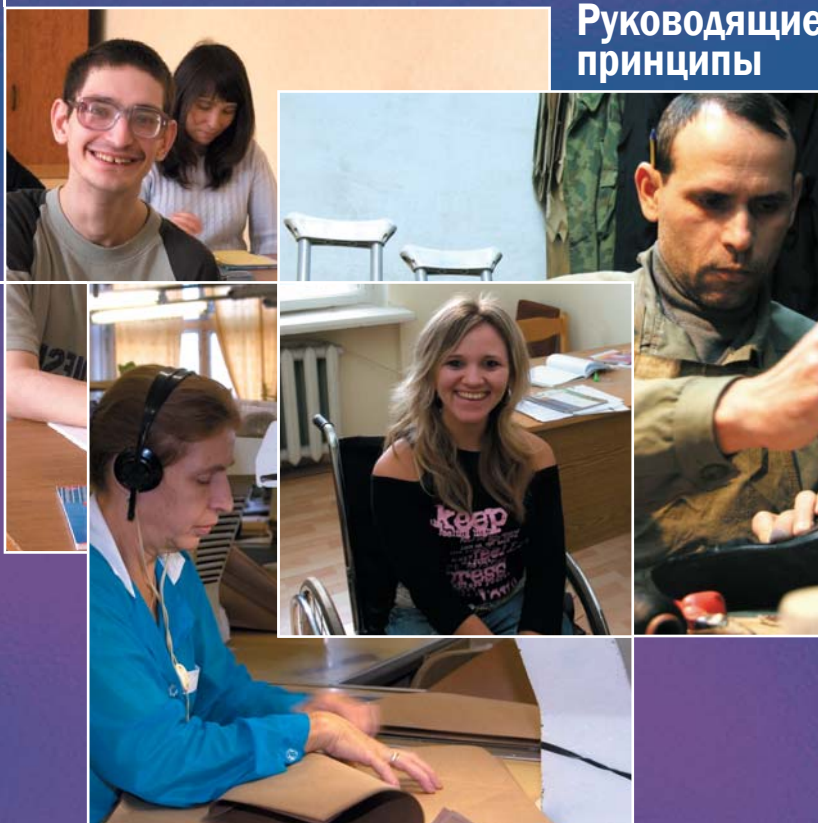




Международная
организация
труда

Закрепление в законодательстве принципа равенства в трудоустройстве людей с ограниченными возможностями

**Руководящие
принципы**



Группа технической поддержки по вопросам достойного труда
и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Закрепление
в законодательстве
принципа равенства
в трудоустройстве людей
с ограниченными
возможностями

Руководящие
принципы



© Международная организация труда, 2012

Первое издание 2012

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 такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Закрепление в законодательстве принципа равенства в трудоустройстве людей с ограниченными возможностями: Руководящие принципы / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ: 2012

90 p.

ISBN 978-92-2-416427-9 (print); 978-92-2-417472-8 (web pdf)

ILO DWT and Country Office for Eastern Europe and Central Asia.

equal employment opportunity / disabled person / disabled worker / rights of disabled people / international law / labour legislation / comment / application / developed countries / developing countries

Также издано:

на английском языке – Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: guidelines / International Labour Office. Geneva. ISBN: 978-92-2-116427-2 (print); 978-92-2-117472-1 (web pdf);

на французском языке – Réaliser l'égalité des chances des personnes handicapées en matière d'emploi par la législation: Directives. ISBN 978-92-2-216427-8 (print); 978-92-2-217472-0 (web pdf), Genève, 2007;

на испанском языке – Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: directrices. ISBN 978-92-2-316427-7 (print); 978-92-2-317472-9 (web pdf), Ginebra, 2007

13.02.3

Библиографическое описание книги

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

Ответственность за взгляды, выраженные в подписанных статьях, исследованиях и других материалах, несут исключительно их авторы, и их публикация не означает одобрения Международным бюро труда выраженных в них взглядов.

Упоминание названий фирм и 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.

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

Отпечатано в России

Предисловие	5
1. Цель и обоснование руководящих принципов	7
1.1 Люди с ограниченными возможностями: ситуация в мире	7
1.2 Применение руководящих принципов	8
2. Современные тенденции в законодательстве об инвалидности ..	11
2.1 Конвенции и рекомендации МОТ	11
2.2 Инвалидность как один из вопросов в области прав человека	13
2.3 Принцип недопущения дискриминации	14
2.4 Определение места вопросов инвалидности в рамках законодательства	15
2.5 Концепция инвалидности	20
2.6 Определение инвалидности в законодательстве	22
2.7 Принцип равенства	24
2.8 Социальная политика и позитивные действия	26
2.9 Инвалидность и гендер	28
3. Законодательство о недопущении дискриминации	31
3.1 Понятие инвалидности в законодательстве	31
3.2 Сфера охвата законодательства об инвалидности	31
3.3 Различные формы дискриминации	34
3.4 Разумное приспособление	36
3.5 Переложение бремени доказывания	39
4. Квотирование рабочих мест	41
4.1 Система взимания сборов в случае несоблюдения квоты.	41
4.2 Обязательное квотирование без применения действенных санкций. .	44
4.3 Необязательное квотирование на основе рекомендаций	46
4.4 Обеспечение применения системы квот на практике	46
4.4.1 Какие люди с ограниченными возможностями должны быть охвачены системой квот?	47
4.4.2 Как определить, кто имеет право на получение работы по квоте?	48
4.4.3 Предоставляет ли квотирование особые преимущества определенным категориям людей с ограниченными возможностями?	50
4.4.4 Стандартное квотирование или изменяемые уровни квотирования?	51
4.4.5 Что означает соответствующий процентный показатель квоты?	52
4.4.6 Должны ли в систему квот включаться малые и средние предприятия?	53

4.4.7	Должны ли квоты применяться в государственном и частном секторах?	54
4.4.8	Какими вариантами должны располагать работодатели?	55
5.	Планирование мер по реализации политики	57
5.1	Роль информации.	57
5.2	Меры по поддержке занятости.	58
5.2.1	Предоставление специального профессионального оборудования . . .	59
5.2.2	Предоставление специального оборудования для повседневной жизни.	60
5.2.3	Предоставление транспортных средств	61
5.2.4	Финансовая поддержка.	62
6.	Разработка законодательства и политики	69
6.1	Консультации с социальными партнерами и гражданским обществом.	69
6.1.1	Консультации с организациями людей с ограниченными возможностями	69
6.1.2	Консультации с работодателями и организациями работодателей	72
6.1.3	Консультации с работниками и профсоюзами	73
6.1.4	Консультации с поставщиками услуг.	74
6.1.5	Консультации с другими заинтересованными сторонами.	74
6.2	Процесс консультаций	75
7.	Применение законодательства	82
7.1	Право и практика.	82
7.2	Отстаивание установленных законом прав	83
7.3	Укрепление механизмов правосудия	84
7.4	Органы административного принуждения	86
7.4.1	Институт омбудсмена	87
7.4.2	Комиссии по правам человека, равным возможностям или по делам инвалидов	88
7.5	Другие подходы	89
7.5.1	Соблюдение контракта	89
8.	Краткое изложение основных положений	93
	Ссылки	96



В течение длительного времени считалось, что безработица и неполная занятость людей с ограниченными возможностями тесно связаны с их физическими недостатками и психическими расстройствами и, фактически, являются их неизбежным следствием. Сейчас признается, что неблагоприятные факторы, с которыми они сталкиваются, и тот факт, что они зачастую исключаются из сферы деятельности, вызваны не их индивидуальными недостатками, а, скорее, являются ответной реакцией общества на их недостатки. Законы и политика являются частью этой реакции.

Вопросы инвалидности все больше рассматриваются как вопросы, связанные с правами человека. Основная идея законодательства в области прав человека, основанного на концепции уважения человеческого достоинства, заключается в том, что все люди имеют равные права, особенно право на полноценную и достойную жизнь. Это отражает простое и в то же время исключительно важное понятие о том, что каждый индивид является человеческим существом. Что касается прав личности, то государства обязаны защищать, уважать и реализовывать права человека. Эта переоценка предполагает значительные изменения в международном праве и в национальном законодательстве. Конвенция ООН о правах инвалидов, принятая в декабре 2006 года, отражает эти изменения. В настоящее время широкое признание получил тот факт, что права людей с инвалидностью необходимо защищать и продвигать при помощи общих, а также специально разработанных законов, мер и программ. Национальные правительства могут сделать это возможным посредством своего законодательства.

Эти руководящие принципы дают переоценку понятия инвалидности как одного из вопросов в области прав человека. Предназначенные для ответственных за разработку политики лиц и разработчиков законодательства, они были сформулированы с целью оказания содействия повышению эффективности национальных законов в отношении профессиональной подготовки и занятости людей с ограниченными возможностями в рамках проекта МОТ «Занятость людей с инвалидностью: роль законодательства». Этот проект, финансируемый правительством Ирландии, направлен на наращивание потенциала правительств отдельных стран по применению эффективного законодательства в вопросах занятости людей с ограниченными возможностями – либо в виде новых законов, либо путем пересмотра существующих законов, либо посредством разработки положений или мер по осуществлению законов. В дополнение к сбору информации о законах и их эффективности, проект оказывает техническую помощь от-

дельным национальным правительствам в осуществлении необходимых усовершенствований в их законах. Эти руководящие принципы могут быть использованы в качестве вспомогательного инструмента по выполнению этой консультативной роли, и они будут предоставлены в распоряжение всех участвующих стран.

Выражается признательность д-ру Лизе Уоддингтон и д-ру Арту Хендриксу, Маастрихтский Европейский институт транснациональных правовых исследований (METRO), Маастрихтский университет, Нидерланды, которые разработали руководящие принципы; Джейн Ходжес, Программа МОТ по социальному диалогу, Департамент трудового права и управления вопросами труда, которая представила ценные данные и комментарии в процессе разработки руководящих принципов; д-ру Полин Конрой, Ралахин, Дублин, Ирландия, которая подготовила вариант публикации, легкодоступный для международной аудитории; Дебре Перри и Бобу Рэнсому, специалистам МБТ по вопросам инвалидности, которые представили четко сформулированные комментарии и предложения на заключительном этапе. Барбара Муррей, Департамент МБТ по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства, способствовала разработке руководящих принципов и их редактированию, координируя весь процесс.

Кристин Эванс-Клок

*Директор Департамента
профессионального обучения и подготовки*

Цель и обоснование руководящих принципов

1.1 Люди с ограниченными возможностями: ситуация в мире

Свыше 600 миллионов людей во всем мире имеют физические недостатки и сенсорные, умственные или психические расстройства той или иной формы. Это соответствует почти 10% населения мира. Людей с ограниченными возможностями можно встретить в любой стране, но свыше двух третей из них проживают в развивающихся странах.

Во всем мире существует бесспорная связь между инвалидностью, бедностью и социальной изоляцией. Лишение людей с ограниченными возможностями равных возможностей трудоустройства составляет одну из коренных причин бедности и социальной изоляции многих членов этой группы. Имеются многочисленные данные о том, что люди с ограниченными возможностями с большей вероятностью, чем люди, не имеющие инвалидности, могут столкнуться с неблагоприятными условиями, исключением и дискриминацией на рынке труда и в других местах. И как следствие этого негативного опыта, люди с ограниченными возможностями несоизмеримо в большей степени подвергаются воздействию безработицы. Когда они работают, они зачастую находятся за пределами официального рынка труда, выполняя неинтересную, низкооплачиваемую и неквалифицированную работу, практически не имея возможностей продвижения по службе или других возможностей карьерного роста. Работники с ограниченными возможностями зачастую являются частично занятыми.

Наиболее подходящие законы об обеспечении равенства для людей с ограниченными возможностями на рынке труда и программные меры по осуществлению этих законов в разных странах разные. Каждое государство имеет пределы дискреционной способности в оценке того, какие законы и программные меры в наибольшей степени соответствуют его конкретным условиям и подходят для удовлетворения особых потребностей людей с ограниченными возможностями. Такие факторы, как правовые и культурные традиции и финансовые ресурсы, будут влиять на законодательство. При разработке законов об инвалидности также следует уделять внимание другим законам, особенно используемой терминологии, установленным нормам, сфере охвата и существующим механизмам исполнения с целью оказания содействия их внедрению и соблюдению.

Международное законодательство в области прав человека, международные трудовые нормы МОТ и национальное трудовое законодательство во многих странах налагают на каждое государство обязательство

принимать любые необходимые меры на основе максимального использования своих ресурсов для обеспечения того, чтобы каждый человек с ограниченными возможностями пользовался правом иметь равные возможности на рынке труда. Для этого необходимо принятие национальной стратегии постепенного удовлетворения всех чаяний, закрепленных в этом праве, стратегии, которая сама соответствует международному законодательству в области прав человека и трудовому праву, как это сформулировано в международных и региональных актах, таких как договоры, конвенции или пакты. Это относится и к временам рецессии, и к периодам экономического роста.

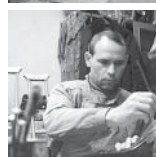
1.2 Применение руководящих принципов

Настоящие руководящие принципы состоят из ряда указателей и пояснительных примечаний и предназначены для оказания помощи разработчикам национального или федерального законодательства по вопросам инвалидности и трудового законодательства. Они также предназначены для других соответствующих органов и властей, которые преследуют цель по предоставлению равных возможностей трудоустройства женщин и мужчин с ограниченными возможностями. Настоящие руководящие принципы были разработаны с учетом трудовых норм МОТ в этой области, существующих руководящих принципов МОТ в области трудового законодательства¹ и других соответствующих актов по вопросам труда и прав человека. В них описывается и анализируется целый ряд программных мер, которые могут быть приняты для реализации этих законов, и рассматривается вопрос о включении связанных с инвалидностью прав в сферу труда. Руководящие принципы могут использоваться в качестве инструмента оценки элементов национальной стратегии обеспечения равных возможностей и для проведения дальнейших дебатов и обсуждения на национальном уровне. Руководящие принципы могут служить в качестве критерия по определению соответствия отдельных национальных законов и программных мер, направленных на их осуществление, международному праву в области прав человека и трудовому праву.

В разделе 2 представлены руководящие принципы и концепции, лежащие в основе законодательства, а также терминология. В разделах 3 и 4 рассматриваются основные виды законодательства и политики, используемые для содействия трудоустройству людей с ограниченными

¹ www.ilo.org/ifpdial

возможностями на открытом рынке занятости, а в разделе 5 внимание сосредоточено на мерах по реализации политики. В разделе 6 рассматривается процесс консультаций, который должен предшествовать принятию или пересмотру законодательства и мер, направленных на содействие обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с инвалидностью. В разделе 7 анализируется применение законов, содействующих обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с инвалидностью. В разделе 8 представлен краткий обзор основных положений.





Для заметок

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

2.1 Конвенции и рекомендации МОТ

Международная организация труда (МОТ) является специализированным учреждением ООН, деятельность которого посвящена повсеместному обеспечению справедливых и достойных условий труда. МОТ выполняет свою миссию, главным образом, путем установления норм посредством принятия международных трудовых конвенций и рекомендаций. С момента завершения Второй мировой войны содействие обеспечению равных возможностей для трудоустройства является ключевой задачей МОТ. Это следует из Филадельфийской декларации, принятой на Международной конференции труда, в которой указывалось, что «все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право осуществлять свое материальное благосостояние и свое духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей...»².

В одной из рекомендаций, принятых в начале 1944 года, в отношении служб занятости, включая профессиональную подготовку и профессиональную ориентацию³, МОТ предложила, чтобы лица с инвалидностью, при наличии возможности, обучались с другими лицами в тех же условиях и при той же оплате и чтобы это обучение продолжалось до того момента, когда человек с ограниченными возможностями мог приступить к работе по профессии или специальности, по которой он прошел подготовку. МОТ призывала к равенству трудоустройства для работников с ограниченными возможностями и к позитивным действиям, направленным на оказание содействия трудоустройству работников с серьезными формами инвалидности. В этом раннем тексте был воплощен принцип равного обращения.

Посредством своей нормотворческой деятельности и своей уникальной системы надзора и контроля МОТ внесла значительный и существенный вклад в оказание содействия обеспечению равных возможностей трудоустройства. Примеры этому можно найти в Конвенции МОТ 1951 года о равном вознаграждении (№ 100), Конвенции МОТ 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) и в Конвенции МОТ 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118). Люди с ограниченными возможностями в прямой форме упоминались в некоторых, но не во всех этих нормах – наиболее примечательной

² Декларация относительно целей и задач Международной организации труда. Приложение к Уставу МОТ.

³ Рекомендация 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру (№ 71).

в этом отношении является Конвенция № 111, в которой инвалидность не включена в перечень запрещенных оснований для дискриминации. Конкретное упоминание о людях с ограниченными возможностями было сделано в Рекомендации 1955 года о переквалификации инвалидов (№ 99), которая предусматривает специальные меры поддержки по оказанию содействия интеграции инвалидов в рынок труда.

В 1983 году, год спустя после принятия Всемирной программы действий в отношении инвалидов и два года спустя после проведения Международного года инвалидов, МОТ приняла Конвенцию № 159 и Рекомендацию № 168 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Конвенция требует от ратифицирующих государств проводить национальную политику, основанную на принципе равенства возможностей между работниками-инвалидами и работниками в целом, соблюдая при этом равенство возможностей и обращения для женщин-инвалидов и мужчин-инвалидов и предусматривая специальные позитивные меры, направленные на эффективное осуществление этих принципов. Акцент на всестороннее участие отражается в определении понятия «профессиональная реабилитация» как «обеспечение инвалиду возможности получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, способствуя тем самым его социальной интеграции или реинтеграции»⁴.

С тех пор МОТ активно участвует в оказании содействия обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с инвалидностью в рамках своей Программы по вопросам инвалидности. Конвенция МОТ 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (№ 168) содержит, например, прямое запрещение проводить дискриминацию по признаку инвалидности (Статья 6 (1)). Самыми последними инициативами МОТ, имеющими отношение к рассматриваемой теме, являются Декларация МОТ 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда и Кодекс практики МБТ 2002 года по вопросам труда инвалидов.

⁴ Конвенция МОТ № 159, Статья 1.2.

2.2 Инвалидность как один из вопросов в области прав человека

В течение длительного времени инвалидность рассматривалась, в основном, как один из вопросов в области социального обеспечения. Это отражало широко распространенное мнение о том, что люди с инвалидностью нуждаются в уходе и помощи, будучи не в силах и не в состоянии жить самостоятельной жизнью. И как следствие, люди с инвалидностью считались объектами социального обеспечения, а не субъектами в своем праве, не говоря уже об обладании в полной мере правом на труд. Из-за своей обособленной позиции в обществе и связанной с этим незаметности для окружающих, а также широко распространенных предрассудков люди с инвалидностью не в полной мере пользовались своими правами человека, включая право на достойный труд.

В хартиях и конвенциях, принятых в период с середины 40-х годов по конец 60-х годов, таких как Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных Наций, 1946 год, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 год, и Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 год, конкретно не упоминаются люди с инвалидностью. Только с 70-х годов неблагоприятные факторы, с которыми сталкиваются люди с ограниченными возможностями, их социальная изоляция и дискриминация во все возрастающей степени стали восприниматься как вопрос, связанный с правами человека. Переход от применения подхода, основанного на принципах социального обеспечения, к использованию подхода, основанного на правах человека, отражается в прямой ссылке на лиц с инвалидностью в хартиях, конвенциях и инициативах, принятых с начала 80-х годов, и в растущем числе специальных и, как правило, не имеющих обязательной силы актов, принятых такими организациями, как ООН и Совет Европы. Эти акты включают Согласованную политику Совета Европы в области реабилитации лиц с инвалидностью, 1992 год, и Стандартные правила ООН в области обеспечения равных возможностей инвалидов, 1993 год.

19 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию № 56/168 об учреждении «Специального комитета, открытого для участия всех государств-членов и наблюдателей при Организации Объединенных Наций, для рассмотрения предложений относительно всеобъемлющей и единой международной конвенции о содействии и защите прав и достоинства инвалидов на основе комплексного подхода к работе в области

социального развития, прав человека и недискриминации и с учетом рекомендаций Комиссии по правам человека и Комиссии социального развития». По рекомендации Специального комитета (СК), представленной на его 2-м заседании в июне 2003 года, было принято решение приступить к разработке такой конвенции. После трех лет переговоров с участием правительств, при активном содействии учреждений ООН, организаций лиц с инвалидностью, национальных учреждений по правам человека и других организаций гражданского общества, проект текста Конвенции, включая факультативный протокол, был одобрен на 8-й сессии СК в августе 2006 года. Генеральная Ассамблея ООН официально приняла Конвенцию путем голосования на основе консенсуса 13 декабря 2006 года.

Аналогичные переходы от применения подходов, основанных на принципах социального обеспечения, к использованию подходов, основанных на правах человека, происходят на региональном и национальном уровнях, на фоне растущего числа действующих актов по правам человека, в которые вносятся поправки с целью включения вопросов, касающихся прав людей с инвалидностью, и принимаются новые акты, как всеобъемлющие, так и непосредственно связанные с вопросами инвалидности.

2.3 Принцип недопущения дискриминации

Одним из ключевых элементов этого нового подхода является принятие законов и мер по недопущению дискриминации, что отражает принцип, в соответствии с которым люди с инвалидностью, по своему существу, являются равными другим людям человеческими существами и, следовательно, имеют право на равное обращение и равные возможности, особенно в отношении занятости. Законы о недопущении дискриминации могут принимать различные формы и иметь разную направленность.

- Законы о недопущении дискриминации могут защищать людей с инвалидностью от неравного обращения в широком диапазоне областей, таких как занятость, транспортные перевозки и доступ к услугам и жилью, или они могут ограничиваться вопросами занятости и профессиональной подготовки.
- Недопущение дискриминации в отношении людей с инвалидностью может быть одним из нескольких оснований, по которым запрещается дискриминация, например, по признаку расы или религии.

- Законы о недопущении дискриминации могут содействовать повышению степени осведомленности, например, о гендерных аспектах участия в составе рабочей силы.
- Законы о недопущении дискриминации могут содержать положения о равном отношении к лицам с инвалидностью и без инвалидности, например, посредством положений о том, что производственная среда должна быть скорректирована, адаптирована или приспособлена для их использования.

2.4 Определение места вопросов инвалидности в рамках законодательства

Правительства обладают выбором в отношении определения места вопросов инвалидности в рамках своих законодательных актов. Они могут решить применить «двойной» подход и включить положения об инвалидности в два или более акта.

Конституционный закон является высшим уровнем законодательства. Если конституция включает положения о людях с инвалидностью, это может отражать большое значение, придаваемое вопросам инвалидности в стране. В таких положениях могут устанавливаться основополагающие права, содержаться конкретные ссылки на основные права людей с инвалидностью, закладываться принципы солидарности или справедливости либо гарантироваться средства предотвращения дискриминации, а также сочетаться те и другие средства.

Национальная конституция является, как правило, высшим законом страны, и она является обязательной для соблюдения всеми органами государственной власти, включая законодательную, исполнительную и судебную власть. Поэтому законы, политика и прецедентное право должны соответствовать положениям конституции. Ввиду этого особое внимание следует уделять обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с инвалидностью посредством конституционных положений.

Многие страны упоминают об инвалидности в своих конституционных положениях. К ним относятся Бразилия, Германия, Камбоджа, Канада, Китай, Монголия, Сейшельские Острова, Словения, Судан, Танзания, Уганда, Фиджи, Эфиопия и Южная Африка.

Конституционные положения содержат важное послание в отношении статуса людей с инвалидностью в рамках национального правового режима, и они направлены на обеспечение того, чтобы другие законы, а также политика находились в соответствии с конституцией. Как и законодательство в области прав человека, они, прежде всего, нацелены на регулирование отношений между государством и отдельными людьми. Время от времени они могут наделять людей правом, которое те могут непосредственно осуществлять в судебном порядке в отношении государства и иногда в отношении других сторон – частных лиц. Возможность принудительного осуществления в судебном порядке и юридическая сила конституционных прав зависят от используемых формулировок, а также от правовой культуры и системы в стране.

Включение положений в конституцию, где конкретно упоминается об инвалидности, является потенциально важной гарантией прав людей с ограниченными возможностями. Обычно различают три типа конституционных положений.

- Во-первых, национальные конституции могут требовать от государства служить интересам людей с инвалидностью и/или принимать специальные меры по оказанию содействия их социальной интеграции.

К примерам относятся конституции Китая, Малави, Объединенной Республики Танзании, Словении и Южной Африки.

Статья 45 Конституции **Китайской Народной Республики** 1988 года обязывает государство «содействовать принятию мер по трудоустройству слепых, глухонемых и других людей с физическими недостатками», а также наделяет всех граждан «правом на получение материальной помощи от государства и общества, когда они являются ... нетрудоспособными».

Статья 13 Конституции **Малави** обязывает государство принимать и осуществлять меры и законодательство, направленные на обеспечение справедливых возможностей трудоустройства лиц с инвалидностью, а также более широкого доступа и максимально возможного всестороннего участия во всех сферах жизни малавийского общества.

Пункт 1 Статьи 52 Конституции **Словении** предусматривает защиту инвалидов и гарантирует им профессиональную подготовку.

В Статье 9 Конституции **Южной Африки** указывается, что «...с целью содействия обеспечению равенства могут приниматься законодательные и дру-

гие меры, предназначенные для защиты или улучшения положения лиц или категорий лиц, подвергающихся несправедливой дискриминации».

В Статье 11 Конституции **Объединенной Республики Танзании** (континентальная часть Танзании) указывается, что «органы государственной власти принимают надлежащие меры для реализации права человека на труд, самообразование и социальное обеспечение в старости, в связи с болезнью или инвалидностью и в других случаях потери трудоспособности».

- Во-вторых, национальные конституции могут запрещать дискриминацию по признаку инвалидности.

К примерам относятся конституции Бразилии, Германии, Канады, Китая, Уганды и Фиджи.

В Статье 7 Конституции **Федеративной Республики Бразилии** в прямой форме запрещаются любые виды дискриминации в отношении приема на работу или заработной платы лиц с инвалидностью.

В **Канаде** в Разделе 15 Канадской хартии прав и свобод 1982 года предусматривается, что «каждый человек равен перед законом и имеет право на равную защиту и равные льготы и пособия в соответствии с законом без дискриминации, и в частности без различия по признаку расы, национального или этнического происхождения, религии, пола, возраста или инвалидности вследствие психических расстройств или физических недостатков».

В Статье 3 Общих положений Закона **Китайской Народной Республики** о защите инвалидов указывается, что «инвалиды пользуются теми же правами, что и другие граждане, в отношении политических, культурных и социальных аспектов, а также семейной жизни» и что «запрещается проводить дискриминацию в отношении инвалидов, оскорблять или преследовать их».

В Разделе 38 Конституции (Закона о поправках) **Фиджи** 1997 года указывается, что «человек не должен, прямо или косвенно, несправедливо подвергаться дискриминации на основании его фактических или предполагаемых характеристик или обстоятельств, включая ...инвалидность».

В Статье 3 Основного закона **Федеративной Республики Германии** указывается, что все люди равны перед законом и что никто не должен находиться в неблагоприятном положении по причине инвалидности.

В Статье 21 Конституции **Уганды** указывается, что человек не должен подвергаться дискриминации, в частности, на основании его инвалидности, а в Статье 32(1) предусматривается, что государство принимает позитивные меры в интересах групп населения, находящихся в неблагоприятном социальном положении, в частности по причине инвалидности.

- В-третьих, в соответствии с конституциями могут создаваться надзорные органы в целях обеспечения осуществления конституционных прав, такие как институты омбудсменов и аппараты уполномоченных по правам человека.

Одним из примеров является Конституция **Южной Африки**, в соответствии с которой учреждается Комиссия по правам человека с целью: (а) содействия уважению прав человека и развитию культуры прав человека; (б) содействия защите, развитию и осуществлению прав человека; и (с) мониторинга и оценки соблюдения прав человека в Республике. (S. 181(1) и S. 184)

Разделы законодательства, содержащие положения **гражданского и трудового права**, являются соответствующим местом размещения законов, касающихся прав людей с инвалидностью, и поэтому они находятся в центре внимания настоящих руководящих принципов. Законодательные акты могут принять форму законов о недопущении дискриминации (см. Раздел 3) или законов, которые предоставляют права в области трудовых отношений, таких как законы об установлении и выделении квот (см. Раздел 4). Сфера охвата этого законодательства подробно обозначена, и даны четкие определения (например, что является дискриминационной практикой или кто может извлечь пользу из положений о квотах). Существуют специальные правила в отношении бремени доказывания (зачастую сокращающие это бремя для предполагаемых жертв дискриминации), и принимаются меры по обеспечению их применения.

Уголовное или пенитенциарное право, предусматривающее штрафы и тюремное заключение, оказывает воздействие только в том случае, если может быть доказано, что ответчик (например, работодатель) намеревался проводить дискриминацию. Такие положения не являются особенно эффективными в обеспечении предоставления прав работникам с инвалидностью, поскольку необходимо доказать, что работодатели намеревались проводить дискриминацию. Это трудно осуществить на практике, так как часто они проявляют дискриминационное отношение, не испытывая при этом враждебных чувств к людям с ограниченными возможностями. Однако такие положения могут направить мощный сигнал, оказывающий сдерживающее воздействие.

Каждая национальная система имеет свои собственные подходы к криминализации социальных вопросов. К странам, в которых имеются по-

ложения уголовного права, запрещающие дискриминацию по инвалидности, относятся Испания, Люксембург, Финляндия и Франция⁵. За исключением Люксембурга, эти страны также ввели положения о недопущении дискриминации в другие разделы своего законодательства.

Пример

В Статье 225.1 Уголовного кодекса **Франции** запрещена дискриминация по инвалидности при приеме на работу, применении санкций и увольнении, осуществлении любой экономической деятельности и обеспечении товарами и предоставлении услуг. За эти нарушения предусматривается наказание в виде двух лет тюремного заключения и наложения штрафа.

Некоторые государства, которые приняли положения гражданского и трудового права, а не положения уголовного законодательства в отношении лиц с инвалидностью, включают уголовные или административные санкции в эти законы. К примерам относится законодательство Австралии, Китая, Гонконга, Маврикия и Филиппин. Такие санкции касаются дискриминации и подстрекательства к проведению дискриминации, преследований, осмеяния или оскорбительного пренебрежения.

УКАЗАТЕЛИ

-  Положения гражданского и трудового права в отношении прав людей с инвалидностью, связанных с занятостью, вероятно, оказывают наибольшее практическое воздействие на возможности трудоустройства ищущих работу лиц с инвалидностью и работников-инвалидов.
-  Существуют веские причины для включения понятия инвалидности в национальную конституцию – как в положения, обязывающие государство удовлетворять потребности людей с инвалидностью, так и в конституционные положения о недопущении дискриминации, а также для обеспечения доступа к правосудию через контрольные органы. Помимо

⁵ Degener, T. and G. Quinn (2002). A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. Доклад, представленный на совещании Группы экспертов по разработке всеобъемлющей и интегральной международной конвенции о продвижении и защите прав и уважении достоинства лиц с инвалидностью, Мехико, 11–14 июня 2002 года.

отражения степени важности, придаваемой проблемам, связанным с инвалидностью в стране, конституционные положения, как высший уровень законодательства, устанавливают нормы для других законов и для политики в стране.

☞ Однако сами по себе конституционные положения зачастую имеют ограниченное воздействие. Это вызвано тем, что они не предоставляют материальных прав, и поэтому на них нельзя ссылаться в суде; они являются, как правило, широкими по своему значению и не содержат точных определений, так что решения будут дискреционными, а также тем, что они налагают обязательства на государство и государственные органы, а не на частный сектор.

☞ Положения уголовного законодательства о недопущении дискриминации могут быть введены для дополнения положений о недопущении дискриминации государственного, частного и трудового права, но они не должны рассматриваться в качестве альтернативы этим положениям.

2.5 Концепция инвалидности

Когда законодательство формулируется с тем, чтобы устранить недостатки, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью, ликвидировать ограничительные механизмы, с которыми они сталкиваются в обществе, и наращивать для них равные возможности для трудоустройства, возникает вопрос, как определить бенефициаров такого законодательства. Иными словами: что представляет собой инвалидность?

В рамках этого обсуждения можно выделить две противоположные точки зрения. В соответствии с одной точкой зрения, проблемы инвалидности связываются с самим человеком с ограниченными возможностями, и практически не учитывается его физическая или социальная среда. Это называется индивидуальной, или медицинской, моделью инвалидности. В соответствии с другой точкой зрения, инвалидность воспринимается как социальная концепция: инвалидность вызвана неспособностью физической и социальной среды учитывать потребности отдельных лиц и групп людей. Согласно этой социальной модели инвалидности общество создает виды инвалидности, принимая идеализированную норму физически и психически совершенной личности и организуя свою жизнь на основе этой нормы.

Примеры

Согласно индивидуальной модели инвалидности, человек с нарушением подвижности является недееспособным в результате личного физического недостатка. Он может попытаться преодолеть связанные с этим функциональные ограничения посредством медицинского или парамедицинского лечения и/или путем использования медицинских или парамедицинских приспособлений, таких как инвалидные коляски или костыли.

Согласно социальной модели инвалидности, нарушение подвижности необходимо рассматривать в контексте окружающего общества и окружающей среды. Сокращение или преодоление ограничений в отношении деятельности и ограничений в отношении участия, связанных с нарушением подвижности, предполагает устранение социальных барьеров и обеспечение доступа к вновь созданной окружающей среде.

УКАЗАТЕЛИ



Оказалось, что и социальная и индивидуальная модели инвалидности имеют преимущества и ограничения. Индивидуальная, или медицинская, модель может быть особенно полезной в таких областях, как реабилитационная медицина и законодательство в области социального обеспечения, в то время как социальная модель может играть важную роль в устранении коренных причин социальной изоляции, возникновении неблагоприятных условий и дискриминации. В социальной модели признается, что ответ на вопрос о том, можно ли человека отнести к категории недееспособных лиц, в действительности связан с такими факторами, как культура, время и окружение.

2.6 Определение инвалидности в законодательстве

Определение понятия «инвалидность», где устанавливается, кто будет признан человеком с инвалидностью и, следовательно, защищен соответствующим законодательством, во многом зависит от цели, преследуемой данным законом или политикой. Таким образом, не существует единого определения инвалидности, которое можно использовать во всех видах трудового и социального законодательства. Ниже описываются следующие два подхода к этому определению.

- Формулировