмечала МОТ, главными причинами, по которым инвалиды не могли устроиться на работу, зачастую оказывались физические барьеры, такие, как отсутствие средств доступа в общественном транспорте, жилых помещениях и на рабочих местах. Комитет обратил внимание на полезные и обстоятельные документы, разработанные МОТ, включая, в частности, Конвенцию № 159, и призвал государства, подписавшие Международный пакт, рассмотреть вопрос о ратификации этой конвенции.

В проводившейся в 1995 году Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития главы государств и правительств, признавая особые трудности, с которыми сталкиваются при трудоустройстве инвалиды, обязались в Копенгагенской декларации в центр стратегии и политики правительств поставить создание рабочих мест, сокращение уровня безработицы и поощрение адекватным образом оплачиваемого труда при полном уважении прав таких работников. Принятая на этой встрече программа действий предусматривает принятие эффективных мер для прекращения всех форм дискриминации в отношении лиц с инвалидностью (параграф 15 (i)).

Повторяя прозвучавший за год до этого призыв Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, программа действий призвала правительства к улучшению условий труда и повышению качества занятости путем, среди прочего, «серьезного рассмотрения возможности ратификации и полного осуществления конвенций МОТ, касающихся прав на работу по найму ... инвалидов» (параграф 54 (с)). Признавая исключительную роль, которую играет МОТ на международном уровне в сфере труда благодаря своей особой трехсторонней структуре и деятельности, программа призвала правительства содействовать усилению этой роли, особенно в том, что касается повышения уровня занятости и улучшения условий труда.

Принятая Советом Европы Европейская социальная хартия (пересмотренная в 1996 г.) также признает право каждого человека «иметь возможность зарабатывать себе на жизнь трудом по свободно избранной специальности» и право всех трудящихся на справедливые условия труда. Кроме того, хартия специально подтверждает, что инвалиды имеют право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества.

В конце 2000 года Европейский Союз принял директиву, которая запрещает прямую и косвенную дискриминацию в области занятости по целому ряду признаков, включая инвалидность. Эта директива действует, среди прочего, в отношении критериев отбора и условий принятия на работу, профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, условий труда и занятости, включая оплату труда. Важное значение имеет то, что директива предусматривает осуществление «разумного приспособления» к нуждам инвалидов, т.е. работодатели должны принимать, где это необходимо, соответствующие меры, позволяющие лицам с ограниченными возможностями получать работу, работать и продвигаться по службе или проходить подготовку, если только

эти меры не ложатся на работодателя «несоразмерным бременем» (EU, 2000, pp.16–22).

Для того, чтобы помочь работодателям ориентироваться в практических способах осуществления мер, предусмотренных в международных документах, подобных вышеупомянутым, был составлен свод практических правил МОТ под названием «Вопросы труда инвалидов» (Managing disability in the workplace: An ILO code of practice (ILO, 2002)). Этот свод был разработан и единогласно принят на трехсторонней встрече экспертов (представляющих правительства, организации работодателей и работников), которая проводилась в октябре 2001 года по решению, принятому Административным советом МОТ на его 277-й сессии в марте 2000 года. И хотя данный свод предназначался в первую очередь для работодателей, он должен оказаться весьма полезным также для правительств, которые играют первоочередную роль в создании необходимой правовой основы для продвижения принципа равенства возможностей и обращения на рабочем месте, и для представителей работников, главная задача которых – защита интересов трудящихся. Положения свода основываются на принципах, лежащих в основе международных документов и инициатив.

Положения общих международных документов по правам человека, несомненно, относятся ко всем людям, включая инвалидов. Это вполне определенным образом подтвердил в 1994 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (General Comment No. 5). Однако комитет признал (параграф 2), что в своих отчетах о выполнении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства-участники уделяют лицам с ограниченными возможностями очень мало внимания. Необходимость дополнения международных актов по правам человека детальными положениями об инвалидах была признана в более поздних документах, в том числе в Конвенции о правах ребенка (статья 23), в Африканской хартии прав человека и народов (статья 18 (4)) и в Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статья 18): и это позволило комитету сделать вывод, что «идея о том, что принадлежащие лицам с ограниченными возможностями права человека необходимо защищать и поощрять с помощью как общих, так и специальных законов, политических мер и программ, получила в настоящее время широкое признание» (параграф 6).

С целью разработки специального правового документа – Конвенции ООН о правах инвалидов – в 1999 году была инициирована новая кампания под названием «Международная организация по реабилитации: Хартия третьего тысячелетия» (9 сентября 1999 г.). В декабре 2001 года на основе резолюции, предложенной правительством Мексики, Генеральная Ассамблея ООН создала Специальный комитет по всеобъемлющей единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов «для рассмотрения предложений относительно всеобъемлющей единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов на основе комплексного подхода к работе в областях социального развития, прав человека и недискриминации и с учетом рекомендаций Комиссии по правам человека и Комиссии социального развития».

Специальный комитет приступил к работе в июле 2002 года. После открытой и «прозрачной» разработки текста будущего документа, в которой принимали конструктивное участие все заинтересованные стороны, в том числе инвалиды и их представительные организации, Специальный комитет провел восемь рабочих заседаний, и затем его работа завершилась принятием Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции о правах инвалидов 13 декабря 2006 года (резолюция 61/106). Этот документ воспринимается как «всеобъемлющая и единая международная конвенция о поощрении и защите прав и достоинства инвалидов, (которая) явится важным вкладом в преодоление глубоко неблагоприятного социального положения инвалидов и в расширение их участия в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни при равных возможностях – как в развитых, так и в развивающихся странах» (там же, Преамбула (y)).

Принципами вышеупомянутой конвенции являются: уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости; недискриминация; полное и эффективное вовлечение и включение в общество; уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества; равенство возможностей; доступность; равенство мужчин и женщин; уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

Государства-участники Конвенции о правах инвалидов имеют как общие, так и конкретные обязательства. К первым относятся обязательства:

- принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в конвенции;
- учитывать во всех стратегиях и программах защиту и поощрение прав человека инвалидов;
- обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с конвенцией;
- принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия;
- поощрять преподавание специалистам и персоналу, работающим с инвалидами, признаваемых в конвенции прав.

В том, что касается труда и занятости, государства-участники конвенции признают право инвалидов на труд наравне с другими; это включает в себя и право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который инвалид свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях открытой, инклюзивной и доступной производственной среды. Государства-участники также обязуются принимать надлежащие меры, включая те, которые специально указаны в конвенции, к обеспечению и поощрению реализации права на труд.

Целью Конвенции о правах инвалидов является не установление новых прав, а подтверждение, закрепление и уточнение прав, уже предусмотренных в других международных документах. Конвенция подтверждает, что все эти права распространяются на лиц с ограниченными возможностями, предусматривает создание Комитета по правам инвалидов для контроля за соблюдением положений конвенции и обязывает государства-участники тесно консультироваться с инвалидами и активно привлекать их через представляющие их организации к разработке и применению законодательства и стратегий, направленных на выполнение конвенции, а также к другим процессам принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов.

Несмотря на существующие национальные, региональные и международные правовые нормы и другие документы, а также несмотря на деятельность международных органов и усилия неправительственных организаций, люди с ограниченными возможностями во всем мире по-прежнему продолжают страдать от повсеместного нарушения их прав человека. Это является неоспоримым фактом. Что касается сферы занятости,

то имеющиеся статистические данные показывают, что доля экономически неактивных лиц среди инвалидов обычно гораздо больше, чем среди остальных людей. Испытываемые инвалидами проблемы с доступом к физической среде, в том числе к средствам транспорта, жилым помещениям и рабочим местам, риск потери льгот и пособий в случае выхода на работу в сочетании с предубеждениями, прочно укоренившимися среди многих работодателей, коллег по работе и общественности, только усугубляют и без того непростую ситуацию. Однако нельзя сказать, что никаких улучшений не происходит. Наблюдаемое в последние годы заметное совершенствование национального антидискриминационного законодательства весьма обнадеживает даже несмотря на то, что принятие закона еще не гарантирует его исполнения. Настойчивые усилия международных организаций, в частности МОТ, в продвижении принципа равных возможностей и равного обращения в сфере занятости продолжают приносить свои важные плоды в борьбе с экономической и социальной изоляцией инвалидов. Мы надеемся, что новая конвенция ООН обеспечит наращивание национальных и международных усилий и придаст дополнительный импульс борьбе с дискриминацией по признаку инвалидности и позитивному продвижению социальной интеграции.



Для заметок

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

1.1 Введение

В этой главе рассказывается, в хронологическом порядке, об основных правовых документах и политических инициативах ООН, МОТ, Совета Европы и Европейского Союза, касающихся права инвалидов на труд. В их число входят Венская декларация и программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году, а также Копенгагенская декларация и программа действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в 1995 году.

1.2 Первые инициативы МОТ

Международная организация труда (МОТ), образованная в 1919 году, является старейшим из специализированных технических агентств в системе ООН. Она имеет трехстороннюю структуру, в которой представители организаций работодателей и работников благодаря участию в работе ежегодных Международных конференций труда (МКТ) и членству в Административном совете МОТ оказывают на формирование стратегий и программ МОТ такое же влияние, как и представители правительств 181 государства-члена Организации. Первоочередная задача МОТ – способствовать тому, чтобы женщины и мужчины имели больше возможностей получать достойную и производительную работу в условиях свободы, равенства, защищенности и уважения человеческого достоинства. У МОТ четыре основные стратегические цели:

- продвигать и проводить в жизнь нормы, основополагающие принципы и права в сфере труда;
- расширять возможности женщин и мужчин для получения достойной занятости;
- увеличивать охват и эффективность социального обеспечения для всех людей;
- укреплять трипартизм и социальный диалог.

Эти цели достигаются путем:

- формирования международных стратегий и программ продвижения основных прав человека, улучшения условий труда и расширения возможностей трудоустройства;
- создания международных трудовых норм посредством разработки и принятия конвенций (подкрепляемых системой контроля за их соблюдением), а также рекомендаций и сводов практических правил, которые служат национальным органам методическими указаниями

по практическому применению норм. *Конвенции* устанавливают международные трудовые нормы и являются обязательными для ратифицировавших их государств, *рекомендации* выполняют роль методических указаний для членов МОТ, а *своды практических правил* представляют собой согласованные, но не обязательные для соблюдения правила и процедуры;

- реализации обширной программы международного технического сотрудничества, разрабатываемой и осуществляемой с участием трехсторонних партнеров МОТ и партнеров по развитию;
- осуществления подготовки, обучения, исследований и издательской деятельности.

Первый международный документ, содержащий положения о профессиональной реабилитации работников с инвалидностью, был принят Международной конференцией труда в 1925 году – всего через несколько лет после образования МОТ. Им стала Рекомендация 1925 года о минимальном размере возмещения трудящимся (№ 22), устанавливавшая принципы, которые следует учитывать при определении размеров компенсационных платежей при несчастных случаях на производстве. Она также указывала, что «профессиональное переобучение пострадавших трудящихся должно обеспечиваться с помощью таких средств, которые в соответствии с законодательством страны считаются наиболее подходящими», и призывала правительства поддерживать учреждения, занимающиеся таким переобучением.

Интерес к вопросам профессиональной реабилитации и возможностям трудоустройства инвалидов возник снова во время Второй мировой войны, главным образом из-за большого числа людей, приобретших инвалидность в ходе этой войны, и возросшей потребности в квалифицированных работниках для заполнения вакантных рабочих мест, образовавшихся в результате мобилизации. В мае 1944 года Международная конференция труда приняла обстоятельную Рекомендацию № 71, посвященную вопросам обеспечения полной занятости в переходный период от войны к миру и после него. В ней подчеркивалась важнейшая роль служб занятости, в том числе в том, что касается информации о рынке труда, профессиональной ориентации и профессиональной подготовки. В числе нескольких групп работников, специально упоминавшихся в рекомендации, были и работники-инвалиды, которым «независимо от причины их инвалидности, должны быть предоставлены все возможности для восстановления профессиональной трудоспособности, специализированного профессионального ориентирования, обучения и переобучения и для занятости на полезной работе». Параграфы 39-44 рекомендации представляют собой первые примеры ряда принципов, таких, как комплексный подход, равенство возможностей и позитивные меры.

Вставка 1 Рекомендация 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру (№ 71)

Раздел X: положения, касающиеся работников-инвалидов – параграфы 39–44

- (39) Критерием для обучения и приема на работу трудящихся-инвалидов должна быть способность трудящегося выполнять работу, независимо от причины его инвалидности.
- (40) Должно осуществляться самое тесное сотрудничество между медицинскими учреждениями, обслуживающими инвалидов, и службами по профессиональному переобучению и трудоустройству.
- (41) Для трудящихся-инвалидов должно быть организовано специализированное профессиональное ориентирование с тем, чтобы сделать возможными оценку способностей каждого трудящегося и подбор наиболее подходящей для него работы.
- (42)
1. Там, где это возможно, трудящиеся-инвалиды должны проходить подготовку совместно с работниками без инвалидности, на таких же условиях и при такой же оплате.
 2. Обучение должно продолжаться до тех пор, пока инвалид не будет в состоянии приступить к работе в качестве эффективного работника той профессии, по которой он проходил подготовку.
 3. Там, где это возможно, должны быть приложены усилия с целью переобучения трудящихся-инвалидов для работы по их прежним специальностям или по родственным специальностям, в которых была бы полезной их прежняя квалификация.
 4. Предпринимателей, располагающих соответствующими возможностями для обучения, следует побуждать к подготовке соответствующей части трудящихся-инвалидов.
 5. Специализированные центры обучения с соответствующим медицинским надзором должны быть созданы для тех инвалидов, которые нуждаются в такой специализированной подготовке.
- (43)
1. Должны быть приняты меры по обеспечению равенства возможностей при найме на работу для трудящихся-инвалидов на основе их способности к труду. Предпринимателей следует побуждать с помощью мер широкой пропаганды и других средств, а в случае необходимости посредством принуждения, принимать на работу соответствующую часть трудящихся-инвалидов.
 2. В некоторых профессиях, особенно подходящих для занятости трудящихся, имеющих серьезную инвалидность, таким трудящимся должно даваться преимущество перед всеми остальными трудящимися.
 3. Должны прилагаться усилия, в тесном сотрудничестве с организациями предпринимателей и трудящихся, с целью устранения такой дискриминации трудящихся-инвалидов при найме на работу, которая не связана с их способностями и работоспособностью, и с целью преодоления препятствий для их приема на работу, включая вероятность увеличения выплат по системе компенсации трудящимся.
 4. Использование на полезной работе в специальных центрах в условиях отсутствия конкуренции должно быть обеспечено для всех трудящихся-инвалидов, которых нельзя подготовить для обычной работы.
- (44) Служба занятости должна собирать сведения о профессиях, особенно пригодных для лиц различных видов инвалидности, и о численности, трудоустройстве и способности к труду лиц, являющихся инвалидами.

Хотя в положениях Рекомендации № 71, касающихся работников-инвалидов, о гендерных различиях специально не упоминается, в ней несколько раз говорится о «полном равенстве возможностей» для мужчин и для женщин в отношении, например, приема на работу на основе их индивидуальных способностей, квалификации и опыта, равной платы за равный труд и доступа к дальнейшему образованию и подготовке.

Особая забота МОТ о работах-инвалидах продолжает проходить красной нитью в принимаемых этой организацией конвенциях и рекомендациях. Принятые в 1946 году Конвенция о медицинском освидетельствовании подростков в промышленности (№ 77), Конвенция о медицинском освидетельствовании подростков на непромышленных работах (№ 78) и Рекомендация о медицинском освидетельствовании подростков (№ 79) требовали принятия компетентными органами власти соответствующих мер в области профессиональной ориентации и профессиональной реабилитации подростков с ограниченными возможностями. Принятые в 1948 году Конвенция об организации службы занятости (№ 88) и соответствующая Рекомендация (№ 83) требовали принятия специальных мер для удовлетворения потребностей работников-инвалидов и рекомендовали проводить «непрерывные или специальные исследования» по таким вопросам, как трудоустройство лиц с ограниченными возможностями. Кроме того, в них было включено положение о том, что службы занятости, занимаясь трудоустройством работников, сами не должны осуществлять дискриминацию в отношении обратившихся к ним лиц по признаку расовой принадлежности, цвета кожи, пола или религиозных убеждений.

1.3 Всеобщая декларация прав человека

Всеобщая декларация прав человека была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Она подвергалась определенной критике за то, что в ней не было уделено внимание лицам с ограниченными возможностями, за то, что инвалиды не были выделены в отдельную группу, уязвимую с точки зрения нарушений прав человека, за то, что в ней отсутствует упоминание об инвалидах как о защищенной категории работников (см., например, Degener and Quinn, 2000, p. 16).

Тем не менее Генеральная Ассамблея ООН в самом начале провозглашает декларацию «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться *все* народы...»; статья 1 гласит, что «*все* люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах...»; а статья 2 констатирует, что «*каждый* человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными (настоящей) Декларацией, без какого бы то

ни было различия, *как-то в отношении* расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного *или иного положения*» (курсив автора). Нет никаких сомнений, что декларация распространяется и на лиц с ограниченными возможностями, хотя они специально в ней и не упоминаются.

Несколько статей декларации касаются вопросов занятости — статья 22 о праве на социальное обеспечение; статья 23 (1) о праве на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы; статья 23 (2) о праве на равную оплату за равный труд; статья 23 (3) о праве каждого работающего на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения; статья 25 (1) о праве на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и праве на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от человека обстоятельствам; статья 26 (1) о праве на образование, при котором техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, а высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

1.4 Совет Европы: Европейская конвенция о правах человека

Образованный в 1949 году десятью западноевропейскими государствами Совет Европы, в число членов которого в настоящее время входят 47 стран, является в первую очередь организацией межгосударственного сотрудничества, призванной поддерживать парламентскую демократию, утверждать законность и защищать права человека. Деятельность Совета Европы можно разделить на три широких направления. Во-первых, это разработка и подписание международных договоров (обычно их называют европейскими конвенциями или соглашениями), которые являются обязательными для государств, ратифицировавших их. Во-вторых, Комитет министров направляет правительствам рекомендации, касающиеся проводимой политики и законодательства. В-третьих, это подготовка докладов или исследований, в которых могут рассматриваться и обсуждаться различные подходы или мнения относительно определенных вопросов.

Европейскую конвенцию о правах человека, принятую Советом Европы в 1950 году, можно рассматривать как европейский аналог Международного пакта о гражданских и политических правах (более подробную информацию см. в Degener and Quinn, 2000, pp. 60 et seq.). С точки зрения защиты прав инвалидов, она дает пищу для критики, поскольку в ее главном положении о недискриминации (статья 14) среди тех признаков, по которым запрещается дискриминация, не упоминается инвалидность, хотя и можно утверждать, что последняя подразумевается в формулировке «или по любым иным признакам».

1.5 Конвенция МОТ о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)

Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102) содержала требование о том, чтобы учреждения или правительственные ведомства, ведающие оказанием медицинской помощи, сотрудничали с общими службами профессиональной реабилитации с целью переподготовки работников-инвалидов для выполнения подходящей для них работы (статья 35). В ней также говорилось, что «законодательство страны может разрешить таким учреждениям или ведомствам осуществлять переквалификацию лиц с пониженной трудоспособностью».

1.6 Первая рекомендация МОТ, посвященная вопросам профессиональной реабилитации

В 1955 году МОТ приняла документ, которому суждено было стать одним из наиболее важных в том, что касается людей с ограниченными возможностями. Им стала Рекомендация 1955 года о переквалификации инвалидов (№ 99). Вплоть до принятия Конвенции № 159 и Рекомендации № 168, почти тридцать лет спустя, этот международный документ служил основой для всего национального законодательства и практики в вопросах профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и трудоустройства лиц с ограниченными возможностями.

Используя определение «инвалида», которое, по существу, ничем не отличается от того, которое употребляется в МОТ в настоящее время (см. раздел 3.11.1 настоящей публикации), Рекомендация № 99 опиралась на ключевые положения предыдущих документов, касающиеся, например, комплексного подхода к профессиональной подготовке, равенства возможностей, недискриминации при плате за равный труд, а также под-

держки и поощрения исследований. Предусмотренные в ней меры расширения возможностей трудоустройства работников-инвалидов, осуществляемые в тесном сотрудничестве с организациями работодателей и работников, включали в себя установление квот, резервирование определенных занятий, образование кооперативов и создание специальных мастерских. В рекомендации четко определялась роль МОТ в том, что касается предоставления технической консультативной помощи, организации международного обмена опытом и других форм международного сотрудничества, включая подготовку необходимых кадров, занимающихся профессиональной реабилитацией инвалидов. В эту рекомендацию были также включены специальные положения о физически неполноценных детях и подростках.

1.7 Другие документы МОТ (1958–1968 гг.)

Принятые МОТ в 1958 году Конвенция о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) и соответствующая Рекомендация определяют стратегию недискриминации при продвижении принципов равенства возможностей и обращения в области труда. Учитывая предыдущее внимание МОТ к людям с ограниченными возможностями, вызывает некоторое удивление тот факт, что в этих двух документах отсутствует специальное упоминание о запрете дискриминации по признаку инвалидности. Тем не менее, Конвенция № 111 предусматривает «особые мероприятия» в отношении инвалидов: «Каждый Член Организации может по консультации с представительными организациями работодателей и работников, где таковые существуют, установить, что любые другие особые мероприятия, направленные на удовлетворение особых нужд лиц, которые по соображениям пола, возраста, физической неполноценности, семейных обстоятельств или социального или культурного уровня обычно признаются нуждающимися в особой защите или помощи, не будут считаться дискриминацией» (статья 5, п. 2).

Осознавая результаты научно-технического прогресса в сфере труда, МОТ опубликовала в 1965 году резолюцию о профессиональной реабилитации инвалидов, касавшуюся приемов и методов, используемых государствами-членами при восстановлении профессиональной трудоспособности и подготовке инвалидов к новым видам занятости.

Проявляемый МОТ постоянный интерес к проблемам работников-инвалидов отразился в статье 13 Конвенции 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (№ 128), которая гласит, что члены МОТ в установленных условиях должны:

- (a) создавать службы восстановления трудоспособности, целью которых является подготовка инвалидов к возобновлению их прежней деятельности во всех случаях, когда это возможно, или, если это невозможно, к иному, наиболее подходящему оплачиваемому труду с учетом их возможностей и способностей;
- (b) принимать меры для того, чтобы способствовать устройству инвалидов на подходящую работу.

Решимость МОТ развивать и совершенствовать политику в отношении профессиональной реабилитации и бороться за устранение любой дискриминации в области занятости лиц с ограниченными возможностями была подтверждена резолюцией об инвалидах, принятой Международной конференцией труда 24 июня 1968 года. В этой резолюции Генеральному директору МОТ предлагалось провести соответствующие исследования с тем, чтобы Конференция могла рассмотреть вопрос о возможном пересмотре Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов (№ 99) или принятии нового международного документа.

1.8 Международные пакты

В декабре 1966 года Генеральная Ассамблея ООН приняла два важных международных пакта — об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах. Вместе с Всеобщей декларацией прав человека (см. раздел 1.3 выше) они составляют Международный билль о правах человека.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, текст которого разрабатывался в тесном сотрудничестве с МОТ, содержит ряд важных положений, касающихся сферы труда и равных возможностей трудоустройства:

Статья 6:

- (1) Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе (так! — прим. автора) на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.
- (2) Меры, которые должны быть приняты ... в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной

производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

Статья 7:

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся:

- (a) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;
- (b) удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;

условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации

Этот пакт также гарантирует право на образование (статья 13).

Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит конкретных положений о занятости, но в нем имеется важная гарантия против дискриминации: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» (статья 26).

И хотя ни в одном из этих пактов инвалидность как признак, по которому запрещается дискриминация, специально не указана, она подразумевается под формулировкой «или иного обстоятельства» (UN CESCR, 1994, General Comment No. 5).

1.9 Декларация ООН о правах умственно отсталых лиц

В 1971 году Генеральная Ассамблея ООН провозгласила Декларацию о правах умственно отсталых лиц (резолюция 2856 (xxvi) от 20 декабря 1971 г.). Эта декларация подтвердила, что умственно отсталые лица обладают такими же правами, как и все остальные люди, а именно: что они имеют право на образование, обучение, восстановление трудоспособности и покровительство, которые позволяют им развивать свои способности и максимальные возможности; право на материальное обеспечение и на удовлетворительный жизненный уровень; право продуктивно трудиться или заниматься каким-либо другим полезным делом в полную меру своих возможностей.

1.10 Документы МОТ о развитии людских ресурсов

В 1975 году МОТ приняла Конвенцию о развитии людских ресурсов (№ 142), призывавшую государства-члены разрабатывать всесторонние скоординированные стратегии и программы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, тесно увязанные с решением проблем трудоустройства, в частности, с помощью государственных служб занятости. Конвенция содержала положение о расширении систем профессиональной ориентации, включая системы постоянного информирования о вопросах занятости, с тем, чтобы всесторонняя информация и наиболее широкая ориентация стали доступными для всех, в том числе для лиц с ограниченными возможностями.

В сопутствующей Рекомендации о развитии людских ресурсов (№ 150) содержались подробные разъяснения о порядке применения положений Конвенции № 142. В ней говорилось, что инвалиды должны иметь доступ к основным программам профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, предназначенным для всего населения, или, когда это нежелательно, к специально приспособленным программам. Рекомендовалось также прикладывать все усилия для того, чтобы информировать широкую общественность, работодателей и работников о необходимости предоставления инвалидам услуг профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, позволяющих им находить подходящую работу, о необходимости приспособлений на работе, которые могут потребоваться для некоторых из них, и о желательности оказания им особой поддержки в процессе работы. Инвалиды должны, насколько это возможно, вовлекаться в производственную жизнь, в нормальную производственную среду.

1.11 Призыв МОТ к проведению широкой кампании

24 июня 1975 года МОТ приняла короткую, но в силу целого ряда причин крайне важную резолюцию о профессиональной реабилитации и социальной реинтеграции лиц с физическими или умственными недостатками. Ссылаясь на то, что Международная организация по реабилитации (Rehabilitation International) провозгласила 70-е годы десятилетием реабилитации, эта резолюция подтвердила растущее осознание общественностью необходимости в принятии специальных мер по интеграции инвалидов в общественную жизнь. Была выражена озабоченность в связи с тем, что очень многие инвалиды, большинство из которых проживает в развивающихся странах, имеют весьма ограниченные возможности трудоустройства, и призвала все органы государственной власти и организации работодателей и работников создавать все возможности для того, чтобы инвалиды могли выполнять, получать и сохранять за собой подходящую работу. Резолюция призвала к проведению совместно с Организацией Объединенных Наций, ее специализированными агентствами, а также международными, региональными и неправительственными организациями (НПО) широкой кампании за профессиональную реабилитацию и социальную реинтеграцию лиц с ограниченными возможностями. В числе результатов этой кампании — провозглашение Международного года инвалидов и принятие Всемирной программы действий в отношении инвалидов.

1.12 Декларация ООН о правах инвалидов

В конце 1975 года Генеральная Ассамблея ООН опубликовала Декларацию о правах инвалидов (резолюция 3447 (xxx) от 9 декабря 1975 г.). В декларации утверждалось, что инвалиды имеют те же гражданские и политические права, что и другие люди, а также, среди прочего, право на образование, профессиональную подготовку, консультации и услуги по трудоустройству, право получать и сохранять за собой рабочее место или заниматься полезной, продуктивной и вознаграждаемой деятельностью. Декларация провозгласила, что эти права принадлежат всем инвалидам без какой-либо дискриминации по признаку пола или любого другого обстоятельства.

1.13 Международный год инвалидов

16 декабря 1976 года Генеральная Ассамблея ООН объявила 1981 год Международным годом инвалидов, проводимым под лозунгом «Полное участие и равенство» (резолюция 31/123). В конце 1981 года Генеральная Ассамблея призвала государства-участники закрепить и дополнить результаты Международного года с целью предупреждения инвалидности, восстановления трудоспособности и полной интеграции инвалидов в общество. Генеральная Ассамблея также призвала Генерального секретаря, специализированные агентства и другие органы ООН принять или активизировать уже принимаемые меры для улучшения возможностей трудоустройства инвалидов в этих органах на всех уровнях (резолюция 36/77 от 8 декабря 1981 г.).

1.14 Всемирная программа действий ООН и Десятилетие инвалидов

Год спустя Генеральная Ассамблея ООН, подчеркивая, что главная ответственность за осуществление эффективных мер по предупреждению инвалидности, восстановлению трудоспособности и достижению целей полного участия и равенства лежит на отдельных странах и что международные действия должны быть направлены на помощь и содействие национальным усилиям в этой области, приняла Всемирную программу действий в отношении инвалидов (резолюция 37/52 от 3 декабря 1982 г.). В тот же день Генеральная Ассамблея объявила период 1983–1992 гг. Десятилетием инвалидов и призвала государства-участники воспользоваться им для реализации Всемирной программы действий (резолюция 37/53 от 23 декабря 1982 г.).

Всемирная программа действий предусматривает три общих цели: предупреждение инвалидности, восстановление трудоспособности и создание равных возможностей. Под созданием равных возможностей понимается следующее:

процесс, с помощью которого такие общие системы общества, как физическая и культурная среда, жилищные условия и транспорт, социальные службы и службы здравоохранения, доступ к образованию и работе, культурной и социальной жизни, включая спорт и создание условий для отдыха, делаются доступными для всех (п. 12).

Как утверждается во Всемирной программе действий, «опыт показывает, что в значительной мере именно среда определяет влияние дефекта или

инвалидности на повседневную жизнь человека» (п. 21). В данном утверждении выражается поворот от подхода, основанного на предоставлении инвалидам ухода и материальной поддержки, к подходу, основанному на социальной поддержке и равенстве прав.³

1.15 Конвенция МОТ № 159

Вспомним, что МОТ ранее уже предлагала рассмотреть вопрос о возможном пересмотре Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов (№ 99) или о возможном принятии нового международного документа (см. раздел 1.7 выше). Рекомендация № 99, которая не была связана ни с какой конкретной конвенцией, оказала важное влияние на формирование национального законодательства и практики. О масштабах этого влияния упомянул в своем докладе в 1964 году Генеральный директор МОТ, отметивший, что хотя конвенции и накладывают обязательства, тем не менее, в некоторых сферах «норма, способная получить широкое признание, вполне может оказаться на практике более эффективной, чем те обязательства, которые вряд ли получают такое же широкое признание» (ILO, 1998, p. 4).

В соответствии с лозунгом «Полное участие и равенство», под которым проводился Международный год инвалидов, и целью Всемирной программы действий Международная организация труда приняла в 1983 году Конвенцию о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159) и соответствующую Рекомендацию № 168. Конвенция требует от государств-членов в соответствии с национальными условиями, практикой и возможностями разрабатывать, осуществлять и периодически пересматривать национальную политику в области профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Новый упор на принцип полного участия отражен в пункте 2 статьи 1, который называет задачей профессиональной реабилитации обеспечение инвалиду возможности получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, *«способствуя тем самым его социальной интеграции или реинтеграции»* (курсив автора). Выделенная курсивом фраза стала дополнением к тексту Рекомендации № 99. Цель «равенства» отражена в статье 4 конвенции:

³ Традиционный подход заключался в том, что инвалидность воспринималась как проблема отдельного человека. Политические меры в этой области были направлены на то, чтобы устранить инвалидность или уменьшить ее степень главным образом путем медицинской реабилитации и/или обеспечить инвалидам уход и материальную поддержку. Подход, основанный на создании равных возможностей, наоборот, признает, что инвалидами людей делает общество, когда оно оказывается не способным обеспечивать равные возможности участия для всех своих членов, возможности пользоваться принадлежащими всем людям равными правами.

Указанная политика основана на принципе равенства возможностей инвалидов и работников в целом. Соблюдается равенство обращения и возможностей для работников мужчин и женщин, являющихся инвалидами. Специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей для инвалидов и других работников, не считаются дискриминационными в отношении других работников.

Четкое признание прав женщин и мужчин, являющихся инвалидами, будет впоследствии отмечено. Конвенция предусматривает принятие мер по осуществлению политики на национальном уровне. Она также напоминает государствам-участникам, как это делала почти за тридцать лет до нее Рекомендация № 99, о необходимости не только предоставлять соответствующие услуги, но и оценивать их с целью постоянного улучшения. Идея равенства пронизывает всю Рекомендацию № 168, например:

- работники-инвалиды должны пользоваться равенством возможностей и обращения в том, что касается получения, сохранения и продвижения по работе, которая, насколько это возможно, должна отвечать их личному выбору и соответствовать их индивидуальным способностям (статья 7);
- при организации профессиональной реабилитации и оказании содействия инвалидам в трудоустройстве следует соблюдать принцип равенства обращения и возможностей для работников мужчин и женщин (статья 8);
- следует принимать меры содействия трудоустройству инвалидов, соответствующие нормам занятости и заработной платы, которые применяются ко всем работникам в целом (статья 10).

Рекомендация напоминает государствам-участникам, что такие меры должны включать в себя действия по «разумному приспособлению рабочих мест, трудовых операций, инструментов, оборудования и организации труда» для облегчения обучения и содействия занятости инвалидов. С учетом постепенного поворота от модели «обеспечения ухода» к модели «обеспечения равенства прав», который начал происходить в то время как на национальном, так и на международном уровне, в Рекомендацию № 168 была включена прямая формулировка о том, что инвалидов следует информировать «об их правах и возможностях в области занятости» (статья 16).

1.15.1 Контроль за соблюдением Конвенции № 159

Одним из двух контролирующих органов, отвечающих за постоянный контроль за соблюдением государствами-участниками своих обязательств, является Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ. (Другим постоянным контролирующим органом является Комитет Международной конференции труда по применению норм.) Члены Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, назначаемые Административным советом МОТ на продлеваемый период в три года, выступают в личном качестве и выбираются из числа беспристрастных, технически компетентных и независимых лиц, приглашаемых из разных стран. Комитет рассматривает периодически представляемые государствами-участниками доклады о принимаемых мерах по выполнению положений ратифицированных конвенций.

В своем докладе с общим обзором состояния дел с соблюдением положений Конвенции № 159 и Рекомендации № 168 (ILO, 1998) Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций отметил, что в условиях, характеризующихся глобальной конкуренцией и дерегулированием рынков труда, необходимо уделять особое внимание соблюдению принципа равенства возможностей и равенства обращения в сфере занятости для инвалидов, и специально указал на применимость положений конвенции ко всем государствам-членам:

Конвенция № 159 носит стимулирующий характер: она устанавливает цели и определяет основные принципы, которые необходимо соблюдать при их достижении. Поскольку положения конвенции отличаются гибкостью в том, что касается достижения поставленных целей, это позволяет должным образом учитывать ситуацию, существующую в каждой стране. Эти положения могут применяться во всех государствах-членах независимо от этапа, достигнутого ими в своей деятельности в области профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

Напоминая о принципиальной важности консультаций между правительствами и социальными партнерами, комитет особо отметил, что консультирование представительных организаций инвалидов по вопросам профессиональной реабилитации и занятости является ключевым элементом консультационного процесса. Затем он настоятельно призвал государства-члены способствовать образованию действительно представительных организаций инвалидов и помогать установлению связей между такими организациями и административно-техническими органами, занимающимися вопросами профессиональной реабилитации.

Отметив, что правительства не представили подробной информации о положении инвалидов, проживающих в сельских районах и уединенных населенных пунктах, комитет указал, что такие люди страдают дважды — от своей инвалидности и от удаленности от услуг, доступных для всего населения в целом и для инвалидов, живущих в городах. При этом комитет подчеркнул важную роль, которую играют программы местной реабилитации в процессе интеграции определенной части инвалидов в экономическую и социальную жизнь местных сообществ.

Отмечая наблюдаемую в национальной практике обращения с инвалидами общую тенденцию к использованию обычных служб профессиональной ориентации, подготовки, трудоустройства, занятости и других родственных служб, предназначенных для всего населения, комитет указал, что такой процесс включения инвалидов в общественную жизнь в значительной степени способствует изменению негативного отношения к ним и негативных представлений об их месте и роли в обществе и в трудовой жизни.

В заключительном примечании комитет подчеркнул, что реализация положений Конвенции № 159 и мер, предлагаемых Рекомендацией № 168, необязательно требует значительных ресурсов, но зависит от заинтересованности и желания соответствующих сторон. Ввиду всего этого, а также учитывая тот факт, что оба документа принимают во внимание разнообразие условий и ситуаций, существующих в разных странах, комитет призвал те государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать конвенцию.

1.16 Рекомендация ЕС о занятости инвалидов

Шесть стран, первыми вступившие в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) (ныне — Европейский Союз (ЕС)) — Бельгия, Франция, ФРГ, Италия, Люксембург и Нидерланды — отличались довольно сходными социальными системами и уровнем экономического развития и не воспринимали социальную политику как предмет возможных разногласий. Поэтому, в период с 1957 года до первого расширения ЕЭС в 1973 году, когда в него вступили Дания, Ирландия и Великобритания, социальная политика не вызывала серьезной озабоченности. Исключением были лишь два вопроса — свободное перемещение работников и равенство возможностей. Однако законодательство в области обеспечения равных возможностей было направлено главным образом на обеспечение гендерного равновесия. Озабоченность по поводу необходимости в более активной социальной политике возросла с вступлением в Сообщество Греции в 1981 году, а также Португалии и Испании в 1986 году.

Вплоть до заключения Амстердамского договора в 1997 году Европейский совет министров не обладал формальными полномочиями принимать правовые меры в отношении инвалидов, однако это не мешало ему принимать не имеющие обязательной силы рекомендации и резолюции (см. Degener and Quinn, 2000, pp. 94 et seq.).⁴ В 1986 году была принята рекомендация, призывавшая государства-члены «осуществлять соответствующие меры, способствующие созданию равных возможностей для инвалидов в сфере занятости и профессиональной подготовки».

1.17 Рекомендация о разработке конвенции ООН

В 1987 году, в Стокгольме прошло Глобальное совещание экспертов для обзора хода осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов в середине Десятилетия инвалидов Организации Объединенных Наций. На этом совещании было предложено разработать руководящие принципы, указывающие приоритеты деятельности на предстоящие годы и основанные на признании прав инвалидов. Участники совещания рекомендовали Генеральной Ассамблее ООН созвать специальную конференцию для разработки международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении людей с ограниченными возможностями, которую государства-участники должны были бы ратифицировать к концу Десятилетия инвалидов. Общий проект такой конвенции был подготовлен правительством Италии и представлен Генеральной Ассамблее ООН на ее 42-й сессии. Позднее, на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи, с еще одним докладом о проекте конвенции выступили представители правительства Швеции. Однако ни в том, ни в другом случае согласия по поводу целесообразности такой конвенции достигнуто не было. По мнению многих представителей, существовавшие документы о правах человека и так гарантировали инвалидам такие же права, как и всем остальным людям (UN, 1994).

1.18 Совет Европы: последовательная политика в отношении реабилитации инвалидов

9 апреля 1992 года Комитет министров Совета Европы принял, возможно, свою самую известную рекомендацию, касающуюся инвалидов. Ре-

⁴ В отличие от Совета Европы договор о создании ЕС наделяет учреждения Европейского Союза определенными полномочиями в отношении государств-членов. При этом используются законы двух типов: *правила (Regulations)*, которые автоматически приобретают прямое действие, и *директивы (Directives)*, которые, как правило, позволяют государствам-членам свободно выбирать способы выполнения и обычно предусматривают период в несколько лет до полного вступления в силу. Кроме того, учреждения ЕС издают не имеющие обязательной силы рекомендации и резолюции.

комендация № R (92) 6 о последовательной политике в отношении реабилитации инвалидов является более обстоятельной, чем может показаться из ее названия. В действительности более полное представление об этом документе позволяет получить, вероятно, его подзаголовок — «Модель программы реабилитации и интеграции для национальных органов». В данную рекомендацию вошли подробные разделы, посвященные таким вопросам, как профилактика и просвещение в области здравоохранения, образование, профессиональная ориентация и подготовка; наем на работу, социальная интеграция и быт, социальная, экономическая и правовая помощь, подготовка персонала, информация, статистика и научно-исследовательская работа.

1.19 Азиатско-тихоокеанское десятилетие инвалидов

В азиатско-тихоокеанском регионе людей с ограниченными возможностями намного больше, чем в остальном мире. Большинство из них — бедные, об их нуждах ничего не известно, и их права игнорируются. В апреле 1992 года Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), признавая необходимость в дополнительных мерах и опираясь на результаты проведенного ООН Десятилетия инвалидов, объявила период с 1993 по 2002 год Азиатско-тихоокеанским десятилетием инвалидов (резолюция ЭСКАТО 48/3). Резолюцию поддержали правительства тридцати трех стран, и она была принята без голосования при всеобщем одобрении. В декабре 1992 года на встрече, провозгласившей открытие Десятилетия, были приняты Прокламация о всестороннем участии и полном равенстве людей с инвалидностью в азиатско-тихоокеанском регионе и Программа действий для Азиатско-тихоокеанского десятилетия инвалидов на 1993–2002 гг. В апреле 1993 года эта прокламация и программа действий были одобрены Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (резолюция ЭСКАТО 49/6). Одной из основных программных областей в программе действий стали вопросы подготовки кадров и занятости (ESCAP, 1994).

22 мая 2002 года ЭСКАТО, «признавая, что с начала Азиатско-тихоокеанского десятилетия во всех двенадцати программных областях программы действий в целом достигнут очевидный прогресс, хотя уровень достижений оказался разным — в таких областях, как национальная координация и законодательство, они значительные, в том, что касается предупреждения причин инвалидности, реабилитационных услуг, беспрепятственного доступа к зданиям и сооружениям и создания организаций самопомощи инвалидов отмечается умеренный прогресс, но при этом доступ к образованию для детей и молодежи с инвалидностью все еще остается крайне ограниченным и сохраняются заметные различия в реализации Программы действий между субрегионами», приняла резолю-

цию 58/4 «О построении открытого, доступного и равноправного общества для людей с инвалидностью в азиатско-тихоокеанском регионе в XXI веке», в которой было объявлено о продлении Азиатско-тихоокеанского десятилетия инвалидов еще на десять лет — на 2003–2012 гг.

1.20 ООН: Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов

Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов были приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 года (резолюция 48/96).

В своем постановлении (А/С 3/48/С.3 от 1 октября 1993 г.), адресованном Генеральной Ассамблее, Экономический и социальный совет ООН представил эти правила следующим образом:

Хотя настоящие Правила не являются обязательными, они могут стать нормами международного обычного права, когда они будут применяться большим числом государств, выразивших желание соблюдать международное право. Настоящие Правила предполагают принятие государствами серьезных моральных и политических обязательств в отношении обеспечения равенства возможностей для инвалидов. В Правилах предусматриваются важные принципы, касающиеся ответственности, принятия мер и обеспечения сотрудничества. В них указываются также области, имеющие решающее значение для обеспечения надлежащего качества жизни, всестороннего участия в жизни общества и равенства. Настоящие Правила являются инструментом, с помощью которого инвалиды и их организации могут вырабатывать свою политику и осуществлять свою деятельность. Они создают основу для технического и экономического сотрудничества между странами, в том числе через посредство Организации Объединенных Наций и других международных организаций. (А/С 3/48/С.3, 1 Окт. 1993, р. 6).

Всего таких стандартных правил двадцать два, и они касаются различных вопросов — от информационно-разъяснительной работы до международного сотрудничества. Вопросам занятости посвящено правило 7:

Государствам следует признать принцип, в соответствии с которым инвалиды должны получить возможность осуществлять свои права человека, особенно в области занятости. Как в сельской местности, так и в городских районах они должны иметь равные возможности

для занятия производительной и приносящей доход трудовой деятельностью на рынке труда.

1. Законы и правила в области занятости не должны быть дискриминационными в отношении инвалидов и не должны создавать препятствий для их трудоустройства.
2. Государствам следует активно поддерживать включение инвалидов в свободный рынок труда. Такая активная поддержка может осуществляться с помощью различных мероприятий, включая профессиональную подготовку, установление стимулируемых квот, резервируемое или целевое трудоустройство, предоставление ссуд или субсидий мелким предприятиям, заключение специальных контрактов и предоставление преимущественных прав на производство, налоговые льготы, гарантии соблюдения контрактов или оказание других видов технической или финансовой помощи предприятиям, нанимающим рабочих-инвалидов. Государствам следует побуждать нанимателей осуществлять разумные меры для создания инвалидам соответствующих условий.
3. Программы действий государств могли бы включать:
 - (а) меры по проектированию и приспособлению рабочих мест и рабочих помещений таким образом, чтобы они были доступны для лиц с различными формами инвалидности;
 - (б) меры поддержки в использовании новых технологий и в разработке и производстве вспомогательных устройств, приспособлений и оборудования и меры по облегчению доступа инвалидов к таким средствам и оборудованию, с тем чтобы они могли получить и сохранять за собой рабочее место;
 - (с) обеспечение надлежащего обучения и трудоустройства, а также постоянной поддержки, например, индивидуальной помощи и услуг переводчиков.
4. Государствам следует организовывать и поддерживать кампании по расширению осведомленности общественности, призванные способствовать преодолению негативного отношения и предрассудков к рабочим-инвалидам.
5. Государства как наниматели должны создавать благоприятные условия для трудоустройства инвалидов в государственном секторе.
6. Государствам, организациям работников и нанимателям следует сотрудничать в реализации равноправной политики в области

найма и продвижения по службе, в обеспечении справедливых условий труда, уровня заработной платы, в принятии мер по улучшению производственной среды с целью предотвращения травм и потери трудоспособности, а также мер по реабилитации работников, получивших травму на производстве.

7. Во всех случаях следует преследовать цель трудоустройства инвалидов в условиях свободного рынка труда. В качестве варианта трудоустройства инвалидов, которые не могут устроиться на работу в условиях свободного рынка, могут быть созданы небольшие хозяйственные единицы, предоставляющие гарантированное или обеспеченное соответствующими средствами трудоустройство. Важно, чтобы качество таких программ оценивалось с точки зрения их целесообразности и достаточности для обеспечения возможностей по трудоустройству инвалидов на рынке труда.
8. Следует принимать меры для вовлечения инвалидов в программы профессиональной подготовки и занятости в частном и неформальном секторах.
9. Государствам, организациям работников и нанимателям следует сотрудничать с организациями инвалидов в осуществлении всех мер, направленных на создание для них возможностей профессиональной подготовки и занятости, включая такие, как установление гибкого рабочего графика, неполного рабочего дня, разделение должностей, содействие самостоятельной занятости и организация соответствующего ухода за инвалидами. (UN, 1994, pp. 25–27)

Для контроля за соблюдением правил и представления докладов в Комиссию социального развития ООН в правилах предусматривается назначение специального докладчика. В целях получения рекомендаций, замечаний, предложений и откликов в отношении продвижения, выполнения правил и контроля за их соблюдением специальный докладчик и, если необходимо, Секретариат могут консультироваться с международной группой экспертов.

Конечно, тот факт, что Генеральная Ассамблея ООН не смогла достичь согласия по поводу целесообразности принятия конвенции о правах инвалидов и вместо этого приняла не имеющие обязательной силы правила, вызвал определенное разочарование. Так, Дегенер и Куинн упоминают о Стандартных правилах как о «компенсирующей альтернативе» (Degener and Quinn, 2000, p. 18). Депуи (Depouy), бывший в то время специальным докладчиком в Подкомиссии по предотвращению дискри-

минации и защите меньшинств, назвал создание международного органа или механизма по контролю за соблюдением прав человека инвалидов «одной из самых заветных целей неправительственных организаций». Описывая в 1993 году процесс принятия Стандартных правил, он отмечал:

Несмотря на многие меры, принятые в течение Десятилетия инвалидов, и множество достигнутых для инвалидов полезных результатов необходимо заметить, что после завершения этого периода люди с ограниченными возможностями все равно оказываются в невыгодном с правовой точки зрения положении по сравнению с другими незащищенными группами, такими, как беженцы, женщины, работники-мигранты и др. Последние имеют защиту в виде единого свода обязательных норм, например, в виде Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и т.п. Кроме того, в соответствии с этими конвенциями созданы специальные механизмы защиты — Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые следят за выполнением соответствующих положений... однако нет никакого специального органа, который бы контролировал соблюдение прав человека инвалидов и принимал необходимые меры, конфиденциально или открыто, в случае выявления каких-то нарушений. Можно утверждать, что лица с ограниченными возможностями защищены в равной степени со всеми остальными людьми общими правовыми нормами, международными пактами, региональными конвенциями и т.п. Это верно. Но верно также и то, что в отличие от остальных незащищенных групп инвалиды не имеют международного контролирующего органа, обеспечивающего их специальной и конкретной защитой. (Depoux, 1993, pp. 40–41)

1.21 Венская декларация

Венская декларация и программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 года, еще раз подтвердили тот факт, что все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны и взаимозависимы. В декларации указано (статья 22), что «особое внимание необходимо уделять обеспечению недискриминации и равнового осуществления всех прав человека и основных свобод инвалидов, включая их активное участие во всех аспектах жизни общества». Декла-

рация также подчеркнула (статья 64), что инвалидам следует гарантировать равные возможности посредством ликвидации всех — физических, финансовых, социальных или психологических — социально обусловленных барьеров, которые исключают или ограничивают их полное участие в жизни общества (UNGA A/Conf. 157/23, 12 July 1993).

1.22 Контроль за соблюдением положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах применительно к лицам с ограниченными возможностями

В конце 1994 года Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам опубликовал весьма полезное замечание, в котором говорилось, что несмотря на множество международных документов, принятых за прошедшие годы Международной организацией труда и Организацией Объединенных Наций, государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах уделяли очень мало внимания обеспечению полного использования соответствующих прав лицами с инвалидностью (General Comment No. 5). Объясняя отсутствие прямо сформулированных положений об инвалидах в этом пакте тем, что во время подготовки текста будущего документа более двадцати пяти лет назад его разработчики не до конца осознали необходимость затронуть этот вопрос не косвенно, а в прямой форме, комитет обратил внимание на целый ряд более поздних международных актов о правах человека, в которых данный вопрос рассматривался более конкретно, в том числе на следующие:

- Конвенция о правах ребенка (статья 23);
- Африканская хартия прав человека и народов (статья 18 (4));
- Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статья 18).

Напоминая правительствам о том, что именно на них, в конечном счете, лежит ответственность за изменение условий, приводящих к нанесению ущерба здоровью, и за последствия инвалидности, комитет отметил, что последствия дискриминации по признаку инвалидности были особенно тяжелыми в области образования, занятости, обеспечения жильем, транспортом, в культурной жизни и в обеспечении доступа к общественным местам и службам. Рассматривая статьи 6-8 пакта, посвященные правам, касающимся трудовых отношений, комитет назвал занятость той сферой, где дискриминация по признаку инвалидности носила весьма

очевидный и устойчивый характер. В большинстве стран уровень безработицы среди инвалидов был в два-три раза выше, чем среди остальных работников. Люди с ограниченными возможностями были заняты главным образом на малооплачиваемой работе, не имели почти никакой социальной и правовой защиты и нередко вытеснялись из основных секторов рынка труда. Как неоднократно отмечала МОТ, главными причинами, по которым инвалиды не могли устроиться на работу, зачастую оказывались физические барьеры, такие, как отсутствие средств доступа на транспорте, в жилых помещениях и на рабочих местах. Комитет обратил внимание на полезные и обстоятельные документы, разработанные МОТ, включая, в частности, Конвенцию № 159, и призвал государства, подписавшие Международный пакт, рассмотреть вопрос о ратификации этой конвенции.

Как отметил комитет, при выполнении своих предусмотренных пактом обязательств в отношении инвалидов государства-участники должны использовать в основном те же методы, которые они используют и при выполнении других обязательств. Сюда должно относиться следующее: определение с помощью постоянного наблюдения и контроля характера и масштаба существующих в стране проблем; принятие соответствующих стратегий и программ для решения таких проблем; принятие, где это необходимо, законов, запрещающих дискриминацию, и отмена существующих дискриминирующих законов; а также выделение необходимых бюджетных средств и, при необходимости, обращение за помощью и содействием к международному сообществу. Международное сотрудничество, вероятно, должно сыграть особенно важную роль при выполнении обязательств, предусмотренных пактом, некоторыми развивающимися странами.

Особое внимание комитет обратил на положение инвалидов-женщин: «Часто на лиц с какой-либо формой инвалидности смотрят как на бесполой существ. В результате этого зачастую упускается из вида тот факт, что женщины-инвалиды испытывают двойную дискриминацию. Несмотря на неоднократные призывы международного сообщества обратить особое внимание на их положение, в течение Десятилетия в этом направлении предпринимались лишь очень незначительные усилия». Комитет настоятельно призвал присоединившиеся к пакту государства заняться вопросами, касающимися положения женщин-инвалидов, уделяя в дальнейшем первостепенное внимание осуществлению программ в области экономических, социальных и культурных прав.

Право на «справедливые и благоприятные условия труда» (статья 7 пакта) принадлежит *всем* инвалидам независимо от того, находят ли они работу на открытом рынке труда или заняты на специализированных

предприятиях. Также *всем* инвалидам принадлежит и право вступать в профсоюзы (статья 8). Особое значение для лиц с инвалидностью имеют программы социального обеспечения и поддержания доходов. Комитет упомянул о принятых ООН Стандартных правилах, в которых говорится, что государствам следует обеспечить поддержание надлежащих доходов инвалидов, которые в силу нетрудоспособности или по причинам, связанным с нетрудоспособностью, временно утратили возможность зарабатывать средства к существованию, потеряли часть заработка или не имеют возможности найти работу. Такая поддержка должна учитывать особые потребности в помощи и другие расходы, связанные с инвалидностью. Кроме того, как добавил комитет, оказываемая поддержка, насколько это возможно, должна также охватывать лиц (как правило, это женщины), которые взяли на себя заботу об инвалиде: эти люди часто нуждаются в финансовой поддержке в связи с тем, что они взяли на себя выполнение такой роли.

1.23 Копенгагенская декларация

Копенгагенская декларация и программа действий, принятые в марте 1995 году на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, признали, что люди с ограниченными возможностями, которые составляют одно из наиболее многочисленных меньшинств в мире, слишком часто вынуждены жить в условиях нищеты, безработицы и социальной изоляции. В том, что касается занятости, главы представленных на встрече государств и правительств обязались, среди прочего, поставить в центр стратегии и политики правительств создание рабочих мест, сокращение уровня безработицы и поощрение надлежащим и адекватным образом оплачиваемого труда при полном уважении прав трудящихся, уделяя при этом особое внимание находящимся в неблагоприятном положении группам и лицам, в том числе лицам с инвалидностью. В тексте декларации неоднократно подчеркивается необходимость ликвидации всех форм дискриминации, а программа действий предусматривает «принятие эффективных мер для прекращения дискриминации *де-юре* и *де-факто* в отношении лиц с инвалидностью» (п. 15 (i)). В разделе программы действий, специально посвященном вопросам занятости, говорится, что расширение круга возможностей трудоустройства для инвалидов требует:

обеспечения того, чтобы законы и правила не носили дискриминационного характера в отношении инвалидов;

принятия мер в интересах инвалидов, таких, как организация оказания вспомогательных услуг, разработка программ стиму-

лирования и оказание поддержки программам самопомощи и малым предприятиям;

внесения необходимых коррективов в условия труда с целью создания необходимых условий для инвалидов, включая внедрение для этого новых технологий;

развития альтернативных форм занятости, таких, как поддерживаемая занятость для инвалидов, которые нуждаются в этих услугах;

повышения информированности общественности о последствиях создания негативных стереотипов в отношении инвалидов для их участия в экономической деятельности (п. 62).

В декларации и программе действий часто упоминается о необходимости добиться справедливости и равенства между женщинами и мужчинами, включая женщин и мужчин с инвалидностью. В отношении сферы труда и занятости стороны, подписавшие декларацию, обязуются:

- способствовать изменениям во взглядах, структурах, политике, законодательстве и практике с тем, чтобы устранить все препятствия на пути к человеческому достоинству, равенству и справедливости в семье и обществе, а также способствовать всестороннему и равному участию городских и сельских женщин и женщин-инвалидов в социальной, экономической и политической жизни, в том числе в разработке и осуществлении государственной политики и программ и в реализации последующих мер (Обязательство 5а);
- содействовать достижению и реально добиваться целей всеобщего и справедливого доступа к качественному образованию... прилагая особые усилия для устранения неравенства, связанного с социальными условиями, и без различий по признаку расы, национального происхождения, пола, возраста или инвалидности (Обязательство б);
- стремиться к обеспечению того, чтобы нетрудоспособные лица имели доступ к реабилитационным и другим позволяющим вести независимый образ жизни услугам и вспомогательным техническим средствам с тем, чтобы обеспечивать им максимальные возможности для достижения благополучия, независимости и полноценного участия в жизни общества (Обязательство бн).

Программа действий признает, что расширение возможностей и обеспечение участия необходимы для демократии, гармонии и социального развития и что гендерное равенство, справедливость и полноценное участие женщин во всех видах экономической, социальной и политической деятельности имеют крайне важное значение: «необходимо устранить препятствия, ограничивающие доступ женщин к принятию решений, образованию, медицинскому обслуживанию и продуктивной занятости...» (стр. 32).

Программа призывает правительства улучшать условия труда и повышать качество занятости путем осуществления, среди прочего, следующих мер:

- соблюдения и полного выполнения взятых ими обязательств в области прав человека;
- обеспечения и поощрения уважения основных прав трудящихся, включая свободу ассоциаций и право на организацию и заключение коллективных договоров, равное вознаграждение за труд равной ценности и недискриминацию при трудоустройстве, полного соблюдения конвенций МОТ – в случае государств-участников этих конвенций (глава 3, п. 54).

1.24 Запрещающая дискриминацию поправка к Договору о ЕС

В Европейском Союзе вопросы, связанные с инвалидами, рассматривались в основном как предмет социальной политики. В опубликованной в 1994 году Белой книге (ЕС, 1994) Европейская комиссия:

- признала необходимость учитывать в политике ЕС фундаментальное право на равные возможности;
- заявила о том, что она с помощью соответствующих механизмов будет обеспечивать учет потребностей инвалидов в законодательных программах и инициативах;
- заявила о том, что она подготовит соответствующий документ, одобряющий принятые ООН Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов;
- пообещала разработать свод практических правил для своей собственной кадровой политики и практики в области трудоустройства лиц с ограниченными возможностями;
- заявила о том, что при очередном пересмотре договоров об образовании ЕС необходимо будет уделить самое серьезное внимание вопросу о внесении в их тексты конкретного положения о борьбе с дискриминацией по признаку инвалидности.

В декабре 1996 года⁵ Социальный совет ЕС принял резолюцию, которая подтвердила приверженность государств-членов Евросоюза:

- принципам и ценностям, лежащим в основе Стандартных правил, принятых ООН;

⁵ В 1995 году членами Европейского Союза стали Австрия, Финляндия и Швеция.

- идеям, лежащим в основе резолюции о последовательной политике в отношении реабилитации инвалидов, принятой Советом Европы в 1992 году (см. раздел 1.18);
- принципу равенства возможностей при разработке всесторонней политики в области реабилитации;
- принципу недопущения или устранения любых форм негативной дискриминации по признаку инвалидности.

В декабре 1996 года Межправительственная конференция (по существу, совещание глав правительств государств-членов ЕС по пересмотру договоров об образовании Евросоюза) согласилась включить в проекты текстов пересматриваемых договоров новую статью, запрещающую дискриминацию по целому ряду признаков, включая инвалидность. Однако то, что в конечном счете было включено в Амстердамский договор в 1997 году, оказалось лишь «смягченным» вариантом формулировки, принятой на Межправительственной конференции:

...Совет, действуя единодушно по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, может принимать соответствующие меры для борьбы с дискриминацией по признаку пола, расовой или этнической принадлежности, религиозных или иных убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации. (статья 13)

Эта поправка, хотя ее в целом и приветствовали как важный шаг в правильном направлении, далеко не оправдала надежд многих людей, в частности, в том, что касается условия о единогласии и необязательного характера данного положения.

1.25 Совет Европы: Европейская социальная хартия

Европейская социальная хартия посвящена экономическим и социальным правам. В своем первоначальном варианте хартия стала открытой для подписания в 1961 году и вступила в силу в 1965 году. В 1988 году в нее были внесены дополнения, а в 1996 году она была в значительной степени пересмотрена. (В настоящей публикации во всех ссылках и упоминаниях о хартии подразумевается ее пересмотренный вариант 1996 года.) Разрабатывая текст хартии, Совет Европы обращал особое внимание на труды Международной организации труда, а также на принимаемые ею меры.

В части I хартии определяются общие принципы, которые обязуются принять подписавшие ее стороны. Сюда относятся: право каждого человека

на надлежащие возможности для профессиональной ориентации (п. 9) и для профессиональной подготовки (п. 10), право инвалидов на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества (п. 15), а также право каждого человека на защиту от бедности и социального отторжения (п. 30).

В части II перечислены обязательства, которые имеют подписавшие хартию стороны по каждому из 31 пункта части I и выполнение которых обеспечивает защиту прав более чем в ста областях. Например, статья 15 гласит следующее:

В целях обеспечения лицам с физическими и умственными недостатками, независимо от их возраста, а также характера и причин указанных недостатков, возможности эффективно осуществлять право на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества Стороны обязуются, в частности:

1. принимать необходимые меры для обеспечения лицам с физическими и умственными недостатками необходимой ориентации, образования и профессиональной подготовки в рамках, когда это возможно, соответствующих общих систем, а когда невозможно — через специализированные государственные или частные учреждения;
2. облегчать лицам с физическими и умственными недостатками доступ к занятости с помощью любых возможных мер, поощряющих предпринимателей к найму и удержанию на работе таких лиц в обычной рабочей среде и к приспособлению условий труда к возможностям таких лиц, или, когда это невозможно в силу их недостатков, с помощью создания предназначенных для них видов занятости в соответствии со степенью их физических или умственных недостатков. В определенных случаях для осуществления таких мер могут потребоваться специализированные службы трудоустройства и поддержки;
3. способствовать полной социальной интеграции таких лиц и их участию в жизни общества, в частности, путем предоставления им технических средств, позволяющих преодолевать препятствия, которые ограничивают их общение и передвижение, и открывающих им доступ к транспорту, жилью, культурной деятельности и полноценному досугу.

Несмотря на свое название Европейская социальная хартия является юридически обязательным договором. Но количество защищаемых ею прав зависит от того, ратифицировала ли подписавшая ее сторона первоначальный вариант хартии, Дополнительный протокол 1988 года или пересмотренный вариант хартии 1996 года. Например, в соответствии с частью III хартии 1996 года каждая из сторон должна согласиться считать

имеющими для себя обязательную силу, по меньшей мере, шесть из девяти определенных статей части II. Статья 15 в число этих «основных» статей не входит. Кроме того, каждая из сторон должна согласиться считать имеющими для себя обязательную силу такое дополнительное число статей или имеющих цифровое обозначение пунктов части II, которое она сама сочтет нужным, при условии, что общее число обязательных для нее статей или имеющих цифровое обозначение пунктов должно составлять не менее шестнадцати статей или шестидесяти трех имеющих цифровое обозначение пунктов. Государства-участники, ратифицировавшие лишь первоначальный вариант хартии, обязаны соблюдать, как минимум, только пять из семи основных статей и еще дополнительно, по крайней мере, пять статей или сорок пять пунктов.

Несмотря на необычный характер обязательств, предлагаемых на выбор, Европейская социальная хартия по-прежнему представляет собой весьма важный и полезный договор. Следует способствовать тому, чтобы ее ратифицировали и другие государства-члены. Необходимо также способствовать большей осведомленности неправительственных организаций о ее потенциале в плане продвижения и защиты прав инвалидов (см. Kenny, 1997; Council of Europe, 1997a, 1997b).

1.26 Межамериканская конвенция

В июне 1999 года была принята Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов. Эта конвенция не предусматривает каких-либо прав. Она представляет собой первый региональный договор, в котором дается определение дискриминации в отношении лиц с ограниченными возможностями. Под выражением «дискриминация в отношении лиц с инвалидностью» в этой конвенции понимается любое различие, исключение или ограничение на основе существующей на данный момент или существовавшей в прошлом инвалидности или записи об инвалидности, которое имеет своей целью или приводит к затруднению или сведению на нет признания, осуществления или использования лицом с инвалидностью своих прав человека и основных свобод (статья 1.2а).

1.27 Африканское десятилетие инвалидов

В июле 2000 года Ассамблея глав государств и правительств Организации африканского единства (ОАЕ) провозгласила период с 1999 по 2009 год Африканским десятилетием инвалидов. В феврале 2002 года учас-

тики Panaфриканской конференции по рассмотрению плана действий на Африканское десятилетие инвалидов единогласно приняли План действий на континенте. Этот план призван помочь государствам-членам ОАЕ и их правительствам в достижении цели Десятилетия — добиться полноценного участия, равенства и расширения возможностей инвалидов в Африке. План действий предусматривает самые разнообразные меры, которые должны принимать государства-члены для расширения участия инвалидов в процессе экономического и социального развития, а также для обеспечения и расширения их доступа к профессиональной подготовке и трудоустройству.

1.28 Хартия фундаментальных прав ЕС

В декабре 2000 года на европейском саммите в Ницце была провозглашена Хартия фундаментальных прав Европейского Союза. Эта хартия впервые за всю историю Евросоюза подробно определяет весь спектр гражданских, политических, экономических и социальных прав граждан ЕС и всех лиц, проживающих на территории ЕС, включая лиц с инвалидностью. Наиболее важными применительно к сфере труда и занятости являются следующие положения:

- о праве на человеческое достоинство (статья 1);
- о праве на образование и получение доступа к профессиональному обучению и повышению квалификации (статья 14.1);
- о праве на труд и праве заниматься деятельностью, которую человек свободно избрал или на которую согласился (статья 15.1);
- о запрещении любой дискриминации по любому основанию, включая нетрудоспособность (статья 21);
- об обеспечении равенства между мужчинами и женщинами во всех областях, включая занятость, работу и оплату труда (статья 23);
- о праве нетрудоспособных лиц извлекать пользу из мер, направленных на то, чтобы обеспечить их независимость, социальную и профессиональную интеграцию и участие в жизни общества (статья 26);
- о праве доступа к бесплатной службе занятости (статья 29);
- о праве на защиту от необоснованного увольнения в соответствии с законодательством Евросоюза, национальным законодательством и практикой (статья 30);
- о праве на условия труда, которые не причиняют вреда здоровью, соответствуют требованиям безопасности и не унижают человеческое достоинство (статья 31.1);

- о праве на доступ к пособиям по социальному обеспечению и социальной помощи (статья 34.1).

Хартия фундаментальных прав ЕС должна была стать частью предложенной к рассмотрению Конституции Евросоюза. В июне 2007 года лидеры европейских государств договорились заменить предложенную Конституцию новым «реформированным договором». Решение о юридической силе хартии будет зависеть от исхода дискуссии по поводу этого «реформированного договора».

1.29 Директива Евросоюза о дискриминации

В конце 2000 года министры социальных дел стран Евросоюза приняли новую Директиву ЕС (EU, 2000) о дискриминации в области занятости. Она запрещает прямую и косвенную дискриминацию по целому ряду признаков, включая инвалидность, и действует, среди прочего, в отношении критериев отбора и условий принятия на работу, профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, условий труда и занятости, в том числе в отношении оплаты труда. Важное значение имеет то, что данная директива предусматривает осуществление «разумного приспособления» к нуждам инвалидов. Это значит, что работодатели должны принимать, где это необходимо, соответствующие меры, позволяющие лицам с ограниченными возможностями получать работу, работать и продвигаться по службе или проходить подготовку, если только эти меры не ложатся на работодателя «несоразмерным бременем».

Помимо обычного трехлетнего периода, предоставлявшегося для перенесения положений директивы в национальное законодательство, в случае необходимости допускалось предоставление государствам-членам дополнительного периода в три года для исполнения норм директивы, касающихся дискриминации по возрасту и инвалидности. Любое государство-член, решившее использовать такой дополнительный период, должно было ежегодно информировать Европейскую комиссию о предпринимаемых шагах и ходе выполнения своих обязательств.

1.30 Женщины-инвалиды

Все права человека являются универсальными и, следовательно, безоговорочно распространяются на женщин и мужчин с инвалидностью. Все люди рождаются равными и имеют равные права на жизнь и благосостояние, образование и труд, на независимую жизнь и на активное учас-

тие во всех сферах жизни общества. Любая прямая или косвенная дискриминация в отношении женщины или мужчины с инвалидностью является нарушением ее или его прав.

Женщины-инвалиды менее защищены от дискриминации, потому что они являются (а) женщинами и (b) инвалидами. Многие женщины с инвалидностью подвергаются еще большей дискриминации, потому что являются бедными. Тот факт, что женщины-инвалиды страдают от двойной и тройной дискриминации, часто игнорируется или упускается из вида, потому что на лиц с какой-либо формой инвалидности нередко смотрят как на бесполое существо. Такая дискриминация остается по большей части без внимания также и потому, что о ее масштабах и последствиях нет почти никакой информации. И подобная ситуация, похоже, никак не улучшается. Так, в 1993 году Депуи, бывший в то время специальным докладчиком Подкомиссии ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, выразил свое разочарование «практически полным отсутствием библиографических материалов по специфическим проблемам женщин-инвалидов» (Deputy, 1993, p. 20). Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятые Организацией Объединенных Наций в декабре 1993 года, касаются всех людей с инвалидностью независимо от пола, расы, возраста и т.д., но содержат мало прямых указаний на гендерный аспект, о чем сожалел в своем докладе Комиссии социального развития ООН ее специальный докладчик (UN, 2002, p. 20).

В подготовленном в 1998 году первом общем обзоре состояния дел с применением Конвенции МОТ № 159 и Рекомендации МОТ № 168 в странах, ратифицировавших и не ратифицировавших указанную конвенцию, приводится следующее лаконичное замечание по поводу равенства возможностей и обращения между работниками-мужчинами и работниками-женщинами с инвалидностью:

Инвалидам в их борьбе за равенство приходится сталкиваться со множеством препятствий. Хотя дискриминации подвергаются как женщины, так и мужчины с инвалидностью, женщины-инвалиды находятся в невыгодном положении вдвойне из-за их дискриминации по признаку пола и по признаку инвалидности. Женщины-инвалиды гораздо чаще, чем мужчины, оказываются бедными или нуждающимися, неграмотными или не имеющими профессиональных навыков, и большинство из них — безработные. У них более ограниченный доступ к реабилитационным услугам, они чаще не имеют семейной или общественной поддержки и нередко оказываются в большей социальной изоляции из-за своей инвалидности. Ситуация носит драматический характер, и генеральный директор МОТ отметил в 1981 году, что

бедные женщины-инвалиды слишком часто оказываются лишенными всех прав человека. (ILO, 1998, Ch.2, Section I, para. 114; см. также ILO, 1981)

Государствам-участникам Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин было предложено включать в периодически представляемые ими доклады информацию о женщинах-инвалидах. В выборке таких докладов, изученной в 2001 году (Quinn and Degener, 2002), было найдено очень мало последовательных данных о двойной дискриминации, испытываемой женщинами с инвалидностью.

Принятая в 2006 году Конвенция ООН о правах инвалидов признает, что женщины-инвалиды находятся в особом положении. Государства-участники конвенции признают, что «женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвергаются множественной дискриминации, и в этой связи принимают меры для обеспечения полного и равного осуществления ими всех прав человека и основных свобод». Государства-участники также «принимают все надлежащие меры для обеспечения всестороннего развития, улучшения положения и расширения прав и возможностей женщин, чтобы гарантировать им осуществление и реализацию прав человека и основных свобод, закрепленных в Конвенции» (статья 6).

1.30.1 Барьеры на пути к занятости женщин-инвалидов

Все люди с ограниченными возможностями в целом сталкиваются с трудностями при трудоустройстве на открытом рынке труда, однако, если взглянуть на проблему с гендерной точки зрения, вероятность трудоустройства среди инвалидов-мужчин почти в два раза выше, чем среди инвалидов-женщин. Например, как показали результаты одного исследования, проведенного в Соединенных Штатах, трудовой деятельностью занимаются почти 42 процента инвалидов-мужчин, тогда как среди женщин этот показатель составляет лишь 24 процента. Кроме того, на условиях полной занятости работают 30 процентов инвалидов-мужчин и только 12 процентов инвалидов-женщин. Женщины-инвалиды, работающие полный рабочий день, получают лишь 56 процентов от заработка инвалидов-мужчин, работающих на таких же условиях (Bowe, 1984). В составе рабочей силы в Гане зарегистрировано лишь 3 процента инвалидов-женщин (1996 г.), в Индии — 0,3 процента (1991 г.), а на Филиппинах — 19 процентов (1992 г.). Большая часть работающих женщин с инвалидностью оказывается в неформальном секторе (Messell, 1997). Работающие женщины-инвалиды часто сталкиваются с такими явлениями, как неравные стандарты при найме и продвижении по службе, неравный доступ к профессиональной подготовке и переподготовке, к кредитным

и другим производственным ресурсам, неравная плата за равноценный труд и профессиональная сегрегация, и они крайне редко участвуют в процессах принятия экономических решений (ILO, 1996).

Общая тенденция, наблюдаемая во всем мире, заключается в том, что женщины-инвалиды реже проходят профессиональную подготовку; испытывают больше трудностей при получении доступа к реабилитационным программам; реже пользуются равенством при обучении; а если им удастся успешно пройти профессиональную реабилитацию, скорее всего их ждет лишь работа с неполной занятостью или даже хуже — безработица. Среди широкой общественности и консультантов по реабилитации по-прежнему бытует мнение, что женщины с инвалидностью пассивны, зависимы и не способны или не заинтересованы заниматься делом, которое может обеспечить их занятость. В ходе проведенных исследований выяснилось, что даже в богатых странах серьезные программы, призванные обеспечивать поддержку людям с ограниченными возможностями, такие, как программы дополнительного социального дохода, страхования по нетрудоспособности, компенсации заработной платы и переквалификации, ставят женщин в невыгодное положение из-за того, что они увязаны с участием в рабочей силе. По сравнению с мужчинами женщины не только получают меньше пособий и пенсий, но и имеют от них меньший доход. Помимо всего прочего, несмотря на свои более существенные нужды женщины-инвалиды получают меньше пользы от государственных программ поддержания доходов (Mudrick, 1988).

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ в своем общем обзоре состояния дел с соблюдением Конвенции № 159 и Рекомендации № 168 отмечает, что, судя по представляемым правительствами докладам, большинство стран применяет принцип равенства возможностей в сферах образования, профессиональной подготовки и занятости без различий по признаку расы, цвета кожи, пола, языка или какого-либо иного обстоятельства, такого, как инвалидность. Тем не менее, проявляется общая тенденция предпринимать специальные инициативы в отношении лиц с ограниченными возможностями без их нацеливания на инвалидов-женщин как на особо уязвимую группу, нуждающуюся в поддержке. Вследствие этого, поскольку законодательная основа является гендерно нейтральной, имеющаяся дискриминация в отношении женщин-инвалидов легко может оставаться незамеченной.

В целях борьбы с дискриминацией в отношении женщин-инвалидов в области профессиональной подготовки и трудоустройства Международная организация труда использует несколько различных мер, что отражено в ряде стандартов, резолюций и программных заявлений. В последней резолюции о действиях в поддержку работников-женщин, приня-

той в 1991 году, МОТ подтвердила свою озабоченность положением работников-женщин, в том числе и имеющих инвалидность. В Конвенции МОТ № 159 говорится о соблюдении равенства обращения и возможностей для работников мужчин и женщин, являющихся инвалидами. Данную конвенцию можно использовать при разработке стратегии устранения барьеров, стоящих на пути к полной интеграции инвалидов-женщин и их полноценному участию в основных событиях общественной и экономической жизни (ILO, 1998, pp. 35–6).

Особенному положению инвалидов-женщин по-прежнему уделяется недостаточное внимание. В результате исследования стратегий обеспечения занятости инвалидов, проведенного для Европейской комиссии, относительно этого вопроса был сделан вывод о том, что «гендерный аспект, как правило, учитывается в политике в отношении инвалидов в недостаточной мере, и о дифференцированном воздействии стратегий обеспечения занятости на инвалидов-мужчин и инвалидов-женщин известно очень мало» (ЕС, 2000).

1.31 Образование и подготовка

Подготовка людей для работы и приспособление работы для людей – многогранные процессы. Международная организация труда всегда придавала огромное значение той важной роли, которую играют, в особенности, образование и профессиональное обучение. В 2000 году Международная конференция труда вполне обоснованно снова обратила на них свое внимание. Конференция подчеркнула тот факт, что образование и профессиональное обучение необходимы для экономического роста, роста занятости и социального развития.

Образование и обучение являются средством расширения возможностей людей, улучшения условий и организации труда, повышения производительности труда граждан, доходов работников и конкурентоспособности предприятий, увеличения гарантии занятости, обеспечения большей социальной справедливости и интеграции. Таким образом, образование и обучение – главная составляющая достойного труда. (ILO, 2000, para. 3.)

Конференция специально отметила, что образование и обучение должны охватывать всех людей и быть тщательным образом нацеленными на лиц с особыми потребностями, в том числе на лиц с инвалидностью. Помимо образования и обучения важные взаимосвязанные роли в общем процессе обеспечения занятости играют профессиональная ориентация и консультирование, услуги по трудоустройству, практика подбора

и набора кадров, информация об образовании и рынке труда, планирование рабочего процесса, эргономика, условия труда и заработная плата, внутренние установки и мотивация, которые все необходимо рассматривать как часть политики в области труда и занятости инвалидов. (Более подробные рекомендации о стратегии и практике трудоустройства см. в Heron and Murray, 2003; Murray and Heron, 2003.)

Важное значение образования и обучения было признано в Конвенции ООН о правах инвалидов. Ее статья 24, в которой подробно рассматриваются вопросы образования, включает и обязательство государств-участников обеспечивать доступ инвалидов к профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации и наравне с другими, а также обязательство обеспечивать с этой целью разумное приспособление для инвалидов (статья 24, п. 5). Статья 26, посвященная вопросам абилитации и реабилитации, включает в себя обязательство государств-участников организовывать, укреплять и расширять комплексные абилитационные и реабилитационные услуги и программы, в том числе в области занятости, а также поощрять развитие начального и последующего обучения специалистов и персонала, работающих в сфере таких услуг. Статья 27, посвященная вопросам труда и занятости, требует, чтобы государства-участники обеспечивали и поощряли реализацию права на труд, в том числе теми лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер, направленных, в частности, на надделение инвалидов возможностью эффективного доступа к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства, профессиональному и непрерывному обучению, а также на поощрение программ профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для инвалидов (статья 27, пп. d и k).

1.32 Европейский год инвалидов

Европейский Союз объявил 2003 год Европейским годом инвалидов, главной целью которого было повысить информированность о правах инвалидов на равные возможности и способствовать более полному и равному осуществлению таких прав. Этот год предоставил инвалидам и их представительным организациям исключительную возможность с помощью различных конференций, семинаров и других мероприятий обратить внимание общественности на проблемы, вызывающие озабоченность, и на приоритеты в политике.

В Год инвалидов Европейская комиссия начала проводить кампанию по информированию работодателей и работников о правах людей с ограниченными возможностями на рабочем месте. В июле 2003 года министры социальных дел и занятости стран Евросоюза приняли резолюцию, призывавшую государства-участники, комиссию и социальных партнеров продолжать работу по устранению барьеров на пути к социальной интеграции инвалидов и их участию в деятельности на рынке труда. В марте 2003 года Европейская комиссия подготовила для делегаций и служб Евросоюза инструкцию, касающуюся вопросов инвалидности и развития и призванную обеспечить надлежащее рассмотрение проблем инвалидов в рамках сотрудничества в целях развития. Наиболее важной мерой, принятой на уровне Евросоюза в Европейский год инвалидов, вероятно, стало представление многолетнего плана действий, нацеленного на обеспечение комплексного учета проблем инвалидов в политике Европейского сообщества и на реализацию в ключевых сферах разнообразных мер, способствующих активному включению людей с ограниченными возможностями в жизнь общества (см. раздел 1.34 ниже).

1.33 План действий ЕС в отношении инвалидов на 2004–2010 гг.

Равенство возможностей — цель долгосрочной стратегии Европейского Союза в отношении инвалидов, которая призвана создавать для людей с инвалидностью условия, позволяющие им пользоваться своим правом на достоинство, равное обращение, независимую жизнь и участие в жизни общества. Данная стратегия основана на трех основных принципах: применении антидискриминационных мер и законов ЕС, которые обеспечивают доступ к правам личности; устранении барьеров в окружающей среде, которые не позволяют инвалидам использовать свои способности; и комплексном подходе к проблемам инвалидов в широком спектре политических мер Сообщества, способствующих активной социальной интеграции лиц с инвалидностью.

Чтобы обеспечить дальнейшее последовательное проведение своей политики в расширенной Европе⁶ и после завершения Европейского года инвалидов, Европейская комиссия приняла в 2003 году План действий ЕС в отношении инвалидов (ЕС, 2003), служащий основой для разработки стратегии Евросоюза в области улучшения положения лиц с инвалидностью. В Европейском Союзе разработкой и осуществлением политики в отношении инвалидов занимаются в основном сами государства-чле-

⁶ В 2004 году в Европейский Союз вступили Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения, в 2007 году – Болгария и Румыния, в результате чего общее число членов ЕС достигло 27.

ны, однако, при разработке соответствующей национальной политики от них требуется в полной мере учитывать положения вышеупомянутого плана действий. План действий ЕС в отношении инвалидов рассчитан на период с 2004 по 2010 год и осуществляется поэтапно: 1-й этап — 2004—2005 гг., 2-й этап — 2006—2007 гг.

Хотя Европейская комиссия и отметила, что доля экономически неактивных лиц среди инвалидов в два раза больше, чем среди лиц без инвалидности, тем не менее, проведенный ею предварительный анализ результатов первого этапа показал, что в некоторых программных областях, включая занятость, вполне удалось обеспечить комплексный подход к проблемам людей с ограниченными возможностями. Повышения роли инвалидов и их более успешной интеграции на рынке труда удалось добиться благодаря сочетанию концепции вовлечения инвалидов в жизнь общества со специальными мерами, ориентированными на поддержку людей с ограниченными возможностями (ЕС, 2005, р. 8). Концепция вовлечения инвалидов в жизнь общества в настоящее время рассматривается Европейской комиссией как ключ к дальнейшему решению проблем людей с инвалидностью.

На 2-м этапе вышеупомянутого плана действий основное внимание должно быть обращено на активную интеграцию лиц с ограниченными возможностями с опорой, среди прочего, на ценности, провозглашенные Конвенцией ООН о правах инвалидов. Приоритетные меры будут направлены в основном на обеспечение роста занятости и уровня экономической активности; на расширение доступа к качественным услугам по уходу и поддержке; на повышение доступности товаров и услуг, включая более доступный для инвалидов общественный транспорт и общественную среду; а также на повышение надежности и сопоставимости данных.

1.34 Совет Европы: Малагская декларация 2003 года

В мае 2003 года ответственные за политику интеграции инвалидов министры из государств-членов Совета Европы, собравшиеся на конференции в Малаге, приняли декларацию под названием «О мерах по достижению прогресса в области полноправного участия инвалидов в жизни гражданского общества». Эта декларация подтвердила обязательство государств-членов обеспечивать права человека и основные свободы для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, как это определено в Европейской конвенции о защите прав человека. Декларация провозгласила, что основная цель в будущем десятилетии состоит в том, чтобы улучшить качество жизни инвалидов и их семей, уделяя главное внимание

их интеграции и полноправному участию в жизни общества. В качестве документа, выражающего соответствующую стратегию по достижению этой цели, декларация призвала разработать план действий по ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов любого возраста, в котором особое внимание должно быть уделено инвалидам-женщинам и инвалидам, нуждающимся в высоком уровне поддержки.

Декларация призвала также к внедрению комплексного подхода к разработке национальной и международной политики и законодательства в отношении инвалидов, должным образом отражающего потребности людей с ограниченными возможностями во всех областях, включая такие, как образование, профессиональная ориентация и подготовка, занятость, городская среда, общественный транспорт и социальная защита. Необходимо добиться прогресса в интеграции инвалидов на рынке труда, предпочтительно на открытом, сосредоточив внимание на оценке возможностей и осуществлении активных мер. В декларации постоянно подчеркивается необходимость целенаправленно обеспечивать соблюдение принципа равенства возможностей для инвалидов во всех программных областях.

1.35 План действий Совета Европы на 2006–2015 гг.

На основе Малагской декларации 2003 года Комитет министров государств-членов Совета Европы принял в апреле 2006 года документ под названием «План действий Совета Европы на 2006–2015 гг. по защите прав людей с ограниченными возможностями и обеспечению их полноценного участия в жизни общества: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе» (Рекомендация Rec(2006)5). Этот план действий, о начале осуществления которого было официально объявлено на проходившей 21–22 сентября 2006 года в Санкт-Петербурге Европейской конференции «Улучшение качества жизни инвалидов в Европе: доступность, эффективность, новые подходы», должен стать всеобщей основой, отличающейся гибкостью и адаптивностью, позволяющими учитывать конкретные условия каждой страны. Он призван «послужить для лиц, ответственных за принятие решений, «дорожной картой», помогающей им разрабатывать, корректировать, переориентировать и осуществлять соответствующие планы, программы и новаторские стратегии» (п. 1.1.2), обеспечивая, в конечном счете, комплексный учет проблем инвалидов во всех программных областях. Он способен послужить инструментом для реализации конвенции ООН в европейском регионе при соответствующей поддержке со стороны Европейского координационного форума по Плану действий Совета Европы по защите

прав инвалидов (САНРАН), созданного специально для содействия странам в осуществлении этого плана, мониторинга и последующего контроля за его выполнением.

План действий является широкомасштабным, он охватывает 15 ключевых сфер жизни и определяет 15 «направлений деятельности» (задачи и конкретные действия) для государств-членов. Эти направления деятельности распространяются, среди прочего, на такие области, как информация и коммуникация, образование, застроенная окружающая среда, транспорт, реабилитация, информационно-разъяснительная работа.

В разделе, посвященном занятости, профессиональной ориентации и подготовке (направление деятельности № 5), отмечается, что по сравнению с людьми без инвалидности лица с ограниченными возможностями отличаются очень низким уровнем занятости и активности: меры по повышению уровня активности должны быть диверсифицированными, с учетом трудового потенциала инвалидов, и комплексными, чтобы обеспечить устранение всех препятствий на пути к их участию в рабочей силе. (Более подробную информацию см. в Приложении 5.)

В этой области определены две задачи:

- способствовать занятости людей с ограниченными возможностями на открытом рынке труда, сочетая меры по борьбе с дискриминацией с позитивными действиями;
- ликвидировать дискриминацию и способствовать вовлечению людей с ограниченными возможностями в сферу деятельности служб по оценке профессиональных способностей, профессиональной ориентации, подготовки и трудоустройства.

Способствовать занятости людей с ограниченными возможностями могут социальные предприятия (например, социальные фирмы, социальные кооперативы) как часть открытого рынка труда, а также специализированные предприятия для инвалидов.

Конкретные действия, которые должны осуществляться государствами-членами, включают в себя следующее:

- обеспечение комплексного учета вопросов, связанных с занятостью инвалидов, в общей политике занятости;
- преодоление отсутствия стимулов к труду в системе пособий и пенсий по инвалидности и поощрение стремления работать у лиц, получающих такие пособия и пенсии и способных трудиться;

- учет потребностей женщин-инвалидов, включая их потребности, связанные с уходом за детьми, при разработке программ и стратегий, направленных на обеспечение равных возможностей для женщин в сфере занятости;
- осуществление мер поддержки, таких, как гарантированное или обеспеченное соответствующими средствами трудоустройство, для тех людей, потребности которых невозможно удовлетворить без индивидуальной поддержки на открытом рынке труда.

1.36 Арабское десятилетие инвалидов

В мае 2004 года на проводившемся в Тунисе саммите стран-членов Лиги арабских государств период с 2004 по 2013 гг. был официально провозглашен Арабским десятилетием инвалидов. Среди поставленных на это Десятилетие целей арабские государства назвали содействие полной интеграции людей с ограниченными возможностями в государственные школы, на рынке труда и в других сферах общественной жизни с помощью широкого спектра мер, при этом особое внимание необходимо обращать на потребности инвалидов-женщин и инвалидов-детей. Специально касаясь вопросов профессиональной подготовки и занятости, страны-члены Лиги арабских государств призвали к созданию учебных заведений для лиц с ограниченными возможностями с учетом новых технологий и потребностей рынка труда; к поощрению создания инвалидами малых и средних предприятий с помощью мер финансовой поддержки и содействия в области сбыта и маркетинга; а также к стимулированию усилий частного сектора в области профессиональной подготовки и трудоустройства инвалидов в целях обеспечения их продвижения по службе. После объявления Десятилетия инвалидов в данном регионе отмечается возрастание интереса к защите прав людей с ограниченными возможностями, о чем свидетельствует пересмотр законодательства об инвалидах в нескольких арабских странах, а также многочисленные региональные и национальные мероприятия по наращиванию соответствующего потенциала.

1.37 Американское десятилетие инвалидов

6 июня 2006 года Постоянный совет Организации американских государств (ОАГ) объявил период с 2006 по 2016 гг. Американским десятилетием защиты прав и достоинства людей с ограниченными возможностями. Для разработки соответствующего плана действий была создана специальная рабочая группа.

1.38 Конвенция ООН о правах инвалидов

В 1999 году Генеральная ассамблея Международной организации по реабилитации (Rehabilitation International) приняла новую хартию, в которой призвала к разработке международной конвенции о правах инвалидов. Представители Международной организации по реабилитации, Международной организации инвалидов (Disabled People's International), Международной лиги обществ помощи людям с проблемами развития (Inclusion International), Всемирного союза слепых (World Blind Union) и Всемирной федерации глухих (World Federation of the Deaf), встретившись в Пекине в марте 2000 года, выразили серьезную озабоченность по поводу того, что документам ООН «еще только предстоит оказать существенное влияние на процессы улучшения жизни инвалидов» и призвали к международному сотрудничеству в целях разработки и принятия новой конвенции.

Озабоченность по поводу достаточности существующих мер высказывала и Комиссия ООН по правам человека. На своем заседании в апреле 2000 года эта комиссия приняла резолюцию № UNGA 2000/51, в которой предложила Верховному комиссару по правам человека изучить меры по усилению защиты и контролю соблюдения прав человека людей с ограниченными возможностями. В ответ на данное предложение Управление Верховного комиссара заказало проведение специального исследования в целях оценки существующих стандартов и механизмов в области соблюдения прав человека инвалидов. Предварительные выводы, сделанные в ходе этого исследования, были представлены на заседании в Управлении Верховного комиссара в Женеве в январе 2002 года.

Участники заседания в Женеве согласились с необходимостью многостороннего подхода к проблемам инвалидов. Всеобщее согласие было достигнуто и по поводу необходимости сосредоточить внимание на том аспекте этих проблем, который касается прав человека. В выводах исследования подчеркивалось, что разработку новой конвенции не следует воспринимать как альтернативу усилению внимания к проблемам инвалидов в рамках существующей международной системы защиты прав человека («двухколейный подход»). Проведенные обсуждения еще больше расширили этот подход, подчеркнув необходимость в усилении социального развития в области поддержки инвалидов и в более полном соединении усилий ООН в этой сфере с повышенным вниманием к данной проблеме с точки зрения прав человека («многоколейный подход») (ОНСНР, 2002).

Между тем, в декабре 2001 года Генеральная Ассамблея ООН приняла предложенную правительством Мексики резолюцию № 56/168, в соот-

ветствии с которой был создан Специальный комитет, открытый для участия всех государств-членов и наблюдателей ООН, в целях рассмотрения предложений относительно всеобъемлющей и единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов на основе комплексного подхода к работе в области социального развития.

После открытой и «прозрачной» разработки текста будущего документа, которая предполагала участие всех заинтересованных сторон, в частности инвалидов и их представительных организаций, Генеральная Ассамблея ООН приняла 13 декабря 2006 года (резолюция 61/106) Конвенцию о правах инвалидов. Этот документ воспринимается как «всеобъемлющая и единая международная конвенция о поощрении и защите прав и достоинства инвалидов, (которая) явится важным вкладом в преодоление глубоко неблагоприятного социального положения инвалидов и в расширение их участия в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни при равных возможностях – как в развитых, так и в развивающихся странах» (Пreamбула (y)). Конвенция не устанавливает новых прав, а подтверждает, закрепляет и уточняет права, уже предусмотренные в других международных документах; подтверждает, что все эти права распространяются на лиц с ограниченными возможностями; предусматривает создание Комитета по правам инвалидов для контроля за соблюдением положений конвенции; обязывает государства-участники тесно консультироваться с инвалидами и активно привлекать их через представляющие их организации к разработке и применению законодательства и стратегий, направленных на выполнение конвенции, а также к другим процессам принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов.

Принципами конвенции являются: (a) уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости; (b) недискриминация; (c) полное и эффективное вовлечение и включение в общество; (d) уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества; (e) равенство возможностей; (f) доступность; (g) равенство мужчин и женщин; (h) уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

Государства-участники Конвенции о правах инвалидов имеют как общие, так и конкретные обязательства. К первым относятся обязательства:

- принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в конвенции;

- учитывать во всех стратегиях и программах защиту и поощрение прав человека инвалидов;
- обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с конвенцией;
- принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия;
- поощрять преподавание специалистам и персоналу, работающим с инвалидами, признаваемых в конвенции прав.

Требования конвенции в отношении реабилитации включают в себя принятие эффективных мер к тому, чтобы наделять инвалидов возможностью «достижения и сохранения максимальной независимости, полных физических, умственных, социальных и профессиональных способностей», а также обеспечение комплексных абилитационных и реабилитационных услуг и программ, особенно в сферах здравоохранения, занятости, образования и социального обслуживания (статья 26, п. 1).

Важное значение образования в наделении инвалидов возможностью эффективно участвовать в жизни свободного общества, в том числе в сфере занятости, признается в статье 24, которая требует, чтобы государства-участники, среди прочего, обеспечивали инклюзивное образование на всех уровнях, а также доступ инвалидов к общему высшему образованию, профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации, наравне с другими и с обеспечением разумного приспособления.

Вопросам труда и занятости посвящена статья 27, которая приводится полностью в нижеследующей отдельной врезке. Конвенция запрещает дискриминацию по признаку инвалидности во всех формах занятости. Государствам-участникам предлагается создавать возможности трудоустройства инвалидов на рабочих местах, предназначенных для всех людей, как в государственном, так и в частном секторе. С этой целью положения конвенции способствуют расширению доступа инвалидов к свободно выбранному труду, к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства, профессиональному и непрерывному обучению, а также к программам профессиональной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу. Положения конвенции охватывают инвалидов, ищущих работу, стремящихся к продвижению по службе, а также тех лиц, которые приобретают инвалидность в процессе трудовой деятельности и хотят сохранить свое место работы. Конвенция также признает, что для многих инвалидов в

развивающихся странах первым, а в некоторых случаях и единственным выбором может являться самозанятость или работа на микропредприятиях. Государства-участники должны способствовать созданию таких возможностей трудоустройства. Необходимо содействовать осуществлению инвалидами своих трудовых и профсоюзных прав. Государства-участники должны также обеспечивать, чтобы инвалиды не содержались в рабстве или в подневольном состоянии и были защищены наравне с другими от принудительного или обязательного труда.

Вставка 2 Конвенция ООН о правах инвалидов

Статья 27: Труд и занятость

1. Государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими; оно включает 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. Государства-участники обеспечивают и поощряют реализацию права на труд, в том числе теми лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер, направленных, в частности, на следующее:
 - (а) запрещение дискриминации по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранения работы, продвижения по службе и безопасных и здоровых условий труда;
 - (б) защиту прав инвалидов наравне с другими на справедливые и благоприятные условия труда, в том числе на равные возможности и равное вознаграждение за труд равной ценности, на безопасные и здоровые условия труда, включая защиту от домогательств, и на удовлетворение жалоб;
 - (с) обеспечение того, чтобы инвалиды могли осуществлять свои трудовые и профсоюзные права наравне с другими;
 - (д) наделяние инвалидов возможностью эффективного доступа к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства и профессиональному и непрерывному обучению;
 - (е) расширение на рынке труда возможностей для трудоустройства инвалидов и их продвижения по службе, а также оказание помощи в поиске, получении, сохранении и возобновлении работы;
 - (ф) расширение возможностей для индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, развития кооперативов и организации собственного дела;
 - (г) трудоустройство инвалидов в государственном секторе;
 - (х) стимулирование найма инвалидов в частном секторе с помощью надлежащих стратегий и мер, которые могут включать программы позитивных действий, стимулы и другие меры;
 - (и) обеспечение инвалидам разумного приспособления рабочего места;
 - (j) поощрение приобретения инвалидами опыта работы в условиях открытого рынка труда;
 - (к) поощрение программ профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для инвалидов.
2. Государства-участники обеспечивают, чтобы инвалиды не содержались в рабстве или в подневольном состоянии и были защищены наравне с другими от принудительного или обязательного труда.



Для заметок

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

Труд и варианты занятости

Как определено в Рекомендации МОТ № 168, люди с инвалидностью должны пользоваться равенством возможностей и обращения в отношении получения и сохранения работы, которая, по возможности, соответствует их личному выбору и индивидуальным способностям, а также в отношении продвижения по службе. Сюда относится и трудоустройство на свободном рынке труда, рабочие места на котором — опять-таки с учетом индивидуальных способностей — открыты для работников, не имеющих инвалидности. Для тех инвалидов, для которых, по причине их собственного выбора и/или ограниченной пригодности, трудоустройство на свободном рынке труда может оказаться неподходящим, обычно создаются альтернативные формы занятости — на специализированных предприятиях или с оказанием поддержки. В разных странах существует множество самых разнообразных вариантов подобного трудоустройства, которые определяются такими факторами, как традиции и культура, социально-экономические условия, положение на рынке труда, системы пособий по социальному обеспечению, наличие подготовленного персонала и влияние заинтересованных сторон, в том числе организаций инвалидов.

В настоящей главе приводится обзор вариантов занятости для лиц с ограниченными возможностями по четырем широким категориям:

- открытая (конкурентная) занятость, включая самозанятость;⁷
- защищенная занятость;
- занятость с поддержкой;
- занятость на социальных предприятиях.

В главе 3 будет рассказано о мерах, способствующих получению и сохранению работы инвалидами при разных подходах к данной проблеме, с многочисленными примерами из политики и практики в области занятости, существующих в промышленно развитых странах.

2.1 Открытая (конкурентная) занятость

Отсутствие соответствующих сопоставимых данных по многим странам сильно затрудняет процесс обобщения. Тем не менее, на основе имеющейся информации все же можно сделать некоторые предварительные выводы о существующем положении.

Среди инвалидов уровень участия в рабочей силе на открытом рынке труда обычно значительно ниже, чем среди остальных работников, а уровень безработицы, наоборот, выше.

⁷ В данном случае самозанятость, как отдельный вид занятости, не рассматривается, поскольку она может присутствовать во всех перечисленных категориях.

В 2003 году в Европейском Союзе были заняты лишь 40 процентов инвалидов трудоспособного возраста в отличие от 64,2 процента людей, не имевших инвалидности (ЕС, 2005; цифры основаны на результатах опросов, а не на административной информации). По данным Европейской комиссии, уровень экономической неактивности среди лиц с ограниченными возможностями в два раза выше, чем среди людей без инвалидности, что свидетельствует как о низком уровне интеграции в случае продолжительного заболевания или инвалидности, так и о сравнительно невысоком уровне образования и профессиональной подготовки. Основной вопрос, который используется для сбора данных в ЕС, звучит так: имеет ли человек заболевание (инвалидность), которое длится свыше шести месяцев или предположительно продлится шесть месяцев. Судя по опросам, в 2002 году в Евросоюзе продолжительное заболевание или инвалидность имели 16 процентов всего населения трудоспособного возраста (от 16 до 64 лет). К сожалению, в этих данных не проводится различие между людьми, страдающими заболеваниями, и людьми, имеющими инвалидность.

Причины такой низкой экономической активности могут быть разными в зависимости от страны. Основными факторами, подавляющими желание трудиться, являются «пенсионные ловушки» и риск потерять пенсию или пособие в случае выхода на работу. Другой возможной причиной может быть нежелание работодателей принимать на работу инвалидов из-за опасений по поводу необходимости нести значительные расходы на приспособление рабочих мест или из-за предполагаемых трудностей с увольнением таких работников.

В **Австралии** в 1998 году уровень экономической активности среди мужчин с инвалидностью составил около 60 процентов, тогда как среди мужчин без инвалидности он достиг 90 процентов. Среди женщин эти цифры составили 46 и 71 процент соответственно. Уровень безработицы среди мужчин-инвалидов достиг 14 процентов, а среди мужчин без инвалидности — 8 процентов. Среди женщин эти показатели составили 9 и 8 процентов соответственно.

В **Великобритании** в 2003 году люди с инвалидностью составляли 19 процентов населения трудоспособного возраста, однако среди занятых лиц на их долю приходилось лишь 12 процентов. По состоянию на весну 2003 года из 6,8 миллиона инвалидов трудоспособного возраста работу имели 49 процентов, тогда как среди лиц без инвалидности доля занятых достигала 75 процентов (там же).

В **Венгрии** в 2002 году из 656 тыс. человек трудоспособного возраста с «продолжительными проблемами со здоровьем» на рынке труда было представлено менее 95 тыс., включая 10 тыс. безработных (там же).

В **Германии** в 1997 году уровень экономической активности среди людей с тяжелой формой инвалидности составил 37 процентов (в западной части страны), в то время как среди мужчин без инвалидности он достигал 80 процентов, а среди не имевших инвалидности женщин – 63 процента. В 2003 году уровень безработицы среди инвалидов составил 16,6 процента, а среди людей без инвалидности – 10,4 процента (ILO, 2004a).

В **Канаде** в 2001 году на общем рынке труда присутствовали 6,5 процента инвалидов, однако они составляли лишь 2,4 процента рабочей силы, подпадавшей под федеральное регулирование. Представительство инвалидов оказалось недостаточным во всех отраслях промышленности – от всего лишь 1,8 процента в транспортном секторе до 2,3 процента в банковской сфере, 2,4 процента в секторе связи и 2,9 процента в «остальных» секторах (NIDMAR 2001, p. 4).

Во **Франции** в 1996 году уровень безработицы среди работников-инвалидов оказался в три раза выше, чем среди всего экономически активного населения. За предшествующие десять лет общий уровень безработицы в стране вырос на 23 процента, а среди лиц с ограниченными возможностями – на 194 процента. Кроме того, у безработных работников-инвалидов период безработицы обычно длится в два раза дольше, чем у остальных людей.

В **Швеции** в 2002 году уровень экономической активности среди инвалидов составлял 68 процентов, а среди всего населения в целом – 77 процентов. Среди людей с «частичной потерей трудоспособности» эта цифра составила 57 процентов. Работу имели 65 процентов инвалидов и 77 процентов лиц без инвалидности. Среди инвалидов с частичной потерей трудоспособности заняты были 53 процента. Безработными были около 4,6 процента инвалидов (5,8 процента лиц с частичной потерей трудоспособности), в то время как среди всего населения в целом безработных насчитывалось 3,9 процента (там же).

Уровень занятости среди инвалидов в **Норвегии** в 2006 году составил чуть менее 45 процентов, в то время как среди населения без инвалидности он достигал 83 процентов. В **Швейцарии** безработица среди инвалидов также распространена больше, чем среди работников без инвалидности, однако уровень занятости среди них, составляющий 52 процента, является относительно высоким по сравнению с остальными странами ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) (OECD, 2006).

В целом, по сравнению с остальными – люди с ограниченными возможностями на рынке труда отличаются более низким уровнем образования. Они также чаще оказываются работающими неполное рабочее время. Уровень безработицы среди них может быть разным в зависимости от

формы инвалидности. Наибольший уровень безработицы наблюдается среди людей с психическими заболеваниями. По имеющимся оценкам, в Великобритании не имеют работы 75 процентов лиц работоспособного возраста с подобными заболеваниями. В Швейцарии психические заболевания стали единственным веским основанием для получения пособия по инвалидности, и на их долю там приходится свыше 40 процентов таких пособий (там же, р. 21). Аналогичная тенденция проявляется и в других странах (Gabriel and Liimatainen, 2000).

На основе анализа имеющейся информации можно перечислить следующие причины низкого уровня занятости среди инвалидов:

- низкий уровень образования и подготовки;
- снижение спроса на неквалифицированный труд;
- сокращение численности работающих на крупных предприятиях и в сфере общественных услуг;
- озабоченность по поводу возможных несчастных случаев и страховых издержек;
- нежелание людей регистрироваться в качестве инвалидов;
- отсутствие информации о возможностях трудоустройства;
- недостаточная информированность работодателей о потребностях и способностях инвалидов;
- «пенсионные ловушки»;
- боязнь потери пенсий и пособий;
- потеря надежд в результате пережитых неудач при попытках найти работу и/или укоренившиеся негативные образы;
- недостаточная техническая и персональная поддержка.

2.1.1 Активизация политики на рынке труда

Многие страны выражают озабоченность по поводу возрастающего уровня безработицы среди людей с ограниченными возможностями и их низкой экономической активностью, что сочетается с тревогами по поводу растущих расходов на социальное обеспечение. Более подробно о принимаемых в связи с этим конкретных мерах будет рассказано в следующей главе, однако общее направление новых политических шагов отражает тот факт, что все больше внимания уделяется активизации политики на рынке труда путем:

- принятия мер, предотвращающих зависимость и поощряющих независимость от социальных пособий;

- включения инвалидов в сферу деятельности служб трудоустройства и профессиональной подготовки, ориентированных на людей без инвалидности;
- стимулирования участия в различных инициативах, связанных с получением образования, профподготовкой и трудоустройством;
- расширения участия работодателей;
- совершенствования работы служб трудоустройства;
- более эффективного применения антидискриминационного законодательства;
- более строгого применения существующих систем квот.

В настоящее время пассивные меры на рынке труда (перераспределение доходов) поглощают гораздо больше государственных ресурсов, чем активные меры. И хотя масштабы усилий, необходимых для смещения существующего равновесия, могут показаться чересчур огромными, сравнительно высокий уровень безработицы в сочетании с общим экономическим спадом во многих странах сильно затрудняет эффективное применение некоторых из этих мер.

2.2 Защищенная занятость

Все признают, что в силу различных причин занятость на открытом рынке труда для некоторых людей с инвалидностью может оказаться непригодным вариантом. Призывая к принятию мер по расширению возможностей трудоустройства инвалидов, Рекомендация МОТ № 168 гласит, что такие меры должны включать «оказание правительством соответствующей помощи в создании *различных видов* специализированных предприятий для инвалидов, которые не имеют реальной возможности получить работу на неспециализированных предприятиях» (курсив автора). В принятых ООН Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов говорится, что хотя и следует во всех случаях преследовать цель их трудоустройства в условиях свободного рынка труда, «в качестве варианта трудоустройства инвалидов, которые не могут устроиться на работу в условиях свободного рынка, могут быть созданы небольшие хозяйственные единицы, предоставляющие гарантированное или обеспеченное соответствующими средствами трудоустройство» (правило 7, п. 7).

Как предполагается в Рекомендации МОТ № 168, защищенная занятость на специализированных предприятиях для инвалидов может быть разных видов. В своем исследовании данной категории занятости в различных странах Сэмой и Уотерплас (Samoy and Waterplас, 1997, р. 6) сделали

вывод, что даже само понятие защищенной занятости для разных людей может иметь разное значение:

Когда государственных чиновников просят рассказать об их системе защищенной занятости иностранцам (например, авторам настоящего исследования), они порой говорят исключительно об организациях, которые предоставляют производительную работу (в промышленности или сфере услуг) инвалидам, имеющим трудовой договор и получающим заработную плату. Другие чиновники из той же самой или иной страны могут упоминать и об организациях, в которых производительный труд заведомо является не единственной, а зачастую даже и не главной целью и в которых инвалиды не имеют трудового договора и получают не заработную плату, а только надбавку к пенсии по инвалидности. Представители прочих заинтересованных сторон, например, организаций специальных мастерских или организаций инвалидов и по делам инвалидов, могут разделять или не разделять эту точку зрения.

В своей работе Сэмой и Уотерплас рассматривали специализированные мастерские с широкой точки зрения, включая в это понятие и организации, близкие по своему типу к профессиональным центрам или центрам помощи инвалидам. Тем не менее, какая-то минимальная производительная деятельность в таких организациях должна была присутствовать. По тем странам, в которых подобные учреждения предприятиями защищенного труда не считаются, была собрана некоторая информация, позволяющая делать сравнения.

Широкое определение дает защищенной занятости и Совет Европы (1992):

Защищенная занятость должна быть доступна для людей, которые по причине своей инвалидности не могут получить или сохранить обычную работу как с поддержкой, так и без таковой; понятие защищенной занятости может охватывать целый ряд разнообразных ситуаций, в число которых входит работа в специализированных мастерских и трудовых центрах. У предприятий защищенного труда должно быть две цели: давать возможность инвалидам заниматься полезной деятельностью и подготавливать их, насколько это возможно, к работе на условиях обычной занятости. Для этого следует использовать все возможные способы, облегчающие переход от поддерживаемой к обычной занятости, например, такие, как создание специализированных производственных участков в трудовых центрах или трудовых центров в специализированных мастерских, создание специализированных производственных участков или трудовых центров на обычных предприятиях, индивидуальное или коллективное откомандирование работников специализированных мастерских или трудовых центров на обычные предприятия.

Некоторые страны посчитали удобным для целей планирования проводить различие между определенными формами труда и занятости. Например, в **Ирландии** для консультирования по вопросам трудоустройства инвалидов на условиях защищенной и поддерживаемой занятости был создан специальный комитет, использующий следующие определения:

Труд – организованное выполнение задач, которое может предполагать получение вознаграждения в той или иной форме, но на которое не распространяется действие законодательства о защите занятости и положений о выплатах по социальному страхованию.

Занятость – вознаграждаемый труд, который осуществляется в соответствии с установленными требованиями законодательства о защите занятости, положений о выплатах по социальному страхованию и положений о сумме подоходного налогообложения.

Защищенный труд – работа, выполняемая инвалидами в специально созданных для этой цели мастерских. Люди, работающие в таких специализированных мастерских, продолжают получать свои пособия по социальному страхованию и обычно, в дополнение к ним, получают небольшое еженедельное вознаграждение от работодателя. Защищенные работники специализированных мастерских для инвалидов не являются работниками по найму, и действие законодательства о защите занятости на них не распространяется.

Защищенная занятость – занятость на предприятии, которое создано специально для трудоустройства инвалидов и которое финансируется из специальных государственных фондов. (NRB, 1997)

Та или иная форма защищенной занятости существует во многих странах (более подробную информацию см. в Samoy and Waterplas, 1992, 1997; Thornton and Lunt, 1997). Например, в **Великобритании** в 1945 году была создана некоммерческая государственная компания «Ремплой» (Remploy), которая занимается реабилитацией и обучением инвалидов с тем, чтобы помогать им получать работу на условиях «обычной» занятости. Она получает поддержку в виде государственного финансирования с момента своего образования. В 2006 году на 83 фабриках и других предприятиях компании «Ремплой» трудились и обучались около 9 тыс. инвалидов. За пределами сети предприятий «Ремплой» наблюдается уменьшение числа защищенных фабрик, находящихся в ведении местных властей и общественных или благотворительных организаций, что совпадает со спадом в обрабатывающей промышленности, а также со все более заметным переориентированием политики правительства на трудоустройство инвалидов не в защищенной среде, а на обычных рабочих местах наравне и вместе с людьми без инвалидности (Prime Minister's Strategy Unit, 2005).

Проводить сравнение между разными странами довольно трудно в силу целого ряда причин, причем не в последнюю очередь еще и потому, что

не все понимают «защищенную занятость» одинаково даже в пределах одной и той же страны. Тем не менее, все же можно отметить некоторые общие моменты:

- В последние годы в ряде стран (например, Австралия, США) вокруг концепции защищенной занятости ведутся жаркие споры на фоне все большей популярности других мер, направленных на обеспечение поддерживаемой занятости. В Европе, похоже, нет единого мнения, и некоторые страны там обеспечивают намного меньшее число защищенных рабочих мест для инвалидов (в пересчете на 1000 работников), чем другие.
- Многие защищенные мастерские для инвалидов обязаны своим появлением добровольным усилиям, зачастую со стороны благотворительных учреждений, религиозных групп или групп заинтересованных родителей. Постепенно они становились объектом государственного регулирования и, соответственно, получали право на государственное субсидирование.
- В целом, защищенная занятость предназначалась для тех лиц, которые из-за тяжести своей инвалидности или ограниченной трудоспособности не могли или вряд ли могли получить и сохранить работу на открытом рынке труда. Во многих случаях в качестве необходимого требования для трудоустройства на условиях защищенной занятости устанавливается определенный минимальный уровень инвалидности. Большинство людей, трудоустроенных таким образом, обладают ограниченными интеллектуальными возможностями, хотя в некоторых случаях, похоже, между ограниченными интеллектуальными возможностями и психическими заболеваниями не делается никакого различия.
- В большинстве стран целью официальной политики в области защищенной занятости является содействие инвалидам в их переходе на обычный рынок труда. В действительности же доля инвалидов, осуществивших такой переход, варьирует от менее 1 процента до 5 процентов, причем в большинстве стран данный показатель находится у нижней границы шкалы (см., например, Thornton and Lunt, 1997; Samoy and Waterplas, 1992, 1997; Council of Europe, 1993). Такой низкий процент защищенных работников-инвалидов, перешедших на открытый рынок труда, объясняется нежеланием работодателей принимать подобных лиц на работу; нежеланием части специализированных мастерских отпускать своих основных работников; низким уровнем технической оснащенности специализированных мастерских, который ограничивает потенциальный рост квалификации работников; профессиональным обучением, зачастую не учитывающим потребностей рынка труда.
- В некоторых странах защищенная занятость подвергается критике за то, что она не обеспечивает надлежащих условий труда и трудовых

договоров. Во многих случаях работникам платят меньше минимальной заработной платы. Иногда они получают только «карманные деньги» в дополнение к своему обычному пособию по инвалидности. Зачастую на них не распространяются нормы трудового права и законы об охране труда. Как правило, они не пользуются правом на свободу объединений (на вступление в профсоюз).

Какая-то часть критических замечаний, высказываемых в адрес защищенной занятости в связи с низким процентом работников, переходящих на открытый рынок труда, отсутствием трудовых договоров, недостаточной оплатой и т.д., может быть отражением не недостатков в политике, в качестве управления или в соотношении между затратами и результатами, а различий — или даже неопределенности — в самой концепции, лежащей в основе данного явления. Целесообразность оценки работы защищенных мастерских на основе вышеупомянутых критериев вызывает сомнения, если учесть тот факт, что те люди, в чьем ведении находится эта система, воспринимают свои обязанности больше с точки зрения здравоохранения и социального обеспечения, чем с точки зрения содействия занятости и экономической рентабельности.

2.3 Занятость с поддержкой

Такое явление, как занятость с поддержкой или поддерживаемая занятость, появилось в **Соединенных Штатах** как альтернатива традиционным программам реабилитации лиц с тяжелыми формами инвалидности. В законодательстве оно определяется как оплачиваемая работа лиц с тяжелой формой инвалидности в интегрированной производственной среде с постоянным оказанием им услуг по поддержке. В 1997 году в соответствующие федеральные правила США, касающиеся занятости с поддержкой, было добавлено положение о минимальном размере заработной платы (Wehman et al., 1997).

Занятость с поддержкой можно обеспечивать самыми разнообразными способами. Сюда относятся индивидуальное трудоустройство, работа в анклавах, в составе мобильных рабочих бригад и организация малых предприятий (Moon and Griffin, 1988). Анклав — это обычно от трех до восьми человек, которые трудятся на принимающем предприятии в составе специальной учебной группы. Не все члены такой группы могут переходить в основной состав работников предприятия. Мобильные рабочие бригады могут состоять из такого же числа человек с одним или несколькими руководителями, и они перемещаются в пределах своей местности, предлагая населению специализированные подрядные услуги, такие, как уход за садом или уборка территории. Вариант с организацией малых предприятий может означать предоставление производствен-

ных услуг или выполнение субподрядных работ с небольшим числом работников-инвалидов и работников без инвалидности. Такие малые предприятия могут производить только один вид продукции или оказывать только один вид услуг.

Вариант с индивидуальным трудоустройством, похоже, является в **Соединенных Штатах** доминирующим. В 1995 году 77 процентов всех участников программ занятости с поддержкой были устроены на работу в индивидуальном порядке, и только в отношении 23 процентов использовалась групповая модель того или иного вида (Wehman et al., 1997). Ни одна из моделей «лучшей» не является. Некоторые комментаторы отмечают следующее:

В области занятости с поддержкой существует практически бесконечное множество стратегий и структур, каждая из которых представляет собой сочетание определенной возможности трудоустройства с определенным способом оказания постоянной поддержки. Каждая имеет свои преимущества и недостатки в плане достижения реальных результатов и преодоления барьеров на пути к занятости инвалидов. Ни один из возможных вариантов не является идеальным и ни один не подходит для всех ситуаций. При разработке программ занятости с поддержкой необходимо учитывать местные возможности трудоустройства и индивидуальные потребности в услугах (Bellamy et al., 1986).

По данным 1997 года, две трети всех участников программ занятости с поддержкой в США были лицами с ограниченными интеллектуальными возможностями, а вторую по величине группу составляли люди с психическими заболеваниями (Wehman et al., 1997).

Как выяснилось, в понятие поддерживаемой занятости в разных странах вкладывают разный смысл (см. ILO, 2004a, pp. 78–80).

- В **Великобритании и Ирландии**, например, под этим понимаются программы предоставления финансовых субсидий работодателям за наем работников-инвалидов со сниженной производительностью труда, а также за работу, связанную с проведением профессиональных инструктажей, как в Соединенных Штатах. Действующая в Великобритании компания «Ремплой» помимо трудоустройства инвалидов в своей сети защищенных фабрик (см. подраздел 2.2) занимается также и подысканием для них обычных рабочих мест. В 2005 году Национальное финансово-регистрационное управление Великобритании, отметив низкий процент работников, переходящих от работы на фабриках «Ремплой» к трудоустройству на открытом рынке труда, рекомендовало переместить основной акцент с защищенной занятости на специальных фабриках на подыскание обычной работы для инвалидов. В 2006–2007 гг. компания

«Ремплой» подыскала обычные рабочие места более чем для 5 тыс. инвалидов — на 25 процентов больше, чем за предыдущий годовой период. К 2013 году она планирует добиться увеличения числа трудоустроенных таким образом инвалидов до 20 тыс. человек в год.

- В **Норвегии** система занятости с оказанием поддержки существует с 1996 года, и в ней трудоустроенным инвалидам гарантируется поддержка в форме профессиональных инструктажей в течение трех лет.
- В **Нидерландах** парламент в 1992 году предложил правительству найти решение проблемы с разницей в заработной плате между теми, кто участвовал в программах поддерживаемой занятости, и теми, кто трудился на условиях защищенной занятости. У первых заработная плата зависела от производительности и дополнялась пособием по инвалидности, размер которого составлял до 85 процентов от установленного законом минимального уровня оплаты труда, в то время как в защищенных компаниях работникам-инвалидам выплачивали полную зарплату. Кроме этого, правительству было предложено покрыть расходы на услуги профессиональных инструкторов. В качестве первого шага был повышен размер дополнительного пособия до уровня минимальной заработной платы и введены субсидии для покрытия расходов на профессиональных инструкторов. В соответствии с законом 1996 года финансировать программы поддерживаемой занятости могут местные органы власти. Для целей государственного финансирования каждое рабочее место, созданное таким образом, считается рабочим местом в защищенной компании (Krug, 1996).
- В **Новой Зеландии** программа поддерживаемой занятости предусматривает выплату специальных субсидий на заработную плату в течение двух лет (Saloviita, 2000).
- В **Финляндии** в результате проведенного исследования проектов поддерживаемой занятости было установлено, что мало кто воспринимает поддерживаемую занятость как оплачиваемую работу в интегрированной среде с предоставлением поддержки: «как правило, под этим понимались самые разнообразные варианты поддержки занятости или деятельности, связанной с занятостью» (там же, р. 91).
- Другие страны, в том числе **Мальта** и **Словения**, обеспечивают долгосрочную поддержку в процессе поиска работы и трудоустройства (ЕС, 2005, Annex 3: 3.3.1).

2.3.1 Оценка

Ряд исследований, проведенных в **Соединенных Штатах**, показал, что занятость с поддержкой приносит работникам большие социальные и пси-

хологические выгоды, чем трудоустройство на защищенных рабочих местах, и оказывается экономически выгодной для работников, налогоплательщиков и всего общества в целом (Saloviita, 2000). Однако в одном из подготовленных в США аналитических обзоров поддерживаемой занятости со времен ее зарождения в 70-х годах прошлого века (Barbour, 1999) приводятся выдержки из других исследований, в которых многие программы в данной области обвиняются в «снятии сливок», т.е. в привлечении в качестве участников только лиц с наименее тяжелыми формами инвалидности. Из-за расхождений в определении понятия поддерживаемой занятости выводы исследований, проведенных в одной стране, невозможно распространить ни на какую другую. В законодательстве США, в соответствии с которым осуществляется финансирование поддерживаемой занятости как одного из вариантов реабилитации, установлено, что для того, чтобы соответствовать необходимым для получения финансирования требованиям, участники программ, реализуемых в данной области, должны работать, в среднем, по крайней мере 20 часов в неделю. Многие из положительных с точки зрения рентабельности результатов, достигнутых в Соединенных Штатах, объясняются экономией от сокращения альтернативных услуг, а также поступлением налогов с трудовых доходов. В **Великобритании** многие инвалиды, которые трудятся на условиях поддерживаемой занятости, работают неполное рабочее время и менее 20 часов в неделю. В том случае, когда участники подобных программ решают сохранить свое пособие по социальному обеспечению и дополнительно зарабатывать небольшую допустимую сумму, расходы на выплату таких пособий не уменьшаются, а обратный приток средств от налогов, если он и есть, то совсем незначительный (Beyer, Goodere and Kilsby, 1996). Все зависит скорее не от особенностей, присущих понятию поддерживаемой занятости, а от взаимосвязи между правом на получение пособия и трудовым доходом.

Определенным вниманием, особенно в США, пользуется концепция поддерживаемой самозанятости лиц с тяжелыми формами инвалидности. Для того, чтобы познакомить читателей с этой концепцией, был подготовлен специальный выпуск журнала «Профессиональная реабилитация» (*Journal of Vocational Rehabilitation* (2002)). В ряде опубликованных в этом выпуске статей показано, насколько полезной может оказаться самозанятость для создания чувства личной удовлетворенности у людей с серьезными формами инвалидности, но при этом в них, как правило, откровенно признается и необходимость в значительной поддержке таких людей на всех этапах становления и развития бизнеса.

Латвия поддерживает идею интеграции инвалидов на рынке труда путем «борьбы с социальной изоляцией». В число мер, принимаемых в рамках этой борьбы, входят развитие предпринимательства и самозанятости. В **Швеции** инвалид, разработавший хорошую деловую идею, может получить дотацию на создание предприятия.

2.4 Социальные предприятия

Согласно определению Европейского информационного центра по вопросам социальной экономики (European Information Centre for the Social Economy – ARIES), социальная экономика «основывается на таких ценностях, как социально ориентированная экономическая деятельность, устойчивое развитие, равенство возможностей, интеграция ущемленных слоев населения, гражданское общество».

Эксперты ЕС иногда называют социальную экономику «третьей системой». Они определяют ее как «экономическую и социальную сферу, где действуют кооперативы, компании на взаимных началах и ассоциации, а на местах реализуются инициативы по созданию новых рабочих мест, призванные путем предоставления товаров и услуг удовлетворять нужды граждан, которые не может надлежащим образом удовлетворить ни рыночная экономика, ни государственный сектор». Предприятия социальной экономики – это «такие хозяйственные подразделения, которые не относятся к государственному сектору, управление которыми строится на демократических принципах, члены которых имеют равные права, на которых действуют особые права собственности и правила распределения прибыли, при которых вся прибыль реинвестируется в развитие предприятия и повышение качества услуг, предоставляемых его членам и обществу в целом» (цитируется по Viorreta, 1998). Существуют самые разные формы предприятий социальной экономики, при этом все они строятся на сходных принципах. Формы предприятий социальной экономики – социальные фирмы, социальные компании, социальные предприятия, общественные предприятия, трасты развития, местные кооперативы, производственные и социальные кооперативы, общества взаимопомощи, общества микрокредитования и общества взаимного поручительства.

ЕС рассматривает социальную экономику в качестве важного элемента европейской экономической модели. Выступая в 2002 году в ходе посещения Европейской конфедерации производственных и социальных кооперативов и предприятий, управляемых с участием персонала (European Confederation of Workers' Cooperatives, Social Cooperatives and Participative Enterprises – CECOP), председатель Европейской Комиссии отметил, что в кооперативах заняты 2, 3 млн. граждан ЕС.

В государствах ЕС социальная экономика развивалась по-разному, что в основном было обусловлено разной нормативно-правовой базой. Так, в **Италии** было принято положение о социальных кооперативах, что привело к бурному развитию данного сектора. Кроме того, это способствовало переориентации кооперативного сектора от извлечения прибыли для членов кооператива к улучшению жизни всего местного сообщества

(UK Dept. of Trade and Industry, 2002). Законодательство, принятое в 2004 году в **Финляндии**, определяет социальное предприятие как любое предприятие, которое внесено в соответствующий реестр и где не менее 30 процентов работников являются инвалидами либо длительно безработными. К марту 2007 года в стране было зарегистрировано 91 такое предприятие; на самом крупном из них трудились 50 работников.

В **США** некоммерческий сектор сформировался главным образом в 60-е годы прошлого века, и предприятия этого сектора пользуются целым рядом налоговых льгот. Государственные учреждения обязаны приобретать товары и услуги, предоставляемые некоммерческими организациями, где трудятся люди с ограниченными возможностями, при условии, что эти товары и услуги являются конкурентоспособными в плане цены и качества.

В 2006 году Союз социальных предприятий (Social Enterprise Alliance), расположенный в США и имеющий членскую базу, главным образом, в Канаде и США, расширил понятие социального предприятия, которое ранее означало «любую приносящую доход коммерческую деятельность или меры, осуществляемые некоммерческой организацией с целью получения прибыли для содействия выполнению ее благотворительной миссии». Новое определение социального предприятия звучало так: «организация либо предприятие, осуществляющее свою социальную миссию с помощью приносящей прибыль предпринимательской деятельности». Тем самым в категорию социальных предприятий были включены и коммерческие организации, выполняющие социальную миссию.

В 2006 году в **Гонконге** был создан Ресурсный центр по вопросам социальных предприятий (Social Enterprise Resource Centre). Центр представляет собой «службу одного окна» для социальных предприятий и предоставляет им рекомендации, консультации, обучение и другие услуги (см. www.socialenterprise.org.hk).

Недавно принятое в **Литве** законодательство о социальных предприятиях призвано расширить возможности занятости для ущемленных слоев населения; 40 процентов работающих на социальных предприятиях должны принадлежать к ущемленным социальным группам, включая инвалидов. Размер компенсации заработной платы составляет 50 процентов, а для людей с тяжелой формой инвалидности — 60 процентов (ЕС, 2005, Annex 3: 3.3.1).

В **Японии** начиная с 1981 года социальные фирмы и предприятия обеспечивают возможности занятости для людей с тяжелой формой инвалидности.

2.4.1 Занятость людей с ограниченными возможностями на социальных предприятиях. Текущая ситуация

Исследование политики в сфере занятости людей с ограниченными возможностями, проведенное ЕС в 18 промышленно развитых странах, показало: лишь на немногих предприятиях принимаются целевые меры, направленные на трудоустройство этой группы работников (ЕС, 2000). В ряде стран инвалидам предоставляют начальные гранты и предлагают стать самозанятыми либо начать собственное дело. Однако лишь немногие страны упомянули о социальных предприятиях как о конкретной модели создания дополнительных возможностей занятости для людей с ограниченными возможностями.

В **Италии** число кооперативов, призванных содействовать трудоустройству инвалидов, начало расти в 1974 году, когда работники с психическими заболеваниями выступили с протестом против неоплачиваемой работы и создали кооператив, где начали выполнять ту же работу по контракту (цитируется по Thornton and Lunt, 1997). Движение приобрело новый размах в конце 70-х годов прошлого века после закрытия психиатрических учреждений. Закон № 381 (1991 г.) предусматривал новую модель трудоустройства инвалидов, основанную на социальном сотрудничестве. В 1997 году социальные кооперативы, работавшие в сфере торговли, производства, в сельском хозяйстве и в сфере услуг, обеспечивали рабочие места для более чем 17 тыс. работников с ограниченными возможностями. Законодательный декрет № 276/03 (о реформе рынка труда) открывает и расширяет возможности занятости для инвалидов путем их более активного участия в социальных предприятиях (ЕС, 2005, Annex 3: 3.3.1).

В **Испании** национальное общество слепых (The Spanish Organization of Blind Persons — ONCE) в 1988 году основало фонд (Fundacion ONCE) с участием различных групп инвалидов. Основная цель фонда — обеспечение занятости людей с ограниченными возможностями. В 1989 году фонд создал компанию-учредитель или холдинг (FUNDOSA GRUPO), объединившую более 60 предприятий. В 1997 году эти предприятия обеспечивали рабочие места для почти 6 тыс. человек, из которых 72 процента были инвалидами. Предприятия имеют самую разную специализацию — прачечные, розничная торговля в больницах и общественных центрах, реклама товаров и услуг по телефону, производство продуктов питания и обработка данных (Thornton and Lunt, 1997, pp. 237–8).

В **Великобритании** наблюдается растущий интерес к социальным кооперативам (см. www.socialenterprise.org.uk). В 2002 году правительство страны начало осуществлять Стратегию развития социальных предприятий. По мнению экспертов министерства торговли и промышленности Великобритании, в стране не существует ни одной правовой модели для работы

социального предприятия. К социальным предприятиям относятся товарищества с ограниченной ответственностью, промышленные общества и общества взаимопомощи, зарегистрированные благотворительные учреждения. По данным проведенного в 2004 году обследования, в Великобритании насчитывалось 15 тысяч социальных предприятий, что составляло 1,2 процента от общего числа предприятий в стране (GNK, 2004, р. 16). Эти предприятия обеспечивали рабочие места для 450 тыс. человек, а их совокупный годовой оборот составлял 18 млрд. фунтов стерлингов. В 2006 году число социальных предприятий возросло до 55 тысяч (Cabinet Office, 2006).

Реальная численность инвалидов, которые сегодня трудятся на различных социальных предприятиях, может оказаться значительно выше, чем приведенные здесь статистические данные. Так, по данным доклада, опубликованного в 1998 году в **Испании**, в этой стране действовала почти тысяча социальных кооперативов, в том числе около 200 в Каталонии. Исследование социальных кооперативов, проведенное в 1995 году в Каталонии, показало, что 45 процентов социальных кооперативов были ориентированы на интеграцию людей с ограниченными интеллектуальными способностями (цитируется по Viorreta, 1998).

2.4.2 Потенциал на будущее

Одна из главных характеристик социальных предприятий – то, что они создаются для того, чтобы путем предоставления товаров и услуг удовлетворить нужды граждан, которые не может либо не желает удовлетворить ни частный, ни государственный сектор. Таким образом, залог будущего развития социальных предприятий в том, что при отсутствии или ослаблении препятствий на пути роста они способны создать новые широкие возможности занятости для инвалидов. В **Великобритании** были выявлены следующие препятствия на пути развития социальных предприятий:

- недопонимание их потенциальных возможностей и важности;
- ограниченная информация относительно социальной, экологической и финансовой значимости социальных предприятий;
- недостаточная экспертная поддержка и консультирование со стороны правительства и бизнеса;
- сложности в доступе к финансированию;
- недостаточный учет специфических особенностей социальных предприятий при формировании финансовой и нормативно-правовой базы, а также в закупочной деятельности;
- недостаточная подготовка руководителей социальных предприятий в вопросах управления предприятием, финансовых вопросах и работе с персоналом.

3.1 Введение

Профессиональная реабилитация — это процесс переобучения, который дает инвалидам возможность получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, способствуя тем самым их социальной интеграции и реинтеграции. В соответствии с Рекомендацией МОТ 1955 года о переквалификации инвалидов (№ 99), этот процесс включает организацию определенных служб переквалификации, в частности, профессионального ориентирования, профессиональной подготовки и предоставления подходящей работы. В 1983 году МОТ констатировала, что с 1955 года во многих странах произошли значительные изменения в понимании реабилитационных потребностей, в охвате и организации служб реабилитации, а также в законодательстве и правоприменительной практике. МОТ пришла к выводу о целесообразности принятия новой международной нормы, которая обеспечила бы равенство обращения и возможностей для всех категорий инвалидов в сельских и в городских районах, в сфере занятости и в процессе социальной интеграции.

3.1.1 Конвенция МОТ № 159

Принятая в 1983 году Конвенция МОТ о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159), подчеркивает тесную связь между профессиональной реабилитацией и занятостью. Конвенция призывает все государства-члены в соответствии с национальными условиями, практикой и возможностями разрабатывать, осуществлять и периодически пересматривать национальную политику в области профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Указанная политика должна быть

- направлена на то, чтобы соответствующие меры по профессиональной реабилитации распространялись на все категории инвалидов, а также на содействие возможностям занятости инвалидов на свободном рынке труда;
- основана на принципе равенства возможностей инвалидов и работников в целом. Соблюдается равенство обращения и возможностей для работников мужчин и женщин, являющихся инвалидами. Специальные позитивные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей для инвалидов и других работников, не считаются дискриминационными в отношении других работников;
- предусматривать консультации по осуществлению указанной политики с представительными организациями работодателей и работников, а также с представительными организациями инвалидов и по делам инвалидов.

Конвенция содержит требование к компетентным органам принимать меры с целью организации и оценки служб профессиональной ориентации, профессионального обучения, трудоустройства, занятости, а также других связанных с ними служб, используя там, где это возможно и целесообразно, существующие службы для работников в целом, с необходимой адаптацией. Должны приниматься также меры для содействия созданию и развитию служб профессиональной реабилитации и занятости инвалидов в сельских районах и в отдаленных местностях, а также меры для обеспечения подготовки и наличия консультантов по реабилитации и другого, имеющего соответствующую квалификацию персонала, отвечающего за профессиональную ориентацию, профессиональное обучение, трудоустройство и занятость инвалидов. Конвенция № 159 вступила в силу 20 июня 1985 года. По состоянию на октябрь 2007 года она была ратифицирована 80 государствами.

3.1.2 Рекомендация МОТ №. 168

В соответствующей Рекомендации 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 168) перечислены меры, которые надлежит принять в дополнение к мерам, перечисленным в Конвенции № 99. Они включают:

- меры по созданию возможностей трудоустройства инвалидов на свободном рынке труда, в том числе финансовое стимулирование работодателей и разумное приспособление рабочих мест, трудовых операций, инструментов, оборудования и организации труда;
- оказание правительством соответствующей помощи службам профессионального обучения, профессиональной ориентации, специализированным предприятиям и службам трудоустройства инвалидов, руководимым неправительственными организациями;
- помощь в создании и развитии кооперативов и мелких промышленных предприятий;
- устранение естественных, коммуникационных и архитектурных преград и помех;
- распространение информации о примерах успешной трудовой интеграции инвалидов;
- освобождение от налогов, которыми облагаются учебные материалы и определенное вспомогательное оборудование;
- гибкие меры в области труда;

- исключение возможности эксплуатации в процессе профессионального обучения и защищенной занятости;
- проведение прикладных исследований в целях содействия участию инвалидов в обычной трудовой жизни.

Рекомендация № 168 также содержит положение об организации служб профессиональной реабилитации инвалидов на местном уровне, особенно при участии представителей объединений работодателей, организаций работников и организаций инвалидов. Необходимо принимать особые меры, чтобы обеспечить оказание инвалидам в сельских районах и отдаленных местностях услуг в области профессиональной реабилитации на том же уровне и на тех же условиях, что и в городских районах. Крайне важно обеспечить надлежащее обучение персонала, занимающегося профессиональной реабилитацией инвалидов и развитием их возможностей занятости.

3.1.3 Современная практика

В следующих разделах содержится краткое описание основных мер, которые принимаются сегодня с тем, чтобы помочь людям с ограниченными возможностями получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе. Информация представлена в следующих разделах:

- Службы занятости
- Обучение с целью трудоустройства
- Финансовая поддержка
- Техническая и индивидуальная поддержка
- Системы квотирования
- Антидискриминационное законодательство
- Разъяснительная работа
- Решение вопросов труда инвалидов
- Консультационные механизмы
- Информирование, мониторинг и оценка

Более подробную информацию относительно мер, принимаемых в ряде стран, можно найти в других докладах, в том числе в ILO, 1998 и 2004a; ЕС, 2000, а также в исследовании Thornton and Lunt, 1997.

3.2 Службы занятости

Предоставляя такие услуги, как профессиональная ориентация, профессиональное обучение, трудоустройство, а также другие связанные с ними услуги, компетентные органы должны использовать существующие службы для работников в целом, там, где это возможно и целесообразно, с необходимой адаптацией (Конвенция МОТ № 159, статья 7). Этот процесс идет все более активно в странах, где уже создана инфраструктура профессионального переобучения (ILO, 1998).

Масштабы и виды подобных служб различаются в разных странах, однако могут включать профессиональную ориентацию и консультирование; в некоторых государствах (например, в **Бельгии** и во **Франции**) действует модель, при которой с инвалидами обсуждается их «индивидуальный план профессионального переобучения», предусматривающий использование на разных этапах разных мер. Во многих случаях такая индивидуальная работа приводит к трудовой интеграции людей с ограниченными возможностями.

Среди других услуг можно назвать предоставление информации о возможностях профессиональной подготовки и занятости, обучение навыкам поиска работы, включая составление резюме, поведение в ходе собеседования, умение подавать материал, методы изучения рынка вакансий, устройство на работу. В некоторых случаях при необходимости организуется обучение грамоте и арифметике. В ряде стран инвалидам обеспечивается предпочтительный прием на работу по некоторым специальностям. Так, в **Греции** в ряде профессий — курьеры, уборщики, садовники, секретари в приемной — государственные предприятия и банки обязаны резервировать за инвалидами определенную долю рабочих мест; инвалидам также предоставляются льготы при выдаче лицензий на некоторые виды коммерческой деятельности, такие, как услуги такси и розничная торговля периодическими изданиями. Законодательство **Словении** обязывает некоторые организации при приеме на работу операторов телефонной станции оказывать предпочтение незрячим людям. Во многих случаях инвалидам предоставляется возможность накопить опыт работы либо непосредственно на рабочем месте, либо в ходе обучения. Это в особенности касается тех, кто впервые вышел на рынок труда.

Для людей с ограниченными возможностями, возвращающимися на рабочее место после периода отсутствия, можно организовывать специальные программы реабилитации. Среди мер поддержки можно назвать профессиональный инструктаж, в особенности, когда речь идет о занятости с поддержкой. Индивидуальная помощь (например, в налаживании взаимоотношений с товарищами по работе) может оказываться как

с помощью профессиональных консультантов, так и в рамках специальных программ. Такие программы оказывают инвалидам постоянную поддержку на начальном и в последующие периоды занятости, а также если возникает кризисная ситуация, могущая привести к потере работы. Во многих странах (таких, как **Австрия, Бельгия, Франция, Швеция**) для молодых людей с ограниченными возможностями в первые шесть месяцев после потери ими работы действуют программы трудоустройства «с чистого листа», а для длительно безработных инвалидов разработаны специальные программы возвращения на рынок труда. С учетом трудностей, с которыми сталкиваются длительно безработные инвалиды, во многих странах инвалидов сразу же после потери ими работы стараются активно включать в программы переподготовки и профессионального обучения и в другие программы.

В **Италии** государственные и частные службы занятости тесно сотрудничают в вопросах интеграции инвалидов на рынке труда. Статья 9 Конвенции № 159 также указывает на важность подготовки персонала, предоставляющего услуги в области занятости инвалидов. В ряде стран (например, в **Венгрии и Эстонии**) с этой целью разработаны специальные программы (ЕС, 2005, Annex 3: 3.3.1).

3.3 Обучение с целью трудоустройства

Обучение с целью трудоустройства инвалидов сегодня во многом переживает серьезные изменения в плане перехода от программ, осуществляемых на специализированных предприятиях, к трудоустройству инвалидов в рамках общих программ для всех лиц, ищущих работу. В некоторых странах этот процесс находится еще на раннем этапе, когда обучение все еще осуществляется главным образом на специализированных предприятиях. В других государствах (например, в **Великобритании**) большинство инвалидов уже проходят обучение в рамках общих программ для всех лиц, ищущих работу. В **Швеции** политика занятости инвалидов является составной частью общей политики на рынке труда. И все же, судя по всему, почти все государства испытывают в этом плане те или иные трудности. В ряде случаев ситуация усугубляется высоким уровнем безработицы, когда даже прошедшим обучение инвалидам бывает трудно найти подходящую работу.

В странах, где процесс обучения инвалидов совместно с другими соискателями находится еще на раннем этапе, по-прежнему широко распространены специализированные курсы, школы и обучающие учреждения для инвалидов. Учебная программа многих таких специализированных учреждений — как государственных, так и частных — ориентирована главным

образом на профессии, традиционно считающиеся подходящими для людей с ограниченными возможностями. Разрыв между профессиональным обучением и востребованными на рынке профессиональными навыками препятствует трудоустройству людей с ограниченными возможностями и может способствовать формированию у работодателей негативного представления о трудовых возможностях многих инвалидов.

Как свидетельствуют данные по ряду стран, даже там, где инвалидов приглашают к участию в общих для всех работников программах обучения, относительно немногие из них соглашаются на это. Причины тому — физическая недоступность учебных центров, их удаленность или неудобное расположение, неактуальность учебных программ, неудобный транспорт, отсутствие либо высокая стоимость услуг по уходу за детьми, а также негибкая структура учебного курса или графика обучения.

Страны, которые более других продвинулись по пути интеграции инвалидов в общие программы обучения, признают наличие вышеназванных проблем и предпринимают либо планируют предпринять шаги для их решения. В **Нидерландах** принимаются меры к тому, чтобы облегчить физический доступ инвалидов в учреждения профессионального обучения и образования для взрослых с тем, чтобы расширить возможности получения основной квалификации для этой группы работников; при этом разрабатываются более гибкие модульные курсы производственного обучения. Во **Франции** в рамках программ трудоустройства «с чистого листа» налажена индивидуальная работа с инвалидами; совершенствуются программы производственного обучения и курсы профессионального обучения, чередующие теорию с практикой; инвалидов готовят к трудовой жизни вместе с другими работниками. В **Великобритании** люди с ограниченными возможностями имеют приоритетный доступ к программам совместного обучения вместе с другими работниками; в центрах трудоустройства действуют группы специалистов, которые помогают инвалидам найти и сохранить работу. В **Германии** были введены специальные программы, действующие до начала профессионального обучения. Они предусматривают консультации и содействие в период перехода от школы к работе. Кроме того, были доработаны программы центров профессионального обучения с учетом потребностей рынка труда. В **Австралии** для инвалидов на местном уровне действуют краткие курсы обучения с учетом индивидуальных потребностей. Стандартная продолжительность курса — до 12 месяцев с возможностью продления при необходимости. В **Швеции** укрепляется сотрудничество между учебными заведениями и службами занятости.

Для лиц с тяжелой формой инвалидности производственное обучение по-прежнему осуществляется главным образом на специализированных предприятиях либо в условиях труда и занятости с поддержкой. И все же

в **Австралии** есть программа полностью субсидируемого трудоустройства, главным образом в частном секторе, для тех инвалидов, которые не способны найти работу в рамках смешанных программ субсидий и работы по найму, организуемых для инвалидов и основной группы работников.

Активизируется работа по более тесному вовлечению работодателей (путем предоставления финансовых и иных льгот) в разработку и осуществление программ обучения, а также в создание возможностей трудоустройства для инвалидов. В **Бельгии** действует основанная на сотрудничестве с работодателями система, предусматривающая заключение контрактов с инвалидами на период их обучения без отрыва от производства. При этом работодатель не берет на себя обязательство по окончании обучения и срока действия контракта принять инвалида на работу, однако во многих случаях именно так и происходит. Важную роль в разработке политики, накоплении положительного опыта, укреплении сотрудничества и координации между различными секторами играют координационные комитеты с участием представителей объединений работников и работодателей, а также представителей правительства и организаций инвалидов.

3.3.1 Основные вопросы

Работники с ограниченными возможностями зачастую отстают от остальных лиц, ищущих работу, особенно в периоды высокой безработицы. Одна из причин — пренебрежение и предвзятое мнение об инвалидах, однако во многих случаях основная причина — в их неспособности конкурировать с другими работниками в плане профессиональных навыков и квалификации. При приеме на работу работодатель в первую очередь оценивает способность соискателя к выполнению работы (при необходимости можно пойти на некоторую адаптацию рабочего места). Соискатели, которые обладают требуемой квалификацией либо способны ее приобрести в ходе соответствующего обучения, имеют преимущество перед теми, кто этого на это не способен. В ходе обучения человек должен приобретать навыки, знания и соответствующие профессиональные установки. Для людей с ограниченными возможностями важный залог будущего трудоустройства — профессиональное обучение под руководством квалифицированных преподавателей, по возможности с выдачей официального сертификата. Вот почему так важна роль национальной политики профессиональной переподготовки и занятости инвалидов, к разработке которой призывает Конвенция МОТ № 159. Люди с ограниченными возможностями имеют право на труд, но им нужно помочь воспользоваться этим правом. При разработке политики в области профессиональной подготовки и в предоставлении соответствующих услуг при-

оритетное внимание, особенно в периоды высокого уровня безработицы, следует уделять наиболее уязвимым группам инвалидов с тем, чтобы их положение на рынке труда еще более не ухудшилось.

Многие профессии, которым традиционно обучались инвалиды, перестали существовать, особенно в промышленно развитых странах. Следует критически пересмотреть программы профессиональной подготовки с точки зрения их соответствия сегодняшним и потенциальным потребностям рынка труда с тем, чтобы все программы постоянно были актуальными.

Физический доступ остается основным препятствием для многих инвалидов, ищущих работу или возможности профессионального обучения. Речь идет о доступности не только учебного заведения или рабочего места, но и физического окружения — общественного транспорта, жилья, магазинов, ресторанов, мест отдыха, которыми в той или иной степени пользуются другие сотрудники. Многие места уже переоборудованы, однако в целом процесс идет медленно и в результате многие инвалиды остаются в изоляции.

Многие инвалиды не могут реализовать свое право на труд по причине несогласованной работы министерств и ведомств, однако есть много примеров того, как при наличии политической воли это препятствие успешно преодолевается.

Многие страны признали принцип включения инвалидов в общий процесс профессионального обучения и трудоустройства. И все же в ряде случаев дело не идет дальше признания этого принципа либо ограничивается передачей соответствующих полномочий от одного министерства другому. Чтобы обеспечить участие инвалидов наравне с другими работниками, необходимо осуществить ряд мер разумного приспособления в плане физической доступности объектов, планирования обучения и рабочего процесса, учебного оборудования и материалов, методов инструктажа и т.д. Также необходимо, чтобы сотрудники, отвечающие за эту работу, были надлежащим образом обучены и имели не только необходимые знания и навыки, но и правильные установки.

Помимо вышеназванных условий, вовлечение инвалидов в общие программы профессионального обучения предполагает многие другие действия. Так, важно определиться с критериями, по которым будет оцениваться эффективность обучения. Такие показатели, как число трудоустроенных, могут быть полезными для оценки учебных программ для одних групп безработных и не подходить для других. Отбор для программ профессиональной подготовки наиболее «перспективных» учащихся с

целью повышения будущих показателей трудоустройства – реальная (хотя и не всегда признаваемая) практика (более подробно см., например, OECD, 1986).

3.4 Финансовая поддержка

Среди наиболее распространенных стимулов для работодателей к расширению занятости работников с ограниченными возможностями можно назвать субсидии на заработную плату, которые покрывают разницу в производительности труда инвалидов. В некоторых странах такие меры имеют временные ограничения – четыре года в **Швеции** (с возможным продлением), а в **Германии**, например, до восьми лет. Размер субсидий различается: в **Австрии** он может составлять до 80 процентов полной заработной платы в первый год работы. В начальный период работы субсидии на заработную плату могут сочетаться с предоставлением дотаций.

Другие меры финансового стимулирования работодателей:

- дотации на покрытие расходов на обучение;
- дополнительные дотации на переоборудование рабочих мест и приобретение специального оборудования, которые предоставляются после завершения обучения;
- дотации на оплату услуг консультантов;
- дополнительные дотации на оплату индивидуальных помощников для нуждающихся в их помощи инвалидов с тем, чтобы они могли сохранить работу;
- дотации, стимулирующие работодателей сохранять за инвалидами рабочие места;
- налоговые льготы за каждого нового принятого на работу инвалида (данные льготы могут быть ограничены по времени);
- дотации на покрытие расходов по переоборудованию рабочих мест;
- снижение взносов в фонд социального страхования за работников-инвалидов.

В **Нидерландах** обязанности по профилактике инвалидности и реабилитации работников с ограниченными возможностями постепенно переходят от правительства к работодателям. Специальные меры, осуществляемые в этой стране, включают:

- прием на работу с испытательным сроком: сотрудник с ограниченными возможностями может работать до трех месяцев без выплаты

заработной платы работодателем (на этот период за сотрудником сохраняется пособие по безработице);

- дотация на покрытие расходов по замене работника: может выплачиваться работодателю в случае, если сотрудник с ограниченными возможностями не может вернуться на свое прежнее рабочее место и нуждается в другой работе в той же компании;
- работодатель может быть освобожден от выплаты заработной платы сотруднику в течение первых 52 недель его (ее) болезни, если данный сотрудник на момент приема на работу являлся (являлась) инвалидом;
- в течение первых шести месяцев после приема на работу инвалида работодатель освобождается от выплаты дополнительных страховых взносов в случае, если работник обращается за пособием или пенсией по инвалидности.

Дотации могут предоставляться также людям с ограниченными возможностями, желающим начать собственное дело или создать кооператив. Подобные меры особенно важны в таких странах, как **Греция**, где высок уровень самозанятости и где малые предприятия составляют значительную долю в общей численности предприятий. В **Италии** социальные кооперативы, в штат которых входят не менее 30 процентов людей с ограниченными возможностями, могут освобождаться от выплаты страховых взносов. Кроме того, может предоставляться финансовая поддержка агентствам-посредникам, помогающим инвалидам подготовиться к трудоустройству и пройти соответствующее обучение. В **США**, например, штатам могут предоставляться дотации на осуществление программ обучения пользованию ортопедической и реабилитационной техникой, на организацию программ помощи и расширения доступа к занятости; кроме того, дополнительные выплаты выделяются частным агентствам на местах, предоставляющим обучение пользованию ортопедической и реабилитационной техникой.

Постановление ЕС о государственной помощи в сфере занятости № 2204/2002 (The EC Regulation on State Aid Employment) дает право государствам-членам ЕС предоставлять льготы и дотации работодателям и предприятиям защищенной занятости, которые принимают на работу и сохраняют рабочие места за инвалидами.

В **Швеции** закон защищает работодателей от чрезмерных выплат по больничным листам работников, чье заболевание может привести к длительной нетрудоспособности. Кроме того, лицам с ограниченными возможностями предоставляются различные виды финансовой помощи. Во **Франции** безработным инвалидам при устройстве на работу могут предостав-

ляться дополнительные выплаты помимо зарплаты. Предоставляется также финансовая помощь в оплате общественного транспорта для тех, кто участвует в программах профессионального обучения. В **Нидерландах** осуществляется пилотный проект, в рамках которого люди с ограниченными возможностями получают определенную сумму в личное пользование в форме ваучеров или билетов для оплаты (по их выбору) услуг по трудоустройству или интеграции на рабочем месте. Сходная программа под названием «Билет на работу» действует и в **США**.

Многих инвалидов волнует вопрос о том, не приведет ли их трудоустройство к проблемам с получением пособия или пенсии по инвалидности или к их потере. Во многих странах принимаются меры к тому, чтобы для ищущих работу инвалидов это не стало сдерживающим фактором. Например, в **Испании** законодательство гарантирует право на возобновление получения пособия или пенсии по инвалидности, если оно было ранее приостановлено. В **Финляндии** для того, чтобы стимулировать к возвращению на работу людей, получающих пособие в связи с длительной нетрудоспособностью, этим лицам разрешается приостановить получение пособия на срок до двух лет. В течение этого периода они могут получить профессиональное обучение или трудоустроиться, не потеряв свои льготы. Во многих странах людям с ограниченными возможностями разрешается зарабатывать до определенной суммы в форме заработной платы, и это не отражается на их страховании по нетрудоспособности и пособиях по социальному обеспечению.

По данным доклада ОЭСР (2006 г.), «слишком большое число работников навсегда покидают рынок труда по состоянию здоровья и слишком немногие люди с ограниченной трудоспособностью работают. Это трагическая ситуация как в социальном так и экономическом плане, и она характерна практически для всех стран ОЭСР». Авторы доклада ОЭСР считают, что в центр политики, связанной с выдачей пособий по болезни и инвалидности, следует поставить *труд*. Целью такой политики должно стать обеспечение людям с ограниченными возможностями условий, при которых они могут в полной мере реализовать свою роль в обществе и особенно — в меру своих возможностей — на рынке труда. «Политические дискуссии зачастую сосредоточены на том, как сократить число людей, получающих пособия. Слабость такого одностороннего политического подхода заключается в том, что он не учитывает точку зрения самих людей с ограниченными возможностями. Сегодняшние политические меры зачастую оказывают таким людям плохую службу: инвалиды остаются на задворках общества, изолированными от мира труда либо присоединяются к маргинализированным категориям работников, для которых предусмотрены специальные меры занятости» (там же, стр. 13).

3.5 Техническая и индивидуальная поддержка

Между мерами технической, индивидуальной и даже финансовой поддержки бывает трудно провести границу. Считать ли предоставление собаки-поводыря слабовидящему человеку индивидуальной или технической поддержкой? В контексте занятости такую меру скорее можно назвать технической. В любом случае деление на категории не столь важно, как сама поддержка и то, что она позволяет человеку с ограниченными возможностями реализовывать свои законные права. Другие меры нефинансовой поддержки в труде и занятости включают содействие в получении специальных водительских прав; профессиональный инструктаж при переходе к трудовой деятельности; помощь после устройства на работу; услуги персональных помощников (в вопросах личной гигиены или пользовании транспортом, например); предоставление тифлотехнических средств работникам с нарушениями зрения, особенно на начальном этапе профессионального обучения и/или занятости; услуги сурдопереводчиков во время собеседования или на рабочих местах; услуги адвоката; дотации на приобретение индивидуальных вспомогательных устройств и средств (компьютерных средств, одежды, учебников), технических средств и устройств.

3.6 Система квотирования

К концу 1923 года Австрия, Германия, Италия, Польша и Франция приняли систему квотирования, при которых работодатели были обязаны принимать на работу инвалидов-ветеранов войны. После Второй мировой войны система квотирования была введена и во многих других европейских странах, главным образом по причине высокой безработицы среди инвалидов, а также недейственности подхода, основанного на доброй воле работодателей в отношении приема на работу людей с ограниченными возможностями. В конечном итоге системы квотирования стали охватывать и инвалидов из числа гражданских лиц. Подобные системы также были приняты в ряде государств Азии и Тихого океана (Индия, Китай, Монголия, Таиланд, Филиппины, Шри-Ланка, Япония), Африки (включая Маврикий, Танзанию и Эфиопию), а также в арабских странах (Кувейт) и в Латинской Америке (Бразилия). Все системы квотирования требуют от работодателей резервировать для инвалидов определенный минимальный процент рабочих мест на предприятиях, однако между системами существуют различия, в частности, касающиеся обязательного и необязательного характера квот, а также формы и действенности штрафных санкций в случае их незаполнения.

Исследователь Уоддингтон (Waddington, 1996) в 1996 году выделил три основные модели европейских систем квотирования:

- *Рекомендательный характер законодательства при отсутствии штрафных санкций.* Работодатели не обязаны квотировать определенный минимальный процент рабочих мест для инвалидов, однако им рекомендуется сделать это. Такая система с 1986 года действует в **Нидерландах**. В соответствии с Законом о занятости инвалидов (1947 г.) предполагалось, что государственные и частные предприятия с численностью работников более 20 человек будут квотировать определенную долю рабочих мест для инвалидов. Официальная регистрация в качестве инвалида осуществлялась по выбору самих работников с ограниченными возможностями. Закон 1986 года о занятости работников-инвалидов снял требования о регистрации, расширил охват на всех лиц, получающих пособия или пенсии по инвалидности, и установил квоту в размере от 3 до 5 процентов. Данный процентный размер квоты должен был быть достигнут в течение трех лет. Квотирование было добровольным и за незаполнение квоты не предусматривалось никаких штрафных санкций. К 1989 году в общей численности работников, имевших контракт на период более 15 дней, инвалиды составляли лишь 2,2 процента, а к 1992 году их доля уменьшилась уже до 2 процентов. Правительство считает, что систему обязательного квотирования во всех секторах экономики вводить не следует. И все же работодатели по-прежнему обязаны регистрировать и учитывать работающих на их предприятиях инвалидов.
- *Обязанности по закону при отсутствии действенных штрафных санкций.* Подобная система квотирования была принята в **Великобритании** после окончания Второй мировой войны. Закон 1944 года о занятости инвалидов был назван «краеугольным камнем обеспечения прав инвалидов в Великобритании» (Doyle, 1996). Их право на труд наравне с другими работниками обеспечивалось при помощи системы квотирования, в соответствии с которой предприятия с 20 и более работниками обязаны были квотировать не менее 3 процентов рабочих мест для прошедших регистрацию инвалидов. Кроме того, была введена «система резервирования профессий», при которой две профессии – лифтер пассажирских лифтов и охранник автостоянки – объявлялись зарезервированными за людьми с ограниченными возможностями. Для работодателя незаполнение квоты не считалось нарушением, однако прием на работу при незаполненной квоте лица, официально не зарегистрированного в качестве инвалида, уже квалифицировался как таковое. Нарушением считался также прием на работу незарегистрированного лица при отсутствии освобождения от квотирования, в результате чего квота оказывалась незаполненной. За подобное нарушение для работодателя предус-

матривался штраф либо тюремное заключение сроком не менее трех месяцев. Данная система квотирования была отменена в 1996 году со вступлением в силу Закона о дискриминации инвалидов (1995 г.). По общему мнению, система квотирования не смогла привлечь инвалидов на рынок труда; ее осуществление недостаточно контролировалось и было плохо организовано (судебное преследование за нарушение закона было применено лишь в десяти случаях, несмотря на то, что, например, в 1993 году обязанности по квотированию рабочих мест выполняли менее 20 процентов работодателей). Кроме того, широко применялась практика оговорок и исключений (Doyle, 1996; Waddington 1996; Hyde, 2000).

- *Обязанности по закону и штрафные санкции.* По мнению Уоддингтона, «система уплаты штрафов в специально созданные целевые фонды (levy-grant system) пользовалась наибольшей популярностью в тех странах, которые планировали ввести либо реформировать свою систему квотирования в 80-е и 90-е гг. прошлого века. Данная система предусматривает введение квоты. Кроме того, незаполнение квот предприятиями влечет за собой уплату штрафов, которые, как правило, направляются в фонд поддержки занятости людей с ограниченными возможностями».

Система квотирования, принятая в 1974 году в **Германии**, послужила образцом для многих стран. В ходе последнего пересмотра соответствующего законодательства (*Rehabilitation, 2001*), размер квоты для всех государственных и частных предприятий и организаций с численностью работников не менее 16 человек был снижен с 6 до 5 процентов; та же квота применяется и к предприятиям с 20 и более работниками (EIRO, 2001). Трудоустройство каждого работника с серьезными нарушениями здоровья либо инвалида, получающего профессиональное обучение за счет фирмы, засчитывается за два места в квоте. В соответствии с законом, особые категории лиц с серьезными нарушениями здоровья – это:

- 1) лица с серьезными нарушениями здоровья, которые в значительной степени отразились на их трудоспособности, в частности:
 - (a) лица, нуждающиеся для целей трудоустройства в специальной помощи, причем не только на временной основе;
 - (b) лица, чье трудоустройство по причине их ограниченных возможностей означает для работодателя исключительные и не только временные расходы;
 - (c) лица, чьи результаты работы по причине их ограниченных возможностей постоянно существенно ниже, чем у других работников;

- (d) лица, чей уровень нетрудоспособности по меньшей мере на 50 процентов обусловлен психическими или психологическими нарушениями либо приступами заболевания;
 - (e) лица, которые по причине серьезных нарушений здоровья не завершили курс профессионального обучения.
- 2) лица с серьезными нарушениями здоровья, достигшие 50-летнего возраста.

Контроль над соблюдением установленных правил возложен на Федеральную службу занятости. В случае незаполнения квот на работодателей могут налагаться штрафы. В 2004 году уровень занятости составил 4,1 процента. Среди работодателей, включенных в систему квотирования в 2004 году, 21 процент выполнили либо превысили возложенные на них обязательства, 51 процент выполнили их частично; а 30 процентов не предоставили работу ни одному лицу с серьезными нарушениями здоровья (Bundesministerium, 2007).

Денежные средства, собранные в виде штрафов, направляются исключительно на цели профессиональной реабилитации и занятости людей с серьезными нарушениями здоровья. Так, работодателям, которые превысили установленную для них квоту, предоставляются дотации на покрытие дополнительных расходов, связанных с переоборудованием помещений или организацией специального профессионального обучения. Штрафы зачастую рассматриваются работодателями как еще один налог, и работодатели предпочитают, особенно в трудный экономический период, скорее уплатить штраф, чем принять на работу инвалидов.

Сходная система квотирования действует во **Франции**. В соответствии с законом 1987 года, все государственные и частные предприятия и организации с численностью работников 20 и более человек должны зарезервировать 6 процентов рабочих мест для инвалидов, подпадающих под действие закона. Данная 6-процентная квота вводилась постепенно, начиная с 3 процентов в 1988 году и увеличиваясь до 6 процентов в 1991 году. Трудоустройство работников с ограниченными возможностями, принадлежащих к определенным категориям, засчитывается за полтора, два или два с половиной места в квоте. Предприятия могут заполнить квоту путем:

- непосредственного приема на работу инвалидов, подпадающих под действие закона;
- размещения производственного заказа на предприятиях защищенной занятости;
- договоренностей (в форме соглашений между объединениями работодателей и работников) о содействии занятости людей с ограниченными возможностями

- перечисления взносов в совместный орган по управлению фондами интеграции инвалидов в сфере труда (AGEFIPH).

По данным доклада министерства труда и социального развития, в 1994 году 62,8 процентов работодателей выполнили свои обязательства по квотированию исключительно путем уплаты штрафов; 19,8 процентов — путем размещения производственных заказов на предприятиях защищенной занятости и уплаты штрафов; 12,4 процента — исключительно путем размещения производственных заказов (цитируется по Thornton and Lunt, 1997, p. 98). В 1998 году лишь чуть более половины предприятий с 20 и более работниками выполнили свои обязательства по квотированию, уплатив штрафы в целевой фонд (ЕС 2000, p. 89). Уровень занятости инвалидов на таких предприятиях составил в 1997 году 4 процента (3 процента в государственном секторе). Подобные результаты заставили правительство принять Чрезвычайную программу (1999–2001 гг.), осуществление которой было возложено на совместный орган по управлению фондами интеграции инвалидов в сфере труда (AGEFIPH). Особый упор в программе был сделан на решение вопросов длительной безработицы и безработицы среди молодежи.

В Австрии система квотирования требует от предприятий с численностью работников более 25 человек трудоустраивать инвалидов из расчета одно рабочее место для инвалида на 25 сотрудников. Если компания не соблюдает данное правило, она обязана ежемесячно выплачивать в Федеральное бюро по социальным вопросам штраф за каждое рабочее место, не занятое инвалидом. Полученные таким образом средства направляются на финансирование услуг для так называемых «поддерживаемых работников» (лиц с уровнем нетрудоспособности как минимум 50 процентов) либо на помощь работодателям, предоставляющим рабочие места для инвалидов.

В Японии планомерная работа по привлечению инвалидов на рынок труда началась после Второй мировой войны с принятием в 1947 году Закона о гарантиях занятости. В 1960 году была введена система квотирования, однако она не носила обязательного характера. Незаполнение квоты, особенно крупными предприятиями, привело к введению в 1976 году системы обязательного квотирования, а также системы уплаты штрафов в специально созданные целевые фонды (levy-grant system). Для частных предприятий квота составляет 1,8 процента, для аппарата органов центрального и местного управления — 2,1 процента. Разрешается засчитывать трудоустройство работника с серьезными нарушениями здоровья за два места в квоте. Незаполнение квот предприятиями влечет за собой уплату штрафа. Собранные таким образом средства направляются в виде дотаций предприятиям, принимающим на работу инвалидов сверх квоты, а также на финансирование разработок и модернизации.

В **Румынии** для предприятий и организаций со штатом более 100 сотрудников действует система уплаты штрафов в специально созданные целевые фонды. Штраф выплачивается работодателем в случае, если в штате работают менее 4 процентов людей с ограниченными возможностями.

В **Венгрии** установлена пятипроцентная квота, однако большинство работодателей предпочитают альтернативный вариант — сделать «взносы в фонд профессиональной реабилитации инвалидов».

На **Маврикии** предприятия и организации с 35 и более работниками обязаны зарезервировать за инвалидами не менее 3 процентов рабочих мест. В случае незаполнения квоты работодатели должны уплатить штраф, который направляется в целевой фонд; в противном случае они подлежат тюремному заключению.

Другие государства, где действует система квотирования, — **Литва, Словакия, Чехия**, а также **Российская Федерация** (ILO, 2004a).

3.6.1 Комментарий

Размышляя об изначальных предположениях, легших в основу различных систем квотирования в странах Европы, Уоддингтон (Waddington, 1996) отмечает, что эти системы базировались на убеждении, что без законодательной поддержки люди с ограниченными возможностями не смогут получить даже минимальную установленную долю рабочих мест:

Система квот основывается на двух взаимосвязанных предположениях: (i) работодатели не будут нанимать большое число людей с ограниченными возможностями, если их к тому не обязать; (ii) большинство инвалидов не в состоянии конкурировать на равных с работниками без инвалидности и выиграть в этой конкуренции благодаря своим качествам. Одним словом, предполагается, что люди с ограниченными возможностями менее ценны и их производительность ниже. Значит, если ставится задача трудоустроить этих людей на открытом рынке труда, то необходимо обязать к этому работодателей, а в ряде случаев и выплатить работодателям за это компенсацию. Очень многие работодатели именно так интерпретируют положения закона и солидарны с вышеназванными предположениями. Наглядным свидетельством является тот факт, что многие работодатели не принимают систему квот и ее требования и зачастую, если есть для этого возможность, «откупаются» от выполнения своих обязательств, предпочитая принимать на работу главным образом

работников без инвалидности. История систем квотирования в Европе убедительно свидетельствует: система трудоустройства, основанная на представлении о защищенных группах работников как о работниках «второго сорта», не может привести к устойчивым положительным результатам, поскольку работодатели будут уклоняться от своих обязательств по приему на работу таких сотрудников (р. 71)

Исследование, осуществленное по заказу Европейской Комиссии (ЕС, 2000) и посвященное анализу политики занятости инвалидов в восемнадцати промышленно развитых странах, не выявило ни одного примера, когда системы квотирования обеспечивали бы выполнение поставленных перед ними задач. Авторы признают, что системы квотирования с помощью штрафных санкций помогают накапливать ресурсы, которые могут быть направлены на поддержку других мер по расширению занятости. Авторы согласны и с тем, что в ряде случаев для заполнения квот просто нет достаточного количества людей с ограниченными возможностями. В то же время исследователи делают вывод: «Очевидно, что в большинстве стран наметился отход от квотирования либо в сторону их полной отмены (как в **Великобритании**), либо в пользу иных мер (активная индивидуальная помощь в трудоустройстве и/или усиление антидискриминационного законодательства)» (р. 207).

3.7 Антидискриминационное законодательство

Некоторые страны Европы, такие, как **Дания, Финляндия и Швеция**, а также другие государства, включая **Австралию, Канаду, США и ЮАР**, не стали вводить системы квотирования. Вместо этого было принято решение сосредоточиться на совершенствовании системы профессионально-технического обучения и профессиональной реабилитации, а также на стимулировании работодателей к добровольным действиям. Кроме того, все большее число государств, при активном лоббировании со стороны людей с ограниченными возможностями и их представительных организаций, встали на путь разработки антидискриминационного законодательства. При этом во многих случаях за основу был взят опыт **США** со времени принятия законодательства о гражданских правах, принятого в 60-х годах прошлого века.

Такой поворот к антидискриминационному законодательству стал поистине революционным событием в сфере занятости людей с ограниченными возможностями. Подобно системам квотирования и другим схемам, финансируемым государством, антидискриминационное законодательство основывается на тезисе о том, что для привлечения инвалидов на рынок труда

необходимы специальные меры. Однако, в отличие от систем квотирования, антидискриминационное законодательство исходит из того, что люди с ограниченными возможностями в состоянии конкурировать за рабочие места, основываясь на личных профессиональных качествах, при условии, что они не будут подвергаться дискриминации по признаку инвалидности.

Антидискриминационное законодательство — явление не новое. В странах Европы уже десятилетия действуют законы о равных возможностях занятости и равной оплате труда для женщин; сходные законы приняты во многих странах для защиты прав людей любой расы, этнической принадлежности и вероисповедания. Возможно, одна из причин того, что антидискриминационное законодательство в отношении инвалидов так долго не принималось, заключается в недостаточно активной общественной кампании по продвижению подобных норм.

По имеющимся данным, в 2000 году антидискриминационное законодательство в отношении людей с ограниченными возможностями действовало в той или иной форме в более чем 40 из 189 государств — членов ООН (Degener and Quinn, 2000). Сравнительный анализ данных законов затруднен ввиду различий правовых систем, а также исторических, социальных, экономических и политических условий в этих странах. И все же мы можем отметить растущее число государств, принимающих антидискриминационные законы, а также тот факт, что большая часть этих законов была принята в 90-е годы прошлого века. Приведенные ниже примеры отдельных стран, безусловно, не дают полной картины, но все же они свидетельствуют о разнообразии подходов к данному вопросу.

3.7.1 Австралия

В Австралии законодательство, направленное против дискриминации людей с ограниченными возможностями, действует как на национальном уровне, так и на уровне штатов. Национальный Закон о дискриминации инвалидов (1992г.) имеет преимущественное юридическое действие перед законодательством штатов. Закон запрещает дискриминацию по признаку инвалидности в сфере труда и занятости, а также в других областях, включая образование. Контроль над исполнением закона возложен на комиссара по вопросам дискриминации инвалидов, который действует под эгидой Комиссии по правам человека и обеспечению равных возможностей, рассматривающей обращения в связи со случаями дискриминации. Закон 1992 года предусматривает разработку предприятиями и организациями планов действий с указанием препятствий, с которыми сталкиваются работающие там инвалиды, а также политических мер и программ, направленных на преодоление таких барьер-

еров (с указанием конкретных сроков). Тройное преимущество разработки планов действий заключается в том, что таким образом предприятия и организации демонстрируют свою приверженность принципам недискриминации; план может быть представлен в Комиссию по правам человека и обеспечению равных возможностей, что будет учтено в случае, если в комиссию будет направлена жалоба на данное предприятие; кроме того, планы действий – это действенный инструмент проведения реформ.

3.7.2 Австрия

Федеральный закон о равенстве инвалидов, вступивший в силу в январе 2005 года, предусматривает равенство людей с ограниченными возможностями и их недискриминацию во всех областях жизни.

3.7.3 Бразилия

Конституция Федеративной Республики Бразилия, принятая в 1988 году, прямо запрещает любую дискриминацию в заработной плате или приеме на работу лиц с ограниченными возможностями (статья 7). Закон № 7.853/89 «О правах инвалидов» гарантирует этим лицам полную реализацию их основных прав, в том числе права на труд. Данный закон предусматривает наказание за дискриминацию по признаку ограниченных возможностей в сфере труда и занятости.

3.7.4 Великобритания

В соответствии с Законом 1944 года о занятости инвалидов, права инвалидов на равенство в сфере труда должны были обеспечиваться с помощью системы квотирования, в соответствии с которой предприятия с 20 и более работниками обязаны были квотировать не менее 3 процентов рабочих мест для прошедших регистрацию инвалидов. Кроме того, была введена «система резервирования профессий», при которой две профессии – лифтер пассажирских лифтов и охранник автостоянки – объявлялись зарезервированными за людьми с ограниченными возможностями. Система квотирования была отменена в 1996 году (более подробно см. п. 3.6), когда вступил в силу Закон о дискриминации инвалидов (1995 г.).

Закон 1995 года содержал положения, объявляющие незаконной дискриминацию инвалидов в трудоустройстве, в обеспечении товарами, средствами и услугами и пр. Кроме того, закон содержал ряд положений, касающихся образования и доступа к транспортным услугам. Эти положения были расширены в Законе 2001 года об особых образовательных

потребностях инвалидов, который объявлял незаконной дискриминацию инвалидов – учащихся школ и студентов, которые стремятся получить образование в школах и колледжах.

В 2003 году были приняты нормативные документы к Закону 1995 года (пересмотренному) о дискриминации инвалидов (Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulations 2003), которые вступили в силу 1 октября 2004 года. Их цель – содействовать претворению в жизнь положений Директивы ЕС по вопросам занятости (European Community Employment Directive 2000/78/EC), касающихся людей с ограниченными возможностями (см. п. 1.29). Положения также внесли в закон 1995 года существенные изменения. В частности, мелкие работодатели более не были освобождены от выполнения требований закона, а в число профессий, подпадающих под его действие, были включены сотрудники полиции, пожарные и тюремные служащие.

Закон о дискриминации инвалидов 2005 года пересмотрел и расширил действие закона 1995 года. Он способствовал усилению и уточнению антидискриминационного законодательства, в том числе применительно к работе государственных учреждений, транспорта и общих квалификационных органов.

3.7.5 Вьетнам

Декрет об инвалидах (1998 г.) запрещает дискриминацию людей с ограниченными возможностями при приеме на административные должности и на работу, не связанную с коммерческой деятельностью. Декрет также предусматривает налоговые льготы для работодателей, трудоустройства людей с ограниченными возможностями.

3.7.6 Германия

В соответствии с положениями Девятой книги Социального кодекса (2001 г.), запрещается дискриминация в сфере занятости в отношении людей с серьезными нарушениями здоровья (раздел 81 (2)). Принятый в 2002 году Закон о равных возможностях для инвалидов ставит целью прекратить и предотвратить дискриминацию, с которой сталкиваются люди с ограниченными возможностями. Закон также гарантирует инвалидам равные права в участии в социальной и трудовой жизни. Исполнение закона возложено на соответствующие федеральные и государственные органы. Закон непосредственно не охватывает компании частного сектора, хотя они могут заключать партнерские соглашения с други-

ми организациями, направленные на расширение доступа для инвалидов, а также на осуществление иных позитивных мер (Degener, 2004).

3.7.7 Замбия

Принятый в Замбии Закон № 33 о лицах с ограниченными возможностями (1996 г.) гласит, что работодатель не имеет право обращаться с людьми с инвалидностью иначе, чем с людьми без инвалидности, при размещении вакансий, приеме на работу, переговорах об условиях контракта, принятии решения о продвижении по службе, о переводе на другую работу, либо о профессиональном обучении таких лиц, либо о предоставлении им иных льгот и выплат, связанных с занятостью. Запрет на дискриминацию также распространяется на работу учреждений профессионально-технического обучения. В соответствии с законом, дискриминация означает:

- менее благоприятное обращение с людьми с инвалидностью, чем с людьми без инвалидности;
- менее благоприятное обращение с одним лицом с инвалидностью, чем с другим;
- требование к лицу с инвалидностью выполнять обязанности либо соответствовать условиям, при которых люди без инвалидности могут оказаться в более выгодном положении;
- непредоставление лицу с ограниченными возможностями специальных услуг или условий, необходимых при конкретном нарушении здоровья.

3.7.8 Канада

Антидискриминационные меры в Канаде зафиксированы в двух типах законодательных актов. Раздел 15 Хартии прав и свобод (1982 г.) гарантирует каждому человеку «право на равную защиту и право на рассмотрение всех вопросов в соответствии с законом, без дискриминации», что включает недискриминацию по признаку ограниченных умственных либо физических возможностей. Закон о правах человека, принятый в Канаде в 1985 году, запрещает ряд дискриминационных действий, причем инвалидность указана как одна из возможных причин для подобной дискриминации. И хартия, и закон предусматривают (но не требуют) проведение позитивных мер для преодоления существующего неравенства. Закон в его первоначальном варианте не содержал требования к работодателям проводить «разумное приспособление» рабочих мест, с тем, чтобы человек с ограниченными возможностями мог выполнять свои рабочие обязанности. Принятая в 1998 году поправка к закону уже включала данное требование:

Обязанность по приспособлению рабочих мест — это обязанность работодателей, поставщиков услуг или профсоюза принимать меры по устранению уязвимого положения сотрудников, потенциальных сотрудников или клиентов, вытекающего из установленных правил, практики либо физических барьеров, которые имеют или могут иметь негативное влияние на отдельных лиц или группы лиц, подпадающих под действие Закона Канады о правах человека, либо Закона о равенстве в сфере занятости.

Закон Канады о правах человека предусматривает учет на рабочих местах особых потребностей людей, принадлежащих к дискриминируемым группам, за исключением случаев, когда работодатель или поставщик услуг может доказать, что подобное приспособление рабочих мест представляет чрезмерную сложность.

Второй тип законодательного акта, Закон 1995 года о равенстве в сфере занятости, требует принятия активных мер по преодолению дискриминации, включая создание разумных условий для уязвимых групп. Люди с ограниченными возможностями также подпадают под действие данного закона.

3.7.9 Коста-Рика

Принятый в этой стране Закон № 760 «О равенстве возможностей для инвалидов» запрещает дискриминацию по признаку ограниченных возможностей в сфере труда и занятости в следующих случаях: когда правила подбора персонала не учитывают потребностей соискателей-инвалидов; когда при приеме на работу к лицам с ограниченными возможностями применяются дополнительные (по сравнению с другими соискателями) требования; когда человека не принимают на работу по признаку инвалидности.

3.7.10 Маврикий

Принятый в этой стране в 1996 году Закон о профессиональном обучении и занятости инвалидов содержит антидискриминационное положение, в соответствии с которым преступлением считается дискриминация любого инвалида со стороны работодателя в процессе объявления вакансий и подбора персонала, в расчете и распределении заработной платы, вознаграждения и пенсий, а также в других вопросах, связанных с занятостью. Работодатель, допускающий дискриминацию в отношении человека с ограниченными возможностями, подвергается уплате штрафа либо тюремному заключению. В соответствии с данным законом, запре-

щается принимать инвалидов на работу, которая не подходит им ввиду характера нарушений их здоровья.

3.7.11 США

Система реабилитации, созданная в 50-е и 60-е годы прошлого века, по-прежнему в значительной степени увязана с медицинскими аспектами. Так, медицинский диагноз служит основанием для включения в программу и определяет содержание курса реабилитации для различных целевых групп (Menz, 1997). По мере развития программы причины инвалидности (например, военные ранения) утратили свое значение, а спектр «целевых групп» с 60-х и 70-х годов расширился. С принятием в 1973 году Закона о реабилитации этому вопросу стало уделяться большее внимание: значительные средства были направлены на развитие учреждений профессиональной переподготовки, на создание предприятий защищенной занятости, дневные центры, а также на обучение квалифицированных специалистов в этой области.

Ряд положений закона 1973 года касаются устранения дискриминации в сфере занятости и относятся к государственному сектору и фирмам, получающим заказы от федерального правительства. Активисты, выступающие за права инвалидов, настаивали на том, что нужно не только обеспечить эффективное осуществление положений закона, но и распространить его требования и на работодателей в частном секторе.

С принятием в 1986 году поправок к Закону о реабилитации благодаря усилиям общественного движения, выросшего из гражданского общества, национальные приоритеты в области восстановления трудоспособности были расширены:

- в тексте закона термин «профессиональная реабилитация» был во многих случаях заменен термином «реабилитация»;
- основной задачей служб реабилитации применительно к людям, не нуждающимся в настоящий момент в профессиональной переподготовке, названо обеспечение для них самостоятельного проживания;⁸
- для лиц с серьезными нарушениями здоровья в качестве основной цели была названа защищенная занятость; были также определены следующие основные требования к программам, основанным на потребностях инвалидов:

⁸ Концепция самостоятельного проживания (independent living) предполагает, что люди с ограниченными возможностями берут на себя ответственность за принятие решений относительно собственной жизни. Тем самым они обретают самостоятельность и добиваются полного и равноправного участия в жизни общества. С принятием данной концепции контроль над индивидуальными программами реабилитации перешел к самим получателям данных услуг.

- соответствие государственной программе реабилитации; оценка и учет потребностей людей с ограниченными возможностями;
- включение в программу лиц с серьезными нарушениями здоровья на основании поступивших от них заявлений;
- разработка индивидуальных программ реабилитации, основанных на потребностях конкретных людей;
- оценка эффективности государственной программы реабилитации с точки зрения того, насколько она удовлетворяет потребностям людей с серьезными нарушениями здоровья (Menz, 1997, p. 96).

Деятельность гражданских активистов и общественное движение достигли своей высшей точки в день принятия в 1990 году Закона об американских гражданах с ограниченными возможностями. Закон расширил действие принципа антидискриминации на все предприятия частного сектора с числом работников 15 и более человек. Кроме того, закон запретил дискриминацию в предоставлении жилья, организации мест общественного пользования, образовании, транспорте, связи, отдыхе, помещении в учреждения закрытого типа, здравоохранении, участии в голосовании и в доступе к общественным службам.

Меры защиты занятости, предусмотренные законом 1990 года, вступают в силу только тогда, когда соискатель-инвалид профессионально подготовлен к выполнению конкретной работы. Это означает, что он должен быть способен выполнять «основные обязанности» на данном рабочем месте после того, как там будет проведено «разумное приспособление». При этом под «разумным приспособлением» подразумевается любая корректировка, которая позволяет лицу с инвалидностью выполнять «основные обязанности» на данном рабочем месте. Работодатели обязаны проводить подобную корректировку, за исключением случаев, когда это влечет за собой «чрезмерные трудности».

3.7.12 Филиппины

Раздел 32 принятой на Филиппинах Хартии о правах инвалидов 1992 г. (Magna Carta – Disabled Persons) запрещает дискриминацию инвалидов в сфере занятости:

Ни одна государственная или частная организация-субъект права не должна дискриминировать профессионально подготовленных инвалидов по признаку ограниченных возможностей при приеме заявлений на работу, при трудоустройстве, в продвижении по службе, принятии решений об увольнении, в выплате заработной платы, профессиональном обучении, а также в иных

вопросах, при иных условиях и в предоставлении льгот в сфере занятости.

Хартия содержит подробное описание дискриминационных действий, на которые распространяется запрет:

- (a) ограничения, изоляция либо отделение соискателя-инвалида таким образом, что это ограничивает его возможности трудоустройства;
- (b) использование квалификационных стандартов, тестов на профессиональную пригодность либо других критериев отбора кандидатов, которые отсеивают или могут отсеять соискателя с ограниченными возможностями, за исключением случаев, когда доказано, что подобные стандарты, тесты либо другие критерии отбора необходимы для выполнения данной работы и вызваны производственной необходимостью;
- (c) использование стандартов, критериев или методов управления, которые:
 - ведут к дискриминации по признаку инвалидности; либо
 - ведут к последующей дискриминации других работников, которые подвергаются аналогичным методам административного контроля;
- (d) оплата труда квалифицированного сотрудника-инвалида (в форме вознаграждения, заработной платы либо других форм оплаты и дополнительных выплат) по более низким ставкам, чем для здоровых работников, выполняющих ту же работу, по причине его инвалидности;
- (e) предпочтение здоровых сотрудников квалифицированному работнику-инвалиду, исключительно по причине его инвалидности, в плане продвижения по службе, предоставления возможностей профессионального обучения, выделения стипендий и грантов на проведение исследований;
- (f) назначение или перевод сотрудника-инвалида на должность или вид работы, которую он не может выполнять по причине ограниченных возможностей;
- (g) увольнение или прекращение работы сотрудника с ограниченными возможностями по причине его инвалидности; исключениями являются случаи, когда работодатель может доказать, что инвалид затрудняет успешную работу и это идет в ущерб предприятию или организации (при условии, что предварительно

- работодатель создал разумные условия для работы инвалидов);
- (h) уклонение от отбора и наиболее результативного проведения тестов на профессиональную пригодность, способных точно отразить навыки, способности и другие качества соискателей или сотрудников-инвалидов, которые тесты призваны оценить, а не уровень сенсорных, мануальных или разговорных нарушений у таких работников (если таковые вообще имеются);
 - (i) отказ инвалидам в членстве в профсоюзах или иных подобных организациях.

3.7.13 Эфиопия

Манифест о праве инвалидов на занятость (Манифест № 101/1994 от 26 августа 1994 г.) ставит целью защитить права людей с ограниченными возможностями на надлежащее профессиональное обучение, на получение возможностей занятости и оплачиваемый труд. Кроме того, манифест ставит целью прекращение дискриминации. В разделах 3 и 4 документа разъясняется, каким образом следует расширять занятость инвалидов на свободном рынке труда. В соответствии с манифестом, при отборе на работу не должны использоваться критерии, связанные с ограниченными возможностями кандидата. Кроме того, манифест содержит требование о предоставлении инвалидам необходимого оборудования с тем, чтобы они могли выполнять свои рабочие обязанности. Статья 6 манифеста гласит:

Любое лицо с ограниченными возможностями, чьи права нарушаются в результате несоблюдения положений настоящего манифеста, а также подзаконных актов и директив, изданных в соответствии с ним, может подать жалобу в орган, уполномоченный по закону рассматривать трудовые споры.

3.7.14 ЮАР

В Конституцию ЮАР включен Билль о правах, который «закрепляет права всех граждан нашей страны и утверждает такие демократические ценности, как человеческое достоинство, равенство и свобода» (Закон № 108, 1996 г., глава 2, статья 7). Статья 9 («Равенство»), которая входит в одну из глав Билля о правах, гласит, что равенство подразумевает полное и равное для всех осуществление всех прав и свобод. Статья гласит, что никто не может подвергаться прямой или косвенной дискриминации по признаку инвалидности либо по другим указанным признакам. В статье также говорится о необходимости разработки националь-

ного законодательства для предотвращения и запрещения несправедливой дискриминации.

В 1998 году был принят Закон № 55 о равенстве в сфере занятости. Цель закона — продвижение закрепленного в Конституции принципа равенства, прекращение несправедливой дискриминации в занятости, обеспечение равенства в занятости с тем, чтобы компенсировать негативные последствия дискриминации и выполнить обязательства ЮАР как члена МОТ. Закон требует от работодателей искоренять несправедливую дискриминацию (прямую и косвенную) в политике занятости и в соответствующей практической деятельности по признаку инвалидности либо по другим указанным признакам. Дискриминация не является несправедливой в случае, если работодатель в соответствии с требованиями закона осуществляет позитивные меры либо выбирает, исключает или оказывает предпочтение какому-либо работнику, основываясь исключительно на требованиях, предъявляемых конкретным видом работы (глава 11, статья 6(2)). Закон о равенстве в сфере занятости определяет позитивные меры как «меры, призванные обеспечить, чтобы имеющие надлежащую квалификацию лица из числа указанных групп⁹ имели равные возможности в сфере занятости и были наравне с другими представлены во всех областях профессиональной деятельности и на всех уровнях предприятия указанного работодателя». Позитивные меры должны включать:

- выявление и устранение имеющихся препятствий в сфере занятости, негативно отражающихся на положении указанных групп;
- продвижение принципа многообразия применительно к рабочим местам на основе равенства и уважения;
- создание разумных условий для лиц, принадлежащих к указанным группам, с тем, чтобы обеспечить для них равенство возможностей и представительства на данном предприятии на всех уровнях и на всех видах работ. При этом представителям указанных групп может быть отдано преимущество и могут быть установлены целевые количественные показатели, однако квотирование исключается (там же, статья 15).

«Разумные условия» определяются в законе как «любая модификация или приспособление рабочего места или среды, которое позволяет лицу, принадлежащему к указанной группе, получить доступ к занятости, трудиться и продвигаться по службе».

⁹ Включая людей с ограниченными возможностями.

Закон требует от работодателей разрабатывать и осуществлять «планы продвижения равенства в сфере занятости», с указанием поставленных задач и количественных показателей, которые необходимо достичь для обеспечения равного представительства лиц из указанных групп, обладающих достаточной квалификацией, в каждом виде работ и на каждом уровне. Планы должны содержать конкретные сроки, методы достижения поставленных целей, а также правила мониторинга и оценки выполнения работы.

Запрет на несправедливую дискриминацию в сфере занятости по признаку инвалидности содержится в принятом в 2000 году Законе о продвижении принципов равенства и предотвращении несправедливой дискриминации (№ 4). Закон четко определяет, что дискриминация по признаку инвалидности включает отказ от разумных мер, направленных на учет потребностей инвалида, а также отказ от поиска и устранения препятствий, мешающих инвалидам пользоваться равными возможностями.

3.7.15 Основные вопросы

По данным докладов, принятое несколько лет назад в некоторых промышленно развитых странах антидискриминационное законодательство оказалось недостаточно действенным в плане улучшения положения инвалидов в сфере занятости. Данный факт диктует необходимость исследования проблем, связанных с правоприменительной практикой и эффективностью антидискриминационных законов в части, касающейся занятости.

3.8 Разъяснительная работа

Во многих государствах действуют и необязательные схемы, основанные на убеждении и самостоятельной инициативе и призванные содействовать занятости людей с ограниченными возможностями. Они служат альтернативой или дополнением к обязательным требованиям, основанным на положениях закона либо на системах квотирования.

3.8.1 Информационно-разъяснительные кампании

Организаторами информационно-разъяснительных кампаний зачастую выступают правительственные организации, а в ряде случаев и объединения работодателей. Кампании могут включать проведение семинаров, подготовку изданий и публикаций в газетах, на местном и центральном радио и телевидении, в Интернете и пр. (речь идет о многих странах,

включая Бельгию, Канаду, Португалию, Францию и Японию). В Швеции, например, работодатели проводят кампании, которые ставят целью мотивировать предприятия к приему на работу инвалидов. Кампании пропагандируют тезис о том, что получение прибыли и социальная ответственность бизнеса могут идти рука об руку.

3.8.2 Награды

Награды вручаются работодателям за их деятельность по расширению возможностей занятости и являются признанием успешной политики и практической работы в сфере занятости. Кроме того, они призваны стимулировать к подобным действиям и других работодателей (в качестве примера можно назвать Австралию, Гонконг, Грецию, Ирландию). Награды могут вручать как правительственные организации, так и объединения работодателей или их сетевые структуры.

3.8.3 Другие меры

Чтобы обозначить свою приверженность принципам равных возможностей и обращения в отношении людей с ограниченными возможностями, частные и государственные предприятия могут размещать на своей рекламной продукции, в рекламных объявлениях и других публикациях специальные символы. Подобные символы призваны выделить те компании, которые успешно действуют в этом направлении, и мотивировать к этому остальных (примеры: Ирландия, Великобритания). В Бельгии и Великобритании подготовлены *Кодексы добросовестной практики для работодателей*. В некоторых странах для работодателей и их сотрудников проводятся *учебно-разъяснительные мероприятия по вопросам обеспечения равенства людей с ограниченными возможностями*. Как правило, такое обучение организуют неправительственные организации инвалидов.

Эффективность информационно-разъяснительной работы в плане изменения поведения людей зачастую трудно оценить. Проведенное ЕС исследование политики занятости в отношении людей с инвалидностью показало: организации инвалидов склоняются к мнению, что их усилия, скорее всего, будут сводиться на нет в результате конфликта различных интересов (ЕС, 2000, р. 209).

3.8.4 Основные вопросы

Мнения работодателей, отраженные в опросах, не всегда воплощаются в их практической деятельности. Разъяснительная работа должна, по мень-

шей мере, помочь повысить уровень информированности. Подобно добровольным системам квотирования, разъяснительная работа не может заменить собой законодательные и другие обязательные для исполнения меры, призванные обеспечить равенство возможностей и обращения для людей с ограниченными возможностями.

3.9 Решение вопросов труда инвалидов

В последнее время вопросы труда инвалидов решаются путем содействия трудоустройству, продвижению по службе, сохранению работы и возвращению на рынок труда людей с ограниченными возможностями. На рабочих местах осуществляются упредительные меры, во многих случаях встроенные в кадровую политику предприятий. Их цель — содействовать приему на работу и продвижению по службе людей с инвалидностью, а также осуществлению различных мер, связанных с травмами и инвалидностью на производстве, с профилактикой, реабилитацией и возвращением сотрудников на работу. Такие меры осуществляются совместно с представителями работников и администрацией, которые берут на себя общую ответственность за решение на рабочих местах вопросов, связанных с инвалидностью.

В 2001 году был издан Свод практических правил МОТ «Вопросы труда инвалидов». Свод призван служить руководством для работодателей — будь то крупные, средние и малые предприятия частного или государственного сектора — при принятии ими позитивных методов решения вопросов труда инвалидов. Хотя Свод правил адресован главным образом работодателям, в документе отмечается, что «очень важную роль в создании соответствующей правовой и социальной основы, а также стимулов для расширения возможностей занятости инвалидов, играют правительства. Кроме того, большую роль в достижении целей Свода правил играют участие и инициатива самих инвалидов». Подчеркивается и важная роль организаций работников. Содержание Свода правил строится на принципах, лежащих в основе международных документов и инициатив, которые призваны содействовать предоставлению всем инвалидам безопасных и не наносящих вреда здоровью рабочих мест. Свод правил не является юридически обязывающим документом, не мыслится как имеющий преимущественную силу перед национальным законодательством или как его замена. Свод правил следует воспринимать в контексте национальных условий и применять его в соответствии с национальным законодательством и практикой (ILO, 2002).

3.9.1 Сохранение работы

Свод практических правил МОТ содержит рекомендации относительно мер в отношении тех, кто стал инвалидом при выполнении работы по найму, и охватывает вопросы формирования политики, оценки и реабилитации. Во многих странах все большее внимание уделяется профилактике, безотлагательным мерам и сохранению за инвалидами рабочих мест. (Thornton, 1998). Зачастую такие действия поддерживают страховые компании. Они исходят из того, что сохранение за инвалидами рабочих мест влечет за собой не столь высокие затраты, как уход таких сотрудников с работы. Недавние исследования, посвященные анализу политики занятости в отношении людей с ограниченными возможностями, выявили лишь небольшое число инициатив в этой области. Однако, если работодателям продемонстрировать экономическую выгоду подобных мер, они вполне могут ими заинтересоваться в большей степени, чем сегодня.

На сегодняшний день немногие страны активно продвигают вопросы труда инвалидов в рамках национальной политики профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Ниже приведены примеры из Канады и США.

3.9.2 Решение вопросов труда инвалидов в Канаде

В Канаде Свод практических правил «Вопросы труда инвалидов» был опубликован в 2000 году. Документ был одобрен федеральной Программой партнерства в управлении трудовой сферой (Labour-Management Partnership Programme), которая предоставила софинансирование. Разработанный Национальным исследовательским институтом по вопросам труда инвалидов (National Institute of Disability Management and Research – NIDMAR), Свод правил содержит практические рекомендации, основные критерии и показатели оценки результатов в решении вопросов труда инвалидов. Многие организации и их сетевые структуры, в том числе объединения работников и работодателей, а также организации людей с ограниченными возможностями, оказывают содействие в создании возможностей занятости, сохранении работы и возвращении инвалидов к труду. Среди осуществляемых мер – разработка и принятие программных заявлений, предоставление консультационных услуг, организация служб поддержки.

3.9.3 Решение вопросов труда инвалидов в США

В США, за немногими исключениями, на федеральном уровне и в отдельных штатах не действуют ни краткосрочные, ни долгосрочные программы по решению вопросов инвалидности, не связанной с профессиональными

заболеваниями и несчастными случаями на производстве. Эту функцию, как правило, берет на себя работодатель, профсоюз и/или схемы, финансируемые работниками. Расходы, связанные с краткосрочными и долгосрочными выплатами, а также компенсациями работникам в связи с производственными травмами, в конечном итоге несут работодатели в виде дополнительных страховых взносов. Работодатели, таким образом, заинтересованы в снижении подобных затрат. Вот почему возникло такое понятие, как «решение вопросов труда инвалидов», под которым понимается широкий набор мер, призванных предотвратить инвалидность и/или свести к минимуму ее последствия для работников и работодателей. Эти мероприятия включают:

- программы охраны труда;
- программы охраны здоровья работников и программы помощи работникам;
- программы возвращения к труду.

3.9.4 Основные вопросы

Необходимо активно пропагандировать Свод практических правил МОТ «Вопросы труда инвалидов» с тем, чтобы он получил широкое распространение и в большей степени использовался правительствами, объединениями работодателей и работников.

3.10 Консультационные механизмы

Конвенция МОТ № 159 содержит требование проводить консультации по осуществлению национальной политики профессиональной реабилитации и политики занятости с представительными организациями работодателей и работников, а также с представительными организациями инвалидов и по делам инвалидов. Рекомендация № 168 гласит, что эти организации должны иметь возможность внести вклад в разработку политики, связанной с созданием и развитием служб профессиональной реабилитации. Рекомендация также указывает, в какой форме может осуществляться такое участие.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ, основываясь на проведенном по его заказу анализе национального законодательства и на информации, представленной правительствами, пришел к выводу, что процесс консультаций в той или иной форме идет во все большем числе государств (ILO, 1998). В ряде стран (например, в Австрии, на Маврикии, в Великобритании, Франции, Чехии, Швеции) были созданы постоянные советы или комитеты с участием организаций

инвалидов. Комитеты и советы участвуют в консультациях по вопросам осуществления национальной политики. В других странах все три представительные группы участвуют в работе различных органов, отвечающих за разработку или осуществление политики, мероприятий и программ (так происходит, например, на Кипре, в Германии, Тунисе, на Филиппинах, в Финляндии, Чили).

Правительства ряда стран (среди которых, например, Австралия, Буркина-Фасо, Греция, Литва) сообщили о создании постоянно действующих органов, отвечающих за проведение консультаций с представителями работодателей и работников.

В других государствах (например, в Аргентине, Замбии, Исландии, Коста-Рике, Суринаме, Таиланде, Эфиопии), консультации проводятся, судя по всему, только с организациями инвалидов и по делам инвалидов.

3.10.1 Основные вопросы

Профессиональная реабилитация и занятость людей с ограниченными возможностями должна рассматриваться как важнейший элемент национальной политики занятости. Консультации, которые проводит правительство по этому вопросу, несомненно, выиграют от участия в них объединений работодателей и работников, а также представителей инвалидов и организаций по делам инвалидов. Конвенция ООН о правах инвалидов признает важность консультаций государств-участников с инвалидами и представляющими их организациями по вопросам, связанным с инвалидностью, включая вопросы труда и занятости (статья 4(3)), однако напрямую не упоминает о включении в этот процесс организаций работодателей или работников. МОТ постоянно призывает правительства консультироваться со всеми тремя типами представительных организаций по вопросам осуществления национальной политики в области профессиональной реабилитации и занятости людей с ограниченными возможностями (см., например, Конвенцию МОТ № 156, статья 5).

3.11 Информация, мониторинг и оценка

3.11.1 Информация

Свод практических правил МОТ «Вопросы труда инвалидов» (ILO, 2002) содержит следующее определение понятия «инвалид»: «Лицо, возможности которого найти, сохранить выбранную работу и вернуться на прежнее рабочее место существенно ограничены в связи с его/ее физичес-

кими, сенсорными, интеллектуальными или психическими нарушениями». Это немного доработанное определение по сравнению с тем, что содержится в Конвенции МОТ № 159, успешно выдержавшей испытание временем с момента своего принятия в 1983 году. Из практических соображений можно считать, что определение из Свода применимо ко всем обобщающим разделам настоящего доклада.

Однако в национальном, региональном и международном законодательстве по вопросам инвалидности мы не найдем подобного единообразия. Определения инвалидности существенно различаются не только в разных странах (см., например, OECD, 2000, pp. 194–201), но и в документах разных министерств и программ в одной и той же стране (например, в Австралии или Канаде).

По проблемам инвалидности вы не найдете надежных и актуальных статистических данных, позволяющих делать сравнения между странами. Отчасти это объясняется большим числом вариантов определений, а также несовершенством методов сбора соответствующих данных. В результате данные о числе лиц трудоспособного возраста, которые являются или могут быть признаны инвалидами, в разных странах различаются. Причина тому — не только в различном понимании понятия «инвалидность», но и в разнообразии подходов к сбору и обработке данных. И это еще не все причины, затрудняющие международные сравнения. Как показало исследование политики занятости инвалидов в разных странах, проведенное ЕС, невозможно найти два государства с хотя бы сходными системами в этой области. Кроме того, между странами имеются существенные различия в плане основных факторов, влияющих на содержание и осуществление политики в области занятости инвалидов (ЕС, 2000).

Международные сравнения могут оказаться весьма ценными и полезными при условии, что имеется реальная основа для сравнения. Однако еще более важны другие моменты — актуальность, содержание, качество, надежность и точность данных об осуществлении политики и программ в каждой стране. Недавние исследования свидетельствуют: за исключением нескольких стран (Австралия, Канада, Великобритания, США, Швеция), данных для разработки, планирования, мониторинга и оценки политических мер и программ не хватает, а в ряде случаев эта нехватка весьма серьезная.

Большинство таких стран с готовностью признают нехватку данных. Они согласны и с тем, что это затрудняет разработку и планирование действенной политики, а также выделение необходимых ресурсов. Многие государства планируют улучшить свою статистическую базу по вопросам занятости людей с ограниченными возможностями.

В 1999 году Генеральная Ассамблея ООН призвала правительства сотрудничать с Отделом статистики Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН в деле постоянного пополнения глобальной статистической базы, а также разработки индикаторов по вопросам инвалидности (UN, 1999). Участники организованного ООН в 2001 году Международного семинара по вопросам измерения инвалидности признали необходимость статистической и методологической работы на международном уровне, чтобы проводить международные сравнения по проблеме инвалидности. В развитие этого предложения Отдел статистики ООН принял решение создать так называемую Вашингтонскую группу. На группу было возложено решение ряда выявленных проблем и разработка методик, которые можно было бы применять в ходе переписей населения и национальных выборочных опросов. В их основу легла разработанная Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) Международная классификация ограничений жизнедеятельности и здоровья (World Health Organization (WHO) International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF).

Одновременно Бюро статистики МОТ совместно с Программой по вопросам инвалидности Департамента профессионального обучения и подготовки МОТ начали осуществлять проект, цель которого – изучить национальную статистику, касающуюся занятости людей с ограниченными возможностями.¹⁰ В результате был подготовлен документ с кратким описанием методологии, используемой сегодня в 95 странах (ILO, 2004b). «Результаты исследования показывают, что в сборе статистических данных государства полагаются в первую очередь на данные переписей населения, а это означает, что статистика обновляется, как правило, один раз в 5-10 лет либо на разовой основе. Страны в своих ответах указали, что такие источники позволяют собрать подробные данные о статусе занятости и, как правило, учитывают положения соответствующих международных стандартов статистики в сфере занятости и безработицы. Как выяснилось, при этом обычно использовались определения инвалидности, принятые в национальном законодательстве либо сформулированные национальными органами статистики, министерствами и/или неправительственными организациями, представляющими инвалидов; международные стандарты в области статистики по инвалидности использовала менее чем половина стран» (там же, Summary, Part 1). В дополнение к этому сборнику МОТ подготовила руководство по совершенствованию статистики по вопросам занятости инвалидов (ILO, 2007). Руководство основывается на информации, уже накопленной в области статистики по вопросам труда и инвалидности. Его

¹⁰ Данный проект связан с другим проектом – «Занятость людей с ограниченными возможностями: роль законодательства», который финансируется правительством Ирландии.

цель — помочь создать полную картину занятости инвалидов во всем мире и обеспечить возможность международных сравнений.

Конвенция ООН о правах инвалидов также признает важность сбора информации и эффективного управления информационными ресурсами. Статья 31 Конвенции обязывает государства-участники производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющей им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения настоящей Конвенции. «В процессе сбора и хранения этой информации надлежит соблюдать юридически установленные гарантии, включая законодательство о защите данных, чтобы обеспечить конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни инвалидов; соблюдать международно признанные нормы, касающиеся защиты прав человека и основных свобод, а также этические принципы при сборе и использовании статистических данных» (статья 31 (1)). Собранная информация используется в оценке выполнения государствами-участниками своих обязательств по настоящей Конвенции, а также для выявления и устранения барьеров, с которыми инвалиды сталкиваются при осуществлении своих прав. Государства-участники берут на себя ответственность за распространение этих статистических данных и обеспечивают их доступность для инвалидов (статья 31 (2) и (3)).

3.11.2 Мониторинг

Комитет МОТ по применению конвенций и рекомендаций — один из двух контрольных органов, в обязанности которого входит регулярная проверка соблюдения государствами — членами МОТ своих обязательств по нормам и стандартам.¹¹ Члены комитета назначаются Административным советом МОТ на трехлетний срок с возможным возобновлением. Они назначаются на эту должность в своем личном качестве и отбираются по всему миру из числа незаинтересованных лиц по признаку их технической грамотности и независимого статуса. Комитет рассматривает периодические отчеты государств-членов по выполнению положений ратифицированных ими конвенций.

Каждая конвенция ООН предусматривает учреждение органа для наблюдения за осуществлением государствами-участниками соответствующих конвенций. Однако действия подобных органов имеют определенные ограничения: государства обязаны выполнять ратифицированные ими конвенциями, но орган, на который возложены функции мониторинга,

¹¹ Другой контрольный орган — Комитет Международной конференции труда по применению стандартов.

не обладает полномочиями обеспечивать соблюдение конвенций. Сегодня неправительственные организации все более активно выступают за придание деятельности органов мониторинга более упреждающего характера.

Принятая в 2006 году Конвенция ООН по правам инвалидов содержит ряд положений, связанных с ее осуществлением и мониторингом. Государства-участники обязаны назначить в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением Конвенции, и должным образом изучить возможность учреждения или назначения координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях. Государства-участники назначают или учреждают у себя структуру для поощрения, защиты и наблюдения за осуществлением Конвенции. Гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекается в процесс наблюдения и участвует в нем (статья 33).

Конвенция также предусматривает создание Комитета по правам инвалидов. Каждое государство-участник обязано представлять комитету всеобъемлющий доклад о мерах, принятых им для осуществления своих обязательств по конвенции в течение двух лет после вступления конвенции в силу для соответствующего государства-участника. Затем государства-участники представляют последующие доклады не реже чем раз в четыре года, а также тогда, когда об этом просит комитет. Комитет формулирует предложения и общие рекомендации, определяющие содержание доклада соответствующего государства-участника. Генеральный секретарь ООН предоставляет доклады в распоряжение всех государств-участников. Государства-участники обеспечивают широкий доступ к своим докладам для общественности у себя в стране и облегчают ознакомление с предложениями и общими рекомендациями, относящимся к данным докладам. Когда комитет считает это уместным, он может предлагать специализированным учреждениям и другим органам ООН дать экспертное заключение относительно осуществления конвенции в областях, подпадающих под их соответствующие мандаты. Комитет раз в два года представляет Генеральной Ассамблее и Экономическому и социальному совету ООН доклад о своей деятельности и может вносить предложения и общие рекомендации, основанные на рассмотрении полученных от государств-участников докладов и информации (статьи 34–39).

13 декабря 2006 года Генеральная Ассамблея ООН также одобрила Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов. Государства-участники конвенции принимают отдельное решение о присоединении к протоколу по своему выбору. Государство-участник протокола признает компетенцию Комитета по правам инвалидов принимать и рассматри-

вать сообщения от находящихся под его юрисдикцией лиц или групп лиц, которые заявляют, что являются жертвами нарушения этим государством-участником положений конвенции, или от их имени. Сообщение не принимается комитетом, если оно касается государства-участника конвенции, которое не является участником протокола.

3.11.3 Оценка

Нехватка статистических данных делает эффективную оценку и мониторинг программ практически невозможной (OECD, 1986). Эта проблема выходит на первый план в периоды, когда в обществе растет озабоченность в связи с ростом затрат на социальное обеспечение. В своем докладе, посвященном сохранению рабочих мест и возвращению инвалидов к труду (1998 г.) Торнтон (Thornton) привела список «возникающих вопросов»:

В Нидерландах стремительно размываются принципы социальной солидарности, все слабее политическая приверженность и готовность общества нести огромные расходы по поддержанию системы помощи инвалидам... В качестве решения проблемы Нидерланды и Швеция перенесли эти обязанности с государства на предприятия... Речь идет как о выплатах пособий по болезни, так и о безотлагательных мерах, направленных на снижение пропусков работы по болезни. (р. 13)

В США Управление общей бухгалтерской отчетности выразило озабоченность в связи с тем, что оценка эффективности различных программ занятости для инвалидов является недостаточной либо не проводится вообще (Thornton and Lunt, 1997, p. 276). Кроме того, в США внимательно изучали роль пособий по социальному обеспечению в содействии возвращению к труду.

Страхование по нетрудоспособности (Social Security Disability Insurance) и дополнительные выплаты в рамках системы социального обеспечения и (Supplementary Security Income programs) не должны рассматриваться как единственный и постоянный источник дохода для людей с ограниченными возможностями. Везде, где это возможно, следует использовать их лишь как ступени на пути улучшения экономического положения инвалидов. (Social Security Administration 1994, цитируется по Thornton and Lunt, 1997, p. 277.)

Среди программ занятости для людей с ограниченными возможностями лишь немногие провели оценку эффективности своей работы, а ведь это могло бы помочь им в поисках дополнительного финансирования.

Необходимость проводить оценку работы становится еще более актуальной в условиях растущей конкуренции за бюджетные ассигнования. Подобная конкуренция существует как в рамках общей национальной экономической политики, так и между отдельными направлениями политики помощи инвалидам (между профилактикой, реабилитацией и обеспечением равных возможностей, например) и, наконец, внутри самого сектора занятости инвалидов. Например, куда направлять ресурсы – на профессиональное обучение всех людей с инвалидностью, только тех, кто имеет самые высокие шансы найти работу, либо тех, кто наиболее нуждается?

При любой оценке возможны неточности, однако это не значит, что не следует ее проводить и использовать ее результаты при разработке политических мер. Альтернативы здесь быть не может, ведь ориентированная на перспективу политика должна основываться на разумной оценке тех проблем, с которыми можно столкнуться при ее осуществлении.

4.1 Введение

Несмотря на то, что было принято значительное число международных, региональных и национальных законодательных актов и иных инструментов, люди с ограниченными возможностями по всему миру продолжают подвергаться дискриминации, и их права в сфере занятости по-прежнему нарушаются. Имеющиеся статистические данные свидетельствуют: уровень экономической пассивности среди работников с инвалидностью выше в два или более раза, чем среди остальных работников. Люди с ограниченными возможностями, как правило, сосредоточены на низкоквалифицированных и малооплачиваемых видах работ и не имеют своего представительства на более высоком уровне. Среди наиболее распространенных проблем, с которыми сталкиваются инвалиды, – проблема физического доступа, что отражает негативное отношение и предубеждение в отношении инвалидов со стороны других работников на рынке труда. Двойная (а иногда и тройная – по причине бедности) дискриминация женщин-инвалидов – это серьезный вызов уважению человеческого достоинства и нарушение прав человека. Ответ на этот вызов должен был быть сделан уже давно. Если бы положения международных договоров выполнялись надлежащим образом, то было бы уже достигнуто полное равенство и участие всех людей в жизни общества. Сегодня в мире нет ни одной страны, где не нужно было бы проводить серьезные политические меры и программы в этой области.

4.2 Конвенция ООН о правах инвалидов

Все международные акты о правах человека защищают права людей с ограниченными возможностями, провозглашая принципы равенства и недискриминации. Принятие отдельной конвенции о правах инвалидов не означало и не означает формулирование новых прав. Во многих принятых ранее правовых актах инвалидность четко не называлась в качестве основания для дискриминации, однако существовало общее понимание, что она подпадает под «другие признаки». Новая конвенция:

- вновь подтверждает, усиливает и развивает права, содержащиеся в других международных правовых актах;
- подтверждает, что все эти права охватывают людей с ограниченными возможностями;
- дает государствам новый импульс и стимул к пересмотру или отмене действующих законов, подзаконных актов, обычаев и практики, которые дискриминируют людей с ограниченными возможностями, а также к принятию соответствующего законодательства и осуществ-

- лению иных мер, направленных на реализацию прав, провозглашенных конвенцией;
- предусматривает создание специального Комитета по правам инвалидов для наблюдения за осуществлением конвенции;
 - предусматривает участие в работе комитета экспертов из числа лиц с ограниченными возможностями;
 - обязывает государства-участники «*тесно* консультироваться с инвалидами... и активно привлекать их через представляющие их организации» при разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов (статья 4(3), курсив автора);
 - имеет Факультативный протокол, касающийся рассмотрения индивидуальных или коллективных сообщений, а также процедуры проведения расследования;
 - была разработана в условиях открытого и прозрачного обсуждения, в ходе которого люди с ограниченными возможностями, их представительные организации и другие заинтересованные стороны могли действительно участвовать в процессе на более высоком уровне и на более широкой основе, чем ранее;
 - содействовала большей информированности общества и, не в последнюю очередь, самих инвалидов о правах людей с ограниченными возможностями;
 - усилила признание роли неправительственных организаций инвалидов на национальном и международном уровне;
 - обеспечивает основу для поддержания импульса, который возник в ходе разработки конвенции, с помощью положений, связанных с выполнением конвенции; в частности, речь идет о положениях, обязывающих государства-участники назначить в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением конвенции, а также учредить один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и наблюдения за осуществлением конвенции, с учетом принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и продвижением прав человека, которые уже существуют во многих странах.

4.3 Повестка дня для дальнейших действий с упором на вопросы труда и занятости

Конвенция ООН о правах инвалидов содействовала пересмотру дальнейших действий по борьбе с дискриминацией и продвижению интеграции инвалидов в жизнь общества.

Список обязательств, перечисленных в конвенции, можно назвать обширным, но не исчерпывающим (ОНЧР, 2007): есть и другие вопросы, которые следует включить в повестку дня, такие, как консультативная роль организаций работодателей и работников в сфере труда и занятости людей с инвалидностью, конкретные вопросы развития, а также более эффективное использование правовых актов о правах человека применительно к инвалидам.

4.3.1 Вступление в силу Конвенции ООН о правах инвалидов

Конвенция ООН о правах инвалидов открыта для подписания государствами и организациями региональной интеграции с 30 марта 2007 года. Для достижения согласия на обязательность конвенция подлежит ратификации подписавшими ее государствами и официальному подтверждению подписавшими ее организациями региональной интеграции. Она открыта для присоединения к ней любого государства или организации региональной интеграции, не подписавших настоящую конвенцию. Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении. Здесь обязанность лежит, главным образом, на государствах. Выполнение этой задачи является сегодня приоритетным.

После вступления конвенции в силу процесс переместится на национальный и международный уровень: государства будут подписывать и ратифицировать конвенцию, тем самым беря на себя обязательство обеспечивать и продвигать в пределах своей юрисдикции осуществление всех прав человека и основополагающих свобод для людей с ограниченными возможностями без какой-либо дискриминации по признаку инвалидности.

Сходная процедура ратификации предусмотрена и для Факультативного протокола. Однако протокол вступает в силу после сдачи на хранение десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, при условии вступления в силу Конвенции о правах инвалидов.

4.3.2 Разъяснительная работа

Реального продвижения можно добиться только в том случае, если все участники процесса знают о Конвенции о правах инвалидов и каждый человек знает и понимает свои права и обязанности в связи с данной конвенцией. Государства-участники конвенции обязуются принимать *безотлагательные, эффективные и надлежащие* меры к тому, чтобы повысить просвещенность всего общества в вопросах инвалидности. Принимаемые с этой целью меры включают *развертывание* и *ведение* эффективных общественно-просветительных кампаний, призванных, в том числе, содействовать признанию навыков, достоинств и способностей инвалидов, а также их вклада на рабочем месте и на рынке труда. Важную роль в этом процессе играют и другие организации, в том числе национальные и международные неправительственные организации инвалидов.

4.3.3 Роль представительных организаций инвалидов

В разработке, осуществлении и мониторинге законодательства и политических мер, направленных на выполнение Конвенции о правах инвалидов, а также в других вопросах, связанных с принятием решений, касающихся инвалидов, в том числе в информационно-просветительной работе, государства-участники обязаны тесно консультироваться и активно вовлекать в процесс инвалидов, используя для этого их представительные организации.

Национальные представительные организации инвалидов играют ключевую роль в осуществлении Конвенции ООН по правам инвалидов. Учитывая, что осуществление конвенции – во многом более сложный процесс, чем ее разработка, эти организации должны приложить усилия к тому, чтобы их правительства консультировались с ними и вовлекали их в работу. Представительные организации инвалидов должны также обеспечить для себя возможность получить необходимые навыки, знания и компетенцию, чтобы предоставлять содержательные консультации и действенно участвовать в широком спектре политических мер и программ, в том числе связанных с трудом и занятостью.

4.3.4 Механизм осуществления конвенции

Государства-участники должны заблаговременно обратить внимание на то, что они обязаны назначить в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением конвенции, и должным образом изучить возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия соответству-

ющей работе в различных секторах, включая труд и занятость, и на различных уровнях.

Государства-участники также обязаны назначить или учредить структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и наблюдения за осуществлением конвенции. В рамках этих механизмов следует четко распределить обязанности в решении вопросов труда и занятости. Необходимо также в полной мере вовлекать в процесс мониторинга гражданское общество, в частности, людей с ограниченными возможностями и их представительные организации.

4.3.5 Законодательные и иные меры

Государства-участники обязаны принимать соответствующие законодательные, административные и иные меры для реализации прав, признаваемых в конвенции, а также изменять или отменять меры, являющиеся по отношению к инвалидам дискриминационными. Такие меры должны, в частности:

- запрещать дискриминацию по признаку инвалидности во всех вопросах, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранения работы, продвижения по службе и безопасных и здоровых условий труда;
- защищать права инвалидов наравне с другими на справедливые и благоприятные условия труда, включая равные возможности и равное вознаграждение за труд равной ценности, безопасные и здоровые условия труда, включая защиту от домогательств и удовлетворение жалоб;
- обеспечить, чтобы инвалиды могли осуществлять свои трудовые и профсоюзные права наравне с другими;
- наделять инвалидов возможностью эффективного доступа к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства и профессиональному обучению;
- расширять возможности занятости инвалидов и их продвижения по службе, а также оказывать помощь в поиске, получении, сохранении и возобновлении работы;
- расширять возможности самозанятости, предпринимательства, развития кооперативов и организации собственного дела;
- трудоустраивать инвалидов в государственном секторе;

- стимулировать найм инвалидов в частном секторе с помощью надлежащих стратегий и мер, которые могут включать программы позитивных действий, стимулы и другие меры;
- обеспечивать инвалидам разумное приспособление рабочего места;
- поощрять приобретение инвалидами опыта работы в условиях открытого рынка труда;
- поощрять программы профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для инвалидов.

Во многих странах уже действует антидискриминационное законодательство, защищающее права инвалидов в сфере занятости. Осуществление таких законов и, в ряде случаев, его эффективность для улучшения положения инвалидов в сфере занятости, подвергается сомнению. В ходе выполнения своих обязательств в соответствии с Конвенцией ООН по правам инвалидов, государствам-участникам может понадобиться критически пересмотреть и оценить действующее законодательство и внести в него надлежащие изменения.

4.3.6 Вовлечение инвалидов в жизнь общества

Термин «вовлечение инвалидов в жизнь общества» иногда используется применительно к отдельным мерам, таким, как передача обязанностей государства по организации профессионального обучения инвалидов от одного министерства к другому, отвечающему за общую систему профессионального обучения. Стремясь к полной интеграции и вовлечению инвалидов в жизнь общества, следует позитивно учитывать вопросы инвалидности при разработке всех стратегий и программ, а также в процессах и структурах, предназначенных для реализации этих стратегий и программ. Именно этого требует статья 4.1 с Конвенции ООН по правам инвалидов, благодаря которой данная задача становится общей обязанностью государств-участников. Необходимо объединять усилия, собирая положительный опыт включения вопросов, связанных с защитой прав инвалидов, в различных секторах, и обеспечивать широкий доступ к этой информации.

4.3.7 Комитет по правам инвалидов

Важным элементом в процессе мониторинга, предусмотренном конвенцией, является Комитет по правам инвалидов. Комитет играет значительную роль в рассмотрении и реагировании на доклады, представленные государствами-участниками, а также, в свою очередь, представляет

собственный доклад Генеральной Ассамблее ООН и Экономическому и социальному совету ООН. В момент вступления конвенции в силу комитет состоит из двенадцати экспертов. После еще шестидесяти ратификаций конвенции или присоединений к ней членский состав комитета увеличивается до восемнадцати человек. Члены комитета избираются государствами-участниками. В конвенции подробно прописаны все вопросы, касающиеся обеспечения должной представительности членов комитета. На эти вопросы следует обратить серьезное внимание как инвалидам, так и другим заинтересованным сторонам. Формулируя повестку дня для дальнейших действий, следует иметь в виду, что первоначальные выборы в состав комитета проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу конвенции.

Еще одно важное положение, которое может оказаться существенным в процессе осуществления конвенции и продвижения международного сотрудничества по вопросам конвенции, касается права специализированных учреждений и других органов ООН быть представленными при рассмотрении вопросов об осуществлении таких положений конвенции, которые подпадают под их мандат. Комитет может предлагать этим органам дать экспертное заключение и представить доклады. Комитет консультируется, когда это необходимо, с другими соответствующими органами, учрежденными в силу международных договоров о правах человека.

4.3.8 Проблема ресурсов

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека привлекло внимание к проблеме ресурсов, необходимых для осуществления конвенции.

Исходя из признания дефицита ресурсов, с которым сталкиваются многие государства, в Конвенцию ООН о правах инвалидов были включены положения, касающиеся внесения «разумных приспособлений» и «постепенного достижения полной реализации» экономических, социальных и культурных прав. Введение таких понятий, как «разумное приспособление» и «постепенное достижение полной реализации», позволяет в процессе выполнения международных договоров о правах человека учитывать реальные условия современного мира. Крайне важно, что тем самым удается избежать чрезмерной нагрузки на государства, работодателей и иные стороны, на которые возложены подобные обязательства, ведь подразумевается, что обязанности по обеспечению прав инвалидов не безграничны. Это означает, что страны с разной экономической ситуацией, находящиеся на разном уровне развития могут гарантировать инвалидам разную степень поддержки и защиты. По той же причине

некоторым государствам может понадобиться более длительное время для полного устранения барьеров и препятствий, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью, и это не будет рассматриваться как нарушение взятых ими на себя обязательств в области прав человека.

При этом понятия «разумное приспособление» и «постепенное достижение полной реализации» не подвергают обязательства в области прав человека сколь-нибудь значительному отрицанию. В самом деле, многие обязательства, содержащиеся в конвенции, вступают в силу немедленно; неуклонный прогресс в обеспечении защиты и уважения прав инвалидов должен начаться немедленно; государства должны осуществлять специальные меры по обеспечению разумного приспособления и постепенному достижению полной реализации прав вне зависимости от имеющихся у них проблем с ресурсами. Это означает, что государства должны предпринять первые шаги на пути к полной реализации прав. Речь может идти, например, о разработке плана действий с указанием конкретных сроков по основным социальным проблемам с упором на группы инвалидов, в наибольшей степени подверженные маргинализации и дискриминации. В планах действий следует предусмотреть выделение достаточных средств на меры, связанные с защитой прав человека, а также обеспечить эффективное использование уже имеющихся ресурсов. Кроме того, при необходимости государствам следует обращаться за помощью к международному сообществу. В то же время при оказании подобного содействия следует отдавать приоритет тем, кто находится в наиболее трудном положении.

В случае, если государство не обеспечивает инвалидам «разумного приспособления» или «постепенного достижения полной реализации» его/ее прав, инвалиды могут обращаться с соответствующими исками. Отказ учебного учреждения в разумном приспособлении учащемуся с инвалидностью, ...увольнение или отказ в приеме на работу лица с инвалидностью, степень которой позволяет провести разумное приспособление рабочего места, представляют собой явные нарушения обязательств, предусмотренных конвенцией для немедленного выполнения. В случае нарушения любых прав человека: гражданских, культурных, политических, социальных, а также нарушения прав всех людей, включая инвалидов, — должны быть предусмотрены средства судебной и иной защиты (ОНЧР 2007).

4.3.9 Консультации с представительными организациями работодателей и работников

Государства-участники Конвенции ООН о правах инвалидов берут на себя обязательство консультироваться с представительными организациями инвалидов в разработке, осуществлении и мониторинге законодательства

и политических мер, направленных на выполнение конвенции, в том числе в решении вопросов труда и занятости. Конвенция МОТ № 159 обязывает государства-члены консультироваться с представительными организациями работодателей и работников, а также с инвалидами по вопросам осуществления национальной политики в области профессиональной реабилитации и занятости людей с ограниченными возможностями. Консультации с вышеупомянутыми сторонами могут быть более продуктивными, когда речь идет о вопросах труда и занятости.

4.3.10 Информация

Сегодня наблюдается общая нехватка надежных, достоверных и сопоставимых данных о положении инвалидов в сфере занятости. Конвенция ООН о правах инвалидов признает важность надежных данных и обязывает государства-участники осуществлять сбор соответствующей информации. Необходимо поддержать усилия Бюро статистики МОТ, которое в настоящее время работает совместно с другими агентствами над совершенствованием методологии и качества статистических данных.

4.3.11 Женщины-инвалиды

Женщины-инвалиды более уязвимы перед дискриминацией, потому что они – женщины и потому что они – инвалиды. Многие женщины-инвалиды подвергаются еще большей дискриминации по причине бедности. Такая двойная или даже тройная дискриминация женщин-инвалидов во многих случаях остается незамеченной либо игнорируется. Зачастую эту проблему не учитывают ввиду отсутствия данных о ее реальных масштабах и последствиях. Конвенция ООН обязывает государства признать, что женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвергаются множественной дискриминации, и в этой связи принять меры для обеспечения полного и равного осуществления ими всех прав человека и основных свобод (статья 6)

В первую очередь необходимо бороться с игнорированием особых проблем женщин-инвалидов. Следует рассмотреть вопрос о провозглашении Года женщин-инвалидов с тем, чтобы привлечь внимание к особо уязвимому положению этой группы перед лицом дискриминации и чтобы стимулировать разработку соответствующей программы действий.

4.3.12 Вопросы развития

По оценкам, 80 процентов людей с ограниченными возможностями живут в сельских районах в развивающихся странах. Большинство из них

имеет ограниченный доступ к необходимым им услугам либо не имеет его вообще. В условиях экономической и политической нестабильности все большую важность приобретает защита наиболее уязвимых социальных групп. Особая ответственность лежит на государстве, которое призвано противостоять или смягчать воздействие на этих людей рыночной стихии и других сил. Необходимо объединять усилия в расширении и повышении уровня международной помощи и поддержки с тем, чтобы развивающиеся страны могли усовершенствовать систему профессиональной реабилитации, обеспечить возможности труда и занятости для женщин-инвалидов и мужчин-инвалидов. Меры по поддержке инвалидов должны быть включены в двусторонние и многосторонние программы сотрудничества в области развития.

Многие проекты в области развития предусматривают строительство школ и центров профессионального обучения, создание систем общественного транспорта, открытие новых фабрик, цехов и организаций. Если при выполнении этих задач не будут учтены особые потребности инвалидов, это приведет к еще большему отделению и изоляции этих людей и лишит их возможностей, на которые они имеют полное право. Опыт показывает: переоборудование уже построенных зданий для обеспечения доступа в них людей с различными видами инвалидности — дело дорогостоящее и трудоемкое. Именно потому следует учесть требования по обеспечению доступа еще на стадии проектирования зданий.

Следует пересмотреть подход к сокращению бедности в странах с низкими доходами, инициированный Международным валютным фондом и Всемирным банком и содержащийся в Документах с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты (Poverty Reduction Strategy Paper — PRSP). Необходимо обеспечить, чтобы при таком подходе были учтены потребности инвалидов, живущих в условиях нищеты.

4.3.13 Другие вопросы труда и занятости

При разработке политики и при организации системы профессионального обучения, особенно в периоды высокой или растущей безработицы, следует в первую очередь учитывать потребности наиболее уязвимых групп. В противном случае они окажутся в еще более тяжелом положении на рынке труда. Необходимо собирать и пропагандировать передовой опыт инклюзивного профессионального обучения для людей с ограниченными возможностями.

Многие профессии, которым традиционно обучались инвалиды, перестали существовать. Следует критически пересмотреть программы про-

фессиональной подготовки с точки зрения их соответствия сегодняшним и потенциальным потребностям рынка труда с тем, чтобы все программы всегда были актуальными.

Физический доступ остается основным препятствием для многих инвалидов, ищущих работу или возможности профессионального обучения. Необходимо принять специальные меры к созданию подлинно безбарьерной и недискриминационной среды для инвалидов.

Важно проводить разъяснительную работу по вопросам инвалидности среди работодателей, высшего руководства и менеджеров предприятий на всех уровнях. Такая работа может сыграть важную роль в создании и поддержании инклюзивной и эффективно функционирующей производственной среды (см. также ILO, 2002).

Расширение спектра и охвата социальных предприятий может обеспечить дополнительные возможности достойной занятости для инвалидов. Необходимо объединить усилия в выявлении и преодолении барьеров на пути создания новых социальных предприятий.

4.3.14 Более эффективное использование международных актов ООН о правах человека

Отчет о результатах исследования по вопросам прав человека и инвалидности, проведенного по заказу Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (Quinn and Degener, 2002), содержит большое число замечаний и рекомендаций относительно более эффективного использования органов и учреждений ООН по правам человека в решении проблем инвалидности. Замечания и рекомендации авторов исследования адресованы правительствам, органам по наблюдению за осуществлением договоров, Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека, национальным организациям по правам человека и неправительственным организациям. Без сомнения, эти замечания и рекомендации важны и для международных агентств, и, не в последнюю очередь, в деле налаживания ими межсекторального сотрудничества.

В 2008 году, когда будет отмечаться 25-я годовщина принятия Конвенции МОТ № 159, у государств, еще не ратифицировавших данный инструмент, появится возможность еще раз рассмотреть этот вопрос, а государства-участники смогут проанализировать выполнение ими обязательств в рамках данной конвенции.

Ввиду особого значения, которое придается консультациям с социальными партнерами и с представительными организациями инвалидов и по делам инвалидов по вопросам осуществления национальной политики в области профессиональной реабилитации и занятости людей с ограниченными возможностями, следует организовать международное исследование, посвященное степени охвата и эффективности консультаций по вопросам профессиональной реабилитации и занятости между организациями инвалидов и по делам инвалидов, правительствами, объединениями работодателей и работников.

Правительствам, объединениям работодателей и работников необходимо всячески пропагандировать и широко использовать Свод практических правил МОТ «Вопросы труда инвалидов», который помогает практически реализовать право на достойный труд для инвалидов, а также принципы, провозглашенные Конвенцией МОТ № 159 и Конвенцией ООН о правах инвалидов.

Возможности труда и занятости инвалидов на раннем этапе (1900–1930 гг.)

A1.1 Обзор

В человеческом обществе всегда были люди, чьи физические, интеллектуальные и сенсорные функции отличались от других. Несмотря на это, люди с ограниченными функциями, инвалидностью всегда сталкивались с угрозой социальной изоляции и маргинализации. В течение многих столетий человеческое общество строилось так, будто инвалидов не существовало вообще и все люди вокруг могли видеть, слышать, ходить, быстро и адекватно реагировать на сигналы окружающего мира. Такие иллюзии и ложные представления о человеческой природе, такая неспособность учесть в ходе развития общества потребности всех его членов стали основными причинами изоляции и отторжения людей с инвалидностью, что мы можем наблюдать в различных формах и разной степени по всему миру и в наши дни. Изменить эти правила поведения скоро не удастся – слишком глубоко укоренились в людях предубеждения, страхи, досада и непонимание того, что на деле значит жить с инвалидностью. И все же международное сообщество занялось улучшением условий жизни людей с ограниченными возможностями, и ему удалось достичь определенных результатов. Более планомерный подход к улучшению условий жизни инвалидов начал применяться много лет назад, на заре существования промышленно развитых стран. За последние полвека так называемые «развитые социальные государства» сумели разработать комплексные программы и услуги, призванные удовлетворить нужды и потребности инвалидов (UN, 2000).

Если говорить об обеспечении возможностей труда и занятости инвалидов, то этот процесс начался, судя по всему, еще на 35 лет раньше, хотя в последние десятилетия он развивался особенно динамично. В концепциях самостоятельного проживания (*independent living*) и в так называемых социальных и основанных на правах моделях используются такие понятия, как равенство возможностей, справедливость, права, выбор, признание, принятие разнообразия, разумное приспособление (правда, под другим названием). В этом смысле названные концепции не уникальны, ведь те же понятия использовались в некоторых странах в документах, связанных с созданием системы профессиональной реабилитации, позволяющей восстановить трудоспособность, еще в годы Первой мировой войны (1914–1918 гг.). Приведенные ниже параграфы в значительной степени основываются на исследовании Харриса (Harris, 1919).

A1.2 С самого начала

Общее представление об инвалидах как объектах системы здравоохранения, социального обеспечения и благотворительности, во многих случаях можно было объяснить изоляцией и отторжением, которым подвергаются эти люди в обществе. В первой половине двадцатого столетия такое представление об инвалидах подверглось серьезному пересмотру. Общество все более начало осознавать, что инвалиды не только стремятся, но и могут трудиться. Так начался первый этап

разработки политических мер и программ, направленных на обеспечение инвалидам возможности получать и сохранять приемлемую работу, продвигаться по службе, а также возвращаться на рабочее место после отсутствия по причине травмы или заболевания. Следует отметить, что государство было наиболее заинтересовано в последнем пункте: ему требовались квалифицированные работники взамен тех, кто воевал на фронтах Первой мировой войны.

A1.3 Бельгия

В начале Первой мировой войны бельгийских солдат, ставших инвалидами в боях за родину, привозили для лечения и проведения хирургических операций в Гавр во Франции. Скоро этот город, который стали называть «пунктом реабилитации инвалидов», стал для них центром оказания медицинской помощи и профессиональной ориентации. Среди профессий, которым обучали инвалидов – плотник, мастер по изготовлению щеток, кистей и игрушек, слесарь, бондарь, токарь по дереву и металлу, электрик, обойщик, сапожник, портной, печатник. Кроме того, инвалидов обучали изготовлению бумажных конвертов и протезов. Учащимся выплачивали определенную сумму, часть которой перечислялась на их накопительные счета, и эти деньги выдавали по окончании учебы. Профессиональная реабилитация военнопленных-инвалидов, благодаря которой страны, участвовавшие в войне, смогли получить дополнительную рабочую силу, дала положительные результаты. Именно поэтому в 1916 году во Франции в Портвилле была создана Национальная бельгийская школа для военнопленных-инвалидов (Ecole Nationale Belge des mutilés de la guerre at Port Villez). Школа обучала таким профессиям, как птицеводство, выращивание овощей на продажу, конторская работа, преподавание в школе и еще тридцати техническим специальностям. Организатором школы стало правительство Бельгии. Учащимся выплачивали военное жалование плюс часть дохода от продажи произведенных ими товаров. Тем, кто мог и желал пройти обучение в области права, медицины, естественных наук и других областях, предоставлялась возможность учиться в Париже.

A1.4 Великобритания

В Великобритании перед Первой мировой войной реабилитация солдат и моряков, ставших инвалидами, осуществлялась, главным образом, благодаря частной инициативе и финансовой поддержке (Harris, p. 93). Участие государства ограничивалось, главным образом, выплатой небольшой пенсии и, при необходимости, предоставлением протезов. Ситуация резко изменилась после опубликования в феврале 1915 г. официального сообщения с поручением правительству страны возглавить работу в этой области. В документе содержались следующие рекомендации (цитируется по тому же источнику, p. 95):

- (1) Уход за солдатами и моряками должно взять на себя государство.
- (2) Уход включает в себя:
 - a) по мере возможности восстановление здоровья человека;
 - b) предоставление возможностей обучения в случае, если он желает освоить новую профессию;
 - c) обеспечение его работой в случае, если он в этом нуждается.

Эти функции по реабилитации взяла на себя Корпорация Королевского патриотического фонда (Royal Patriotic Fund Corporation). Она действовала под опекой

Королевского патриотического фонда, созданного еще во времена Крымской войны и представлявшего собой объединение частных благотворительных фондов. Принятый в 1915 году Закон о военных пенсиях солдат и моряков предусматривал создание специального комитета по управлению фондом. Работа комитета и его аппарата на местах была возложена на министерство пенсий (после его создания в 1916 году); на местные комитеты по вопросам военных пенсий были возложены обязанности по «лечению и профессиональному обучению вышедших в отставку военнослужащих, желающих участвовать в экономической жизни».

Профессиональное обучение предоставлялось по мере необходимости в технических школах, сельскохозяйственных колледжах и мастерских. В последнем случае предполагалось, что прошедший обучение останется на предприятии на постоянную работу. В других случаях трудоустройство осуществлялось с помощью учебного заведения либо местной биржи труда. В основных отраслях, где было организовано профессиональное обучение, совместно с министерствами пенсий и труда были созданы консультативные комитеты. Их задачей было предоставлять консультации по вопросам, связанным «с наиболее оптимальными условиями организации профессионального обучения, наиболее эффективными методиками обучения, наиболее подходящими учебными заведениями, а также по обеспечению единообразия в организации учебного процесса». Кроме того, были созданы «местные технические консультативные комитеты», предоставлявшие рекомендации относительно оптимальных моделей обучения с учетом местных условий, а также перспектив последующего трудоустройства. Основная черта британской системы — ее способность учитывать индивидуальные особенности человека и местные условия.

A1.5 Германия

Во многих отношениях в плане профессиональной реабилитации в начале Первой мировой войны Германия была в лучшем положении, чем многие другие страны. Страна являлась лидером в области ортопедической хирургии и реабилитации, имела развитую сеть центров для инвалидов, при многих из которых действовали мастерские для обучения различным профессиям. Страховые ассоциации работодателей содержали ряд больниц, где инвалидам предоставлялись медицинские услуги.

Видимо, государство решило взять на себя функции по организации медицинской реабилитации инвалидов, оставив профессиональную реабилитацию и помощь в возвращении к труду на попечение частных благотворительных организаций или отдельных лиц. Так, городские власти Нюрнберга предоставили для лечения инвалидов больницу на 90 койко-мест, полностью оснащенную современным ортопедическим оборудованием. Общая и теоретическая профессиональная ориентация были организованы в городских школах, а практическая работа — в мастерских при больнице.

Инвалидов обучали таким навыкам и профессиям, как письмо левой рукой, печатание на машинке, стенография, торговля, бухгалтерский учет на сельскохозяйственных предприятиях, обустройство интерьеров и дизайн, организация работы офиса, профессии портного, маляра, переплетчика, сапожника, шорника, ткача, механика ортопедических аппаратов, плотника, сельскохозяйственного

работника, слесаря, мастера по изготовлению щеток и кистей. Кроме того, в Дюссельдорфе были организованы курсы телеграфистов, электриков, мастеров, работающих по металлу, мастеров по изготовлению картонных и кожаных изделий, штукатуров, обойщиков и зубных техников.

Для военнослужащих-инвалидов был создан ряд училищ, некоторые из них специализировались на обучении навыкам ведения фермерского хозяйства. Главной задачей считалось обучить мелкого фермера перед возвращением домой таким образом, чтобы он мог с помощью других членов семьи заниматься овощеводством, птицеводством и пр.

Ряд крупных работодателей содержали собственные больницы, где была организована реабилитация бывших сотрудников, ставших инвалидами на войне, с последующим предоставлением подходящих возможностей занятости.

A1.6 Канада

Когда в Канаде в 1915 году впервые начали обсуждать вопросы профессиональной реабилитации, эта тема была для страны новой. Ознакомившись с первым опытом, накопленным в Европе, страна приступила к созданию собственной системы, учитывавшей ее собственные потребности. С самого начала органы власти пришли к согласию по следующим пунктам:

- (a) каждый случай инвалидности должен рассматриваться индивидуально и действия должны планироваться соответствующим образом;
- (b) профессиональная реабилитация является одним из основных направлений работы и рассматривается как содействие конкретному лицу в трудоустройстве при его переходе к гражданской жизни;
- (c) чтобы мотивировать инвалида к занятости, следует четко декларировать, что вне зависимости от того, каков будет его заработок после профессиональной реабилитации, это не отразится на получении им пенсии от государства.

В кратчайшее время после поступления инвалида в больницу, к нему приходил консультант по профессиональному обучению. Если по окончании срока лечения военнослужащий мог вернуться к своей гражданской специальности, работа с ним по вопросам профессионального обучения больше не велась. В других случаях эта работа продолжалась, консультант выяснял возможности, предпочтения человека и его опыт с тем, чтобы совместно выбрать профессию, после обучения которой он будет иметь хорошие шансы найти работу. Кроме того, предоставлялась помощь в трудоустройстве.

Особые стимулы — в том числе предоставление земельных участков и кредитов — предусматривались для фермеров, чтобы вернуть их к работе на земле. Их обучали профессиям тракториста и механика, работе на маслобойне, навыкам птицеводства, садоводства и овощеводства.

К 1918 году правительство Канады уже предоставляло профессиональное обучение по примерно 200 специальностям.

A1.7 США

В течение нескольких лет перед войной в этой стране наблюдался растущий интерес к вопросам профессионального обучения. Федеральный закон о профессиональном образовании, принятый 23 февраля 1917 года, предусматривал создание значительного фонда, который распределялся между штатами, присоединившимися к данному закону. Средства фонда предоставлялись строго на нужды профессионального образования. В соответствии с законом был создан Федеральный совет по вопросам профессионального образования, уполномоченный управлять средствами фонда и контролировать осуществление соответствующего законодательства. После вступления США в войну 6 апреля 1917 года одной из первых задач совета стала подготовка специалистов в военно-технической области.

Когда появилась необходимость организовать профессиональную реабилитацию для инвалидов, в США изучили опыт европейских стран и Канады. Было решено, что профессиональной подготовкой и возвращением людей к гражданской жизни должны заниматься гражданские лица, а не военные. Законопроект Смита-Сирса был принят в качестве закона 27 июня 1918 года. Интересно отметить, что в первоначальном варианте этого документа предусматривалась профессиональная переподготовка как для инвалидов войны, так и для тех, кто стал инвалидом на производстве. Вторую группу исключили из проекта закона перед тем, как президент и правительство должны были внести его на рассмотрение Конгресса. Основанием для такого решения было то, что данная группа не подпадает под меры в условиях военного времени.

Харрис (Harris, pp. 173–4) считает, что в США и Европе причины для создания системы профессиональной реабилитации существенно различались:

При создании системы профессиональной реабилитации инвалидов страны Европы руководствовались в первую очередь мотивами сострадания и благотворительности. Динамичное развитие этого направления объяснялось необходимостью максимально использовать имевшуюся рабочую силу. В этих странах существовало понимание того, что в условиях, когда полностью трудоспособные работники заняты в военной промышленности и заперты за стенами военных предприятий, имеет смысл заменить их в других отраслях работниками, пусть с инвалидностью, но прошедшими профессиональную реабилитацию. В это время роль системы профессиональной реабилитации диктовалась, главным образом, постоянным спросом на профессии оборонной промышленности. Кроме того, правительства стран Европы осознали, что после войны возникнет огромная нехватка квалифицированных работников во всех отраслях промышленности, и в более выгодном положении в период послевоенного восстановления окажутся те государства, которые сумели подготовить большой резерв квалифицированных работников, пусть даже с ограниченными возможностями. Принимая решение о профессиональной переподготовке для будущей гражданской жизни военнослужащих, которые не могли по причине инвалидности вернуться к прежнему способу заработка, США не руководствовались ни одним из вышеперечисленных соображений. Если эти соображения и учитывались, то лишь как второстепенные, вписывавшиеся в более широкую концепцию, которая в то время уже начала формироваться. Конечно, было приятно сознавать, что впоследствии

программа внесет вклад в общенациональное благосостояние, однако прямая выгода для государства — как сегодняшняя, так и будущая — никогда не являлась основным мотивом для разработки программы.

Позиция Соединенных Штатов, о чем свидетельствует законодательство этой страны по вопросам профессиональной реабилитации солдат-инвалидов и моряков-инвалидов, заключается в следующем: этим людям не нужно от граждан США ни милостыни, ни благотворительности; их жертвы и подвиг заслуживают больше, чем просто пособие; граждане США в огромном долгу перед ними и из моральных побуждений обязаны вернуть его щедро и в полной мере; полное восстановление довоенного статуса инвалида — это акт справедливости в отношении людей, которые стали инвалидами на войне, защищая нас всех от врагов.

Разъясняя далее свое понимание подходов США к данному вопросу, Харрис делает весьма критические замечания относительно «устаревшей пенсионной системы» и ее «разрушительного влияния на пенсионеров, на общество в целом, на законодательство и политику». Автор считает, что «следовало брать курс на восстановление и возмещение, включая, если необходимо, компенсацию с тем, чтобы обеспечить этим людям полное восстановление и равенство возможностей» (там же, р. 174).

Как и в Канаде, в США работали консультанты по вопросам профессиональной подготовки, которые помогали инвалидам в принятии решений о будущем трудоустройстве. «Выбор работы, которую человек хочет и может выполнять — главный залог успеха; при этом следует профессионально удостовериться в том, что на выбранную профессию будет существовать спрос» (там же, р. 217).

Был признан тот факт, что работодатели с предубеждением относились к приему на работу инвалидов. Одним из способов решения проблемы стало проведение специальных программ, направленных на борьбу с такими предубеждениями и на полное их искоренение. Профсоюзы США, как и их товарищи в Европе, поддерживали политику профессиональной реабилитации, осуществлявшуюся в стране.

В качестве одного из ранних примеров разумного приспособления Харрис приводит следующую цитату: «.. в случае, если для компенсации определенных нарушений здоровья требуются специальные приспособления, предохранительные устройства или оборудование, они должны быть предоставлены при условии согласия на это работодателя; после трудоустройства инвалида следует обеспечить разумный мониторинг выполнения достигнутых с работодателем соглашений» (там же, р. 241).

После окончания войны было принято законодательство, расширяющее охват системы профессиональной реабилитации на лиц, получивших инвалидность на рабочих местах.

A1.8 Франция

Во Франции программы профессиональной реабилитации и возвращения к труду были в чем-то сходны с подобными программами в Бельгии. В декабре 1914

года муниципалитет Лиона открыл в этом городе первое училище; через шесть месяцев открылось второе. К инициативе присоединились другие муниципалитеты, ведомственные администрации, профсоюзы и частные благотворительные фонды. Министерство торговли переработало учебные программы в подведомственных ему учебных заведениях с учетом нужд военнослужащих-инвалидов. К концу 1916 года профессиональной реабилитацией занимались уже более ста учебных заведений. В том же году было создано Национальное бюро, на которое были возложены координационные функции.

«В более крупных учебных заведениях программа включала три основных блока учебных курсов — ремесла, конторская работа, общее образование. Данные свидетельствуют, что в первой группе наибольшей популярностью пользовались такие профессии, как сапожник, мастер по изготовлению плетеных изделий, портной, шорник, жестянщик, плотник. Люди выбирали их потому, что эти профессии могли везде обеспечить заработок, будь то город или маленькая деревня. Кроме того, для них не нужны дорогостоящие инструменты, а выбор занятия зависел от самого человека. Большинство военнослужащих были выходцами из маленьких деревень и поселков, и им нужна была профессия, доходы от которой вместе с военной пенсией обеспечили бы им достойное и не очень утомительное существование. Эти мужчины открывали в своих городках магазины, и при этом им хватало времени еще и работать в саду, на своем клочке земли и на своем винограднике», — пишет Харрис (Harris, p.88). Для инвалидов было организовано также обучение профессиям механика, типографскому делу и литографии, переплетному делу, работе слесаря, мастера по изготовлению кистей, щеток, игрушек и коробок, профессии сварщика, формовщика, штукатура, мастера по покраске автомобилей, фотографа, огранщика, мастера по изготовлению сабо и галош, каменщика, парикмахера, зубного техника и оператора беспроволочного телеграфа.

A1.9 Женщины-инвалиды

Законодательство и системы, о которых речь шла выше, были направлены на содействие военнослужащим-инвалидам. При этом, судя по всему, недостаточно внимания (либо никакого внимания) не уделялось женщинам, ставшим инвалидами в ходе Первой мировой войны. Объяснялось это, возможно, тем, что на фронте воевало относительно небольшое число женщин. И все же созданию возможностей занятости для женщин-инвалидов уделялось внимание, по крайней мере, в США. Об этом свидетельствует ряд исследований, в том числе работа Ивса (Eaves) 1921 года, где рассматривались программы профессиональной ориентации и трудоустройства для тысячи женщин в Бостоне, многие из которых имели различные нарушения здоровья.

A1.10 Период стагнации

В период экономической депрессии 30-х годов прошлого века вопросы профессиональной реабилитации и создания возможностей занятости для людей с инвалидностью отошли в политике государств на второй план. Вновь эта тема обрела важность во время Второй мировой войны. В качестве главного способа решения проблемы в то время были выбраны системы квотирования.

Приложение 2

Определения

В данном докладе использованы следующие определения, составленные на основе свода практических правил МОТ «Вопросы труда инвалидов» (2002 г.).

Вовлечение в жизнь общества

Привлечение инвалидов в сферы занятости, образования и профессиональной подготовки, а также к участию во всех других сферах жизни общества.

Возвращение на работу

Процесс оказания поддержки трудящемуся в целях возобновления им работы после перерыва из-за травмы или болезни.

Дискриминация

Любое выделение, исключение или предпочтение, основанное на тех или иных причинах, которые сводят на нет или снижают равенство возможностей при приеме на работу или выполнении профессиональных обязанностей. Общие нормы, которые устанавливают различия на запрещенных основаниях, представляют собой дискриминацию с точки зрения закона. Особое отношение государственного органа власти или частного лица, в котором проявляется неравенство отношения к отдельным лицам или членам группы на запрещенных основаниях, представляет собой дискриминацию на практике. Косвенной дискриминацией считаются внешние нейтральные ситуации, нормативы или действия, которые фактически приводят к неравному, особому обращению с лицами, имеющими определенные особенности. Проведение различия, либо те или иные предпочтения, которые могут возникнуть в результате применения специальных мер защиты и помощи, принимаемых для удовлетворения особых потребностей инвалидов, не считаются дискриминационными.

Достойный труд

Производительный труд, при котором обеспечивается защита прав, достаточный доход и соответствующая социальная защита.

Инвалид

Лицо, возможности которого найти, сохранить выбранную работу и вернуться на прежнее рабочее место существенно ограничены в связи с его/ее физическими, сенсорными, интеллектуальными или психическими нарушениями.

Инвалиды и представляющие их организации

Организации, которые представляют инвалидов и отстаивают их права.

Компетентный орган

Министерство, ведомство или иной государственный орган, обладающий полномочиями издавать правила, приказы и другие распоряжения, имеющие силу закона.

Корректировки или приспособление

Адаптация рабочего места, включая переналадку и модификацию механизмов и оборудования, и/или корректировка содержания работы, рабочего времени и организации работы, а также адаптация производственной среды для обеспечения доступа к месту работы и облегчения трудоустройства лиц с инвалидностью.

Международные трудовые стандарты

Принципы и нормы по всем вопросам, связанным с трудом, принятые трехсторонней Международной конференцией труда (с участием правительств, работо-

дателей и работников). Эти стандарты изложены в виде международных конвенций и рекомендаций по вопросам труда. После ратификации государствами—членами положения конвенций становятся обязательными для выполнения. Рекомендации не являются обязательными для выполнения документами; они сохранили руководящие принципы политики, законодательства и практики.

Организация работодателей

Организация, членами которой являются отдельные работодатели, объединения работодателей или и те и другие, созданная в основном для защиты интересов ее членов и содействия реализации этих интересов, а также для предоставления ее членам услуг в вопросах занятости.

Представители трудящихся

Лица, которые признаны таковыми в соответствии с национальным законодательством или практикой согласно Конвенции о представителях трудящихся 1971 года (№ 135), будь то: а) представители профессиональных союзов, а именно представители, назначенные или избранные профессиональными союзами; или б) выборные представители, а именно представители, свободно избранные трудящимися предприятия в соответствии с положениями национального законодательства или правил либо коллективных договоров, в функции которых не входит деятельность, признанная в качестве исключительной прерогативы профессиональных союзов в соответствующей стране.

Приспособление места работы

Адаптация или изменение конструкции инструментов, машин, непосредственно рабочего места (или рабочей станции), а также производственной среды в соответствии с индивидуальными потребностями данного лица. Сюда могут также входить корректировка организации работы, рабочих графиков, последовательности выполнения операций и разбивка производственных заданий на базовые составляющие.

Программа помощи работникам

Программа, осуществляемая либо совместно работодателем и организацией работников, либо только работодателем, либо только организацией работников, которая оказывает помощь работникам, а во многих случаях и членам их семей, в решении проблем, которые могут быть вызваны нарушениями, отрицательно сказывающимися или могущими со временем отрицательно сказаться на производительности труда.

Производственная среда

Помещения и условия, в которых выполняется работа, и факторы внешней среды, которые могут отразиться на здоровье работников.

Профессиональная реабилитация

Процесс, дающий возможность инвалидам получать работу, сохранять ее и получать повышение в выбранном ими виде работы по найму и тем самым способствующий их интеграции или реинтеграции в общество.

Работа с испытательным сроком

Трудовая деятельность, дающая возможность приобрести опыт в той или иной конкретной работе или проверить пригодность данного лица для этой работы.

Работодатель

Лицо или организация, принимающие на работу трудящихся на основании письменного или устного договора о найме, в котором устанавливаются права и обязанности обеих сторон в соответствии с национальным законодательством и практикой. Работодателями могут быть правительства, государственные органы власти и частные компании, а также отдельные лица.

Рабочая станция

Часть офисного помещения или производственного предприятия, где работает данное лицо, включая письменный стол или используемую рабочую поверхность, стул, оборудование или другие предметы, связанные с выполнением работы.

Рабочее место

Все места, где должны находиться или куда должны приходить лица, работающие по найму, для выполнения своих рабочих обязанностей и которые находятся под непосредственным либо косвенным контролем работодателя. Примеры: офисные помещения, промышленные предприятия, плантации, строительные объекты, суда и частные дома и квартиры.

Рабочий/служащий

Любое лицо, которое выполняет работу и получает за нее заработную плату или оклад и оказывает услуги работодателю. Работа по найму регулируется письменным или устным договором о сроках и условиях труда.

Рабочий совет/рабочий комитет

Комитет трудящихся, работающих на данном предприятии, с которым работодатель сотрудничает и консультируется по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Равенство возможностей

Равный доступ и равные возможности для всех в занятости, получении профессиональной подготовки и обучении конкретным профессиям без какой бы то ни было дискриминации, в соответствии со статьей 4 Конвенции № 159.

Решение вопросов труда инвалидов

Процесс, осуществляемый по месту работы и призванный содействовать занятости инвалидов с помощью скоординированных действий и с учетом индивидуальных потребностей, производственной среды, нужд предприятия и правовых обязательств.

Сохранение рабочего места

Продолжение работы у того же работодателя с выполнением тех же или других обязанностей или условий найма, включая возвращение после периода оплачиваемого или неоплачиваемого отпуска.

Условия труда

Факторы, определяющие условия, в которых трудится работник. Сюда входят: продолжительность рабочего дня, организация труда, содержание работы, услуги по социальному обеспечению и меры, принимаемые для охраны труда.

**Ратификации Конвенции МОТ 1983 года
о профессиональной реабилитации и занятости
инвалидов (№ 159), по состоянию на октябрь 2007 года¹²**

Вступила в силу 20.06.1983 г.

Государства	Ратификация зарегистрирована		
Австралия	07.08.1990	Мальта	09.06.1988
Азербайджан	19.05.1992	Мексика	05.04.2001
Аргентина	13.04.1987	Монголия	03.02.1998
Бахрейн	02.02.1999	Нидерланды	15.02.1988
Боливия	19.12.1996	Норвегия	13.08.1984
Босния и Герцеговина	02.06.1993	Пакистан	25.10.1994
Бразилия	18.05.1990	Панама	28.01.1994
Буркина-Фасо	26.05.1989	Парагвай	02.05.1991
Бывшая югославская Республика Македония	17.11.1991	Перу	16.06.1986
Венгрия	20.06.1984	Польша	02.12.2004
Гватемала	05.04.1994	Португалия	03.05.1999
Гвинея	16.10.1995	Республика Корея	15.11.1999
Германия	14.11.1989	Российская Федерация	03.06.1988
Греция	31.07.1985	Сальвадор	19.12.1986
Дания	01.04.1985	Сан-Марино	23.05.1985
Доминиканская Республика	20.06.1994	Сан-Томе и Принсипи	17.06.1992
Египет	03.08.1988	Сербия	24.11.2000
Замбия	05.01.1989	Словакия	01.01.1993
Зимбабве	27.08.1998	Словения	29.05.1992
Иордания	13.05.2003	Таджикистан	26.11.1993
Ирландия	06.06.1986	Таиланд	11.10.2007
Исландия	22.06.1990	Тринидад и Тобаго	03.06.1999
Испания	02.08.1990	Тунис	05.09.1989
Италия	07.06.2000	Турция	26.06.2000
Йемен	18.11.1991	Уганда	27.03.1990
Кипр	13.04.1987	Украина	15.05.2003
Китай	02.02.1988	Уругвай	13.01.1988
Колумбия	07.12.1989	Фиджи	01.12.2004
Коста-Рика	23.07.1991	Филиппины	23.08.1991
Кот-д'Ивуар	22.10.1999	Финляндия	24.04.1985
Куба	03.10.1996	Франция	16.03.1989
Кувейт	26.06.1998	Хорватия	08.10.1991
Кыргызстан	31.03.1992	Черногория	03.06.2006
Ливан	23.02.2000	Чехия	01.01.1993
Литва	26.09.1994	Чили	14.10.1994
Люксембург	21.03.2001	Швейцария	20.06.1985
Маврикий	09.06.2004	Швеция	12.06.1984
Мадагаскар	03.06.1998	Эквадор	20.05.1988
Малави	01.10.1986	Эфиопия	28.01.1991
Мали	12.06.1995	Япония	12.06.1992

Всего ратификаций: 80

¹² <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>

Приложение 4

Ратификации и подписания Конвенции ООН о правах инвалидов, по состоянию на октябрь 2007 года¹³

		Конвенция	Факультативный протокол
Подписания	Ратификации	118	67
(выделены жирным шрифтом)		7	3
	Дата подписания	Европейское сообщество (Организация Региональной интеграции) 30.03.2007	
Государства и организации региональной интеграции		Факультативный протокол	Египет 04.04.2007
	Конвенция	Израиль 30.03.2007	Индия (01.10.07) 30.03.2007
Австралия	30.03.2007	Индонезия	30.03.2007
Австрия	30.03.2007	Иордания	30.03.2007 30.03.2007
Алжир	30.03.2007	Ирландия	30.03.2007
Андорра	27.04.2007	Исландия	30.03.2007 30.03.2007
Антигуа и Барбуда	30.03.2007	Испания	30.03.2007 30.03.2007
Аргентина	13.04.1987	Италия	30.03.2007 30.03.2007
Армения	30.03.2007	Йемен	30.03.2007 11.04.2007
Бангладеш	09.05.2007	Кабо-Верде	30.03.2007
Барбадос	19.07.2007	Камбоджа	01.10.2007 01.10.2007
Бахрейн	25.06.2007	Канада	30.03.2007
Бельгия	30.03.2007	Катар	09.07.2007 09.07.2007
Болгария	27.09.2007	Кения	30.03.2007
Боливия	13.08.2007	Кипр	30.03.2007 30.03.2007
Бразилия	30.03.2007	Китай	30.03.2007
Буркина-Фасо	23.05.2007	Колумбия	30.03.2007
Бурунди	26.04.2007	Коморские Острова	26.07.2007
Вануату	17.05.2007	Конго (Республика Конго)	30.03.2007 30.03.2007
Великобритания	30.03.2007	Коста-Рика	30.03.2007 30.03.2007
Венгрия (оба 20.07.2007)	30.03.2007 30.03.2007	Кот-д'Ивуар	07.06.2007 07.06.2007
Вьетнам	22.10.2007	Куба (06.09.07)	26.04.2007
Габон (01.10.07)	30.03.2007 25.09.2007	Либерия	30.03.2007 30.03.2007
Гайана	30.03.2007	Ливан	14.06.2007 14.06.2007
Гана	30.03.2007	Литва	30.03.2007 30.03.2007
Гватемала	30.03.2007	Люксембург	30.03.2007 30.03.2007
Гвинея	16.05.2007	Маврикий	25.09.2007 25.09.2007
Германия	30.03.2007	Мадагаскар	25.09.2007 25.09.2007
Гондурас	30.03.2007	Македония	30.03.2007
Греция	30.03.2007	Малави	27.09.2007
Дания	30.03.2007	Мали	15.05.2007 15.05.2007
Доминика	30.03.2007	Мальдивы	01.10.2007 01.10.2007
Доминиканская Республика	30.03.2007 30.03.2007	Мальта	30.03.2007 30.03.2007
		Марокко	30.03.2007

¹³ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/convbycountry.htm>

		Конвенция	Факультативный протокол
Подписания	Ратификации	118	67
(выделены жирным шрифтом)		7	3
	Дата подписания	Сирийская Арабская Республика	30.03.2007
Государства и организации региональной интеграции	Факультативный протокол	Словакия	26.07.2007 26.07.2007
		Словения	30.03.2007 30.03.2007
	Конвенция	Судан	30.03.2007
Мексика	30.03.2007 30.03.2007	Суринам	30.03.2007
Мозамбик	30.03.2007	Сьерра-Леоне	30.03.2007 30.03.2007
Молдова	30.03.2007	Таиланд	30.03.2007
Намибия	25.04.2007 25.04.2007	Таиланд	30.03.2007
Нигер	30.03.2007 02.08.2007	Тринидад и Тобаго	27.09.2007
Нигерия	30.03.2007 30.03.2007	Тунис	30.03.2007 30.03.2007
Нидерланды	30.03.2007	Турция	30.03.2007
Никарагуа	30.03.2007	Уганда	30.03.2007 30.03.2007
Новая Зеландия	30.03.2007	Уругвай	03.04.2007
Норвегия	30.03.2007	Филиппины	25.09.2007
Объединенная Республика		Финляндия	30.03.2007 30.03.2007
Танзания	30.03.2007	Франция	30.03.2007
Панама		Хорватия	
(оба 07.08.2007)	30.03.2007 30.03.2007	(оба 15.08.07)	30.03.2007 30.03.2007
Парагвай	30.03.2007 30.03.2007	Центральноафриканская Республика	09.05.2007 09.05.2007
Перу	30.03.2007 30.03.2007	Черногория	27.09.2007 27.09.2007
Польша	30.03.2007	Чехия	30.03.2007 30.03.2007
Португалия	30.03.2007 30.03.2007	Чили	30.03.2007 30.03.2007
Республика Корея	30.03.2007	Швеция	30.03.2007 30.03.2007
Румыния	26.07.2007	Шри-Ланка	30.03.2007
Сальвадор	30.03.2007 30.03.2007	Эквадор	30.03.2007 30.03.2007
Сан-Марино	30.03.2007 30.03.2007	Эстония	25.09.2007
Свазиленд	25.09.2007 25.09.2007	Эфиопия	30.03.2007
Сейшельские острова	30.03.2007 30.03.2007	Южная Африка	30.03.2007 30.03.2007
Сенегал	25.04.2007 25.04.2007	Ямайка	
		(30.03.2007)	30.03.2007 30.03.2007
		Япония	28.09.2007

План действий Совета Европы на 2006–2015 гг. по защите прав людей с ограниченными возможностями и обеспечению их полноценного участия в жизни общества: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе

Выдержка из документа:

3.5 Направление действий № 5: Занятость, профессиональная ориентация и обучение

3.5.1 Введение

Занятость является ключевым элементом социальной интеграции и обеспечения экономической независимости всех граждан трудоспособного возраста. По сравнению с лицами без инвалидности уровень занятости и экономической активности инвалидов находится на крайне низком уровне. Политические меры по стимулированию экономической активности должны быть разнообразными (то есть учитывать возможности занятости инвалидов) и комплексными (с тем, чтобы устранить все препятствия на пути их вступления в состав рабочей силы). Улучшение положения людей с ограниченными возможностями в сфере занятости пойдет на пользу не только самим инвалидам, но и работодателям, и обществу в целом.

Профессиональная ориентация и помощь играют важную роль, давая людям возможность определить ту работу, к которой они наиболее приспособлены, и предоставляя необходимое профессиональное обучение. Крайне важно обеспечить людям с ограниченными возможностями доступ к подобной профессиональной оценке, профессиональной ориентации и подготовке с тем, чтобы они могли реализовать свой потенциал.

Данное направление действий призвано заложить основу для расширения участия людей с ограниченными возможностями на рынке труда, для выбора ими карьеры и воплощения ее в жизнь с помощью специальных структур и мер поддержки. Все эти меры распространяются на работодателей как в государственном, так и в частном секторе.

Вклад в обеспечение занятости инвалидов могут внести социальные предприятия (например, социальные фирмы, социальные кооперативы), действующие на открытом рынке труда.

3.5.2 Задачи

- i. способствовать занятости людей с ограниченными возможностями на открытом рынке труда, сочетая меры по борьбе с дискриминацией с позитивными действиями;
- ii. ликвидировать дискриминацию и способствовать вовлечению людей с ограниченными возможностями в сферу деятельности служб по оценке профессиональных способностей, профессиональной ориентации, подготовки и трудоустройства.

3.5.3 Конкретные действия государств-участников

- i. обеспечивать комплексный учет вопросов, связанных с занятостью инвалидов, в общей политике занятости;
- ii. обеспечивать доступ людей с ограниченными возможностями к объективной оценке, основанной на их индивидуальных качествах, которая:
 - выявляет их возможные варианты занятости;
 - делает упор на оценку не инвалидности, а способностей человека и соотносит эти способности с требованиями к конкретной работе;
 - предоставляет данные для последующей разработки для инвалидов программ профессиональной подготовки;
 - помогает этим людям впервые найти приемлемую работу либо вернуться к занятости;
- iii. обеспечить доступ людей с ограниченными возможностями к профессиональной ориентации, обучению и максимально качественным услугам, связанным с занятостью, и, при необходимости, организация разумного приспособления;
- iv. обеспечить защиту инвалидов от дискриминации на всех этапах занятости, включая отбор кандидатов и прием на работу, а также во всех действиях, касающихся продвижения по службе;
- v. поощрять работодателей к приему на работу людей с ограниченными возможностями путем:
 - применения правил приема на работу... которые гарантируют получение инвалидами информации о вакансиях;
 - разумного приспособления рабочих мест и условий труда, включая дистанционное присутствие на рабочем месте с помощью компьютера, работу неполный день, работу на дому с тем, чтобы учесть особые потребности сотрудников с ограниченными возможностями;
 - более активной разъяснительной работы и обучения среди руководства и сотрудников предприятий и организаций;
- vi. обеспечить доступ людей с ограниченными возможностями к общим для всех работников системам samozанятости;
- vii. осуществлять меры поддержки, такие, как гарантированное или обеспеченное соответствующими средствами трудоустройство для тех людей, потребности которых невозможно удовлетворить без индивидуальной поддержки на открытом рынке труда;
- viii. содействовать переходу людей с ограниченными возможностями от защищенной занятости и занятости с поддержкой к занятости на открытом рынке труда;
- ix. преодолевать отсутствие стимулов к труду в системе пособий и пенсий по инвалидности и поощрять стремление работать у лиц, получающих такие пособия и пенсии и способных трудиться;
- x. учитывать потребности женщин-инвалидов, включая их потребности, связанные с уходом за детьми, при разработке программ и стратегий, направленных на обеспечение равных возможностей для женщин в сфере занятости;
- xi. обеспечивать, чтобы работники с инвалидностью пользовались равными правами с другими работниками в плане предоставления консультаций об условиях занятости, а также в членстве и активном участии в деятельности профсоюзов;

- xii. осуществлять действенные меры, способствующие расширению занятости работников с ограниченными возможностями;
- xiii. обеспечивать, чтобы в законодательстве и нормативных документах по охране труда учитывались потребности людей с инвалидностью, а также, чтобы данные законы и нормативные документы не были дискриминационными по отношению к инвалидам;
- xiv. осуществлять меры, в том числе в области законодательства и интеграции инвалидов, которые позволяют людям, ставшим инвалидами в период занятости, оставаться на рынке труда;
- xv. создавать возможности прохождения практики или стажировки, особенно для молодых людей с инвалидностью, с тем, чтобы они могли развить свои трудовые навыки и узнать более подробно о существующей практике в сфере занятости;
- xvi. рассмотреть, когда это целесообразно, вопрос о подписании и ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной), (ETS No. 163), в частности, статьи 15;
- xvii. выполнять резолюцию ResAP(95)3 о хартии, касающуюся профессиональной оценки людей с ограниченными возможностями.

- Barbour, W. C. 1999. "Supported employment : The coming of full circle", in *Journal of Vocational Rehabilitation* (Amsterdam, IOS Press), Vol. 13, pp. 176–74.
- Bellamy, G. T.; Rhodes, L. E.; Albin, J.-M. 1986. "Supported employment", in W. E. Kieran and J. A. Stark (eds): *Pathways to employment for adults with developmental disabilities* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company), pp. 129–138.
- Beyer, S.; Goodere, L.; Kilsby, M. 1996. "The costs and benefits of supported employment agencies in Britain", in *Research Studies* (London, UK Dept. for Education and Employment), No. 37.
- Bowe, F. 1984. *Disabled women in America: A statistical report drawn from census data* (Washington, DC, President's Committee on Employment of the Handicapped).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) (Germany). 2007. *Rehabilitation and participation of disabled persons*.
- Cabinet Office (United Kingdom). 2006. *Social Enterprise Action Plan: Scaling new heights* (London). Available on http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/action_plan/.
- Council of Europe. 1992. *A coherent policy for the rehabilitation of people with disabilities* (Strasbourg).
- ___. 1993. *Note by the Netherlands: Sheltered employment for handicapped people – Trends and issues in the Netherlands* (Strasbourg), 13 Jan. 1993.
- ___. 1996. *European Social Charter (Revised)* (Strasbourg), 3 May 1996.
- ___. 1997a. *The Social Charter of the 21st Century* (Strasbourg), H/NGO (97) Forum 4, 12–13 May 1997.
- ___. 1997b. *The implementation of the collective complaints procedure: Opinion of the Non-Governmental Organizations*, Strasbourg, 14–16 May 1997, S C Coll/rep 12 e.
- ___. 2006. *Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: Improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015*. In Council of Europe Recommendation Rec (2006) 5.
- Degener, T. 2004. *Executive summary on employment directive: State of play in Germany*. (Mar.) Available on http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disab_de.pdf
- ___; Quinn, G. 2000. *A survey of international, comparative and regional disability law reform*, paper presented at the "From principles to practice" symposium, Washington, DC, 22-26 Oct.
- Department of Trade and Industry (United Kingdom). 2002. *Social enterprise: A strategy for success* (July).
- Depouy, L. 1993. *Human rights and disabled persons* (New York, UN).
- Doyle, B. 1996. "Disabled workers' rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules", in *International Law Journal*, Vol. 25, 1 Mar.
- Eaves, L. 1921. *Gainful employment for handicapped women* (Boston, Council of Social Agencies).
- EC (European Commission). 1994. *European social policy – A way forward for the Union* (Brussels).
- ___. 2000. *Benchmarking employment policies for people with disabilities* (Brussels).
- ___. 2003. *Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan*. Communication from the European Commission, COM(2003)650 final, 30 Oct. 2003.

- ___ . 2005. *Situation of disabled people in the enlarged European Union: The European Action Plan 2006–2007*. Communication from the European Commission, COM (2005)604 final.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory). 2001. "New laws seek to improve employment prospects of workers with disabilities", at EIRO online: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study>.
- Elwan, A. 1999. *Poverty and disability: A survey of the literature*. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 9932 (Washington, World Bank).
- ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1994. *Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993–2002: Mandates for Action* (New York).
- EU (European Union). 2000. EU Council Directive 2000/78/EC of 27 Nov. 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. OJL 303, 2 Dec. 2000.
- Gabriel, P.; Liimatainen, M.-R. 2000. *Mental health in the workplace*. Introduction and Executive Summaries for Finland, Germany, Poland, United Kingdom and United States (Geneva, ILO).
- GHK Consulting Ltd. 2004. *Review of the Social Enterprise Strategy: A Final Report submitted by GHK* (London). Available on http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise_research/
- Harris, G. 1919. *The redemption of the disabled: A study of programmes of rehabilitation for the disabled of war and industry* (New York, Appleton).
- Heron, R.; Murray, B. 2003. *Assisting disabled persons in finding employment: A practical guide* (Bangkok, ILO).
- Hyde, M. 2000. "From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s", in *Disability and Society*, Vol. 15, No. 2, pp. 327-341.
- ILO (International Labour Organization). 1981. Report of the Director-General, International Labour Conference, 67th Session, Geneva, 1981 (Geneva).
- ___ . 1996. "Women swell ranks of working poor", in *World of Work* (Geneva), No. 17, Sep.-Oct. 1996 (Geneva).
- ___ . 1998. *Vocational rehabilitation and employment of disabled persons: General survey on the Reports of the Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention (No. 159) and Recommendation (No. 168), 1983*. Report III (Part 1B) of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 86th session, Geneva, 1998 (Geneva).
- ___ . 2000. *Resolution concerning human resources training and development*. International Labour Conference, 88th Session, Geneva, 2000 (Geneva).
- ___ . 2002. *Managing disability in the workplace: An ILO code of practice* (Geneva).
- ___ . 2004a. *Vocational rehabilitation of employment of people with disabilities: Report of a European Conference, Warsaw-Constanin Jeziorna, 23-25 Oct. 2003* (Geneva).
- ___ . 2004b. *Statistics on the employment situation of people with disabilities: A compendium of national methodologies*. ILO Bureau of Statistics Working Paper No. 40, in collaboration with the ILO Skills and Employability Department (Geneva).
- ___ . 2007. *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information*. ILO Bureau of Statistics, in collaboration with the ILO Skills and Employability Department (Geneva)..

- Journal of Vocational Rehabilitation*. 2002. Special issue on self-employment for persons with disabilities (Amsterdam, IOS Press), Vol. 17.
- Kenny, T. 1997. *Securing social rights across Europe: How NGOs can make use of the European Social Charter* (Strasbourg, Human Rights Centre).
- Krug, R. 1996. *Sheltered employment in the Netherlands: Recent developments*, paper presented at a Conference on Disability and Employment, Dublin, 14 Oct. 1996.
- Menz, F. 1997. "Vocational rehabilitation research in the United States of America", in M. Floyd (ed.): *Vocational rehabilitation and Europe* (London, Jessica Kingsley Publications).
- Messell, E. 1997. *Employment strategies for women with disabilities*. Paper presented at the International Leadership Forum for Women with Disabilities, Washington, DC, 15–20 June 1997 (Geneva, ILO).
- Moon, M.; Griffin, S. 1988. "Supported employment service delivery models", in P. Wehman and M. Moon (eds): *Vocational rehabilitation and supported employment* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company).
- Mudrick, N. 1988. "Disabled women and public policies for income support" (a study on the influence of income support on the lives of women with disabilities), in M. Fine and A. Asch (eds): *Women with disabilities: Essays in psychology, culture and politics* (Philadelphia, Temple University Press).
- Murray, B; Heron, R. 2003. *Placement of jobseekers with disabilities: Elements of an effective service* (Bangkok, ILO).
- NAO (National Audit Office) (United Kingdom). 2005. *Gaining and retaining a job: The Department for Work and Pensions' support for disabled people* (London), Oct. 2005.
- NIDMAR (National Institute of Disability Management and Research) (Canada). 2001. *Annual Report 2001*.
- NRB (National Rehabilitation Board) (Ireland). 1997. *Employment challenges for the Millenium*. Report of the National Committee for Training and Employment (NACTE) Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment (Dublin).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1986. *Occupational training and retraining measures for specific target groups*. OECD Working Party on Employment, Manpower Measures Evaluation Programme (Paris).
- ___. 2000. *Employment policies for people with disabilities* (Paris).
- ___. 2006. *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: Norway, Poland and Switzerland*. Vol. 1 (Paris).
- OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights). 2002. "Study on human rights and disability", Note by the UN High Commissioner for Human Rights, 14 Feb. 2002.
- ___. 2007. *From vision to action: The road to implementation of the Convention*. 30 Mar. 2007.
- Prime Minister's Strategy Unit (United Kingdom). 2005. *Improving the life chances of disabled people* (London), Jan. 2005.
- Quinn, G.; Degener, T. 2002. *Human rights and disability*. Summary report to the Office of the UN High Commissioner on Human Rights (OHCHR), Feb.
- Rehabilitation and integration of people with disabilities*. 2001. Book Nine of the Social Code (Germany).

Saloviita, T. 2000. "Supported employment as a paradigm shift and a cause of legitimization crisis", in *Disability and Society*, Vol. 15, No. 1, 1 Jan. 2000, pp. 87-98.

Samoy, E.; Waterplas, L. 1992. *Sheltered employment in the European Community* (Brussels, Commission of the European Union).

___. 1997. *Sheltered employment in five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland* (Strasbourg, Council of Europe).

Thornton, P. 1998. *International research project on job retention and return to work strategies for disabled workers* (Geneva, ILO).

___.; Lunt, N. 1997. *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review* (University of York, Social Policy Research Unit).

UN (United Nations). 1994. *The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (New York).

___. 1999. *Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons: Towards a society for all in the twenty-first century*. UNGA resolution 54/121 of 17 December 1999.

___. 2000. *Final Report of the Special Rapporteur of the Commission for Social Development on monitoring the implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities on his second mission, 1997–2000*. E/CN. 5/2000/3, Annex.

___. 2001. Commission on Human Rights Working Group on the Right to Development, January 2001, E/CN. 4/2001/WG. 18/2.

___. 2002. *Report of the Special Rapporteur of the Commission for Social Development on monitoring the implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities on his third mandate, 2000–2002*. E/CN. 5/2002/4.

Viorreta, C. 1998. *The social enterprise in Spain*, paper presented at the Transnational meeting in Cagliari, 29 Sep. 1998.

Waddington, L. 1996. "Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws", in *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 18, No. 62, pp. 62-101.

Wehman, P.; Revell, G.; Kregel, J. 1997. "Supported employment: A decade of rapid growth and impact", in P. Wehman, J. Kregel and M. West (eds): *Supported employment research: Expanded competitive employment opportunities for persons with significant disabilities* (Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research and Training Centre on Supported Employment).

SKILLS

За дополнительной информацией обращайтесь:

Департамент профессионального обучения и подготовки МОТ

Skills and Employability Department

International Labour Office (ILO)

4, Route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

(Switzerland)

Электронная почта: disability@ilo.org

Тел.: (+41) 022 799 7521

Факс: (+41) 022 799 6310

www.ilo.org/employment/disability

Право людей с ограниченными возможностями на **достойный труд**

Эта публикация представляет собой весьма полезный обзор основных международных правовых документов, политических мер и инициатив, касающихся прав инвалидов, с особым упором на такие аспекты, как занятость и труд. В ней рассматриваются различные возможности, которые имеются у инвалидов, желающих трудиться на открытом (конкурентном) рынке труда, в условиях защищенной занятости, найма с поддержкой, а также на социальных предприятиях, исследуются тенденции в каждой из этих категорий занятости и освещаются основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться в каждом случае.

В публикации также рассматриваются основные подходы, которые используются на уровне отдельных стран для того, чтобы помогать людям с ограниченными возможностями получать, сохранять работу и продвигаться по службе. Речь идет о мерах в таких областях, как законодательство, работа служб занятости, профессиональная подготовка, решение вопросов, связанных с инвалидностью, финансовая, техническая и индивидуальная поддержка, разъяснительная работа. В круг рассматриваемых вопросов входят и такие важные элементы, как консультирование, сбор информации, мониторинг и оценка результатов.

Наряду с определениями основных терминов в публикации приведена программа действий, направленных на выполнение Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года и, в частности, ее положений, касающихся сферы труда и занятости.

ISBN 978-92-2-420144-8 (print)

ISBN 978-92-2-420145-5 (web pdf)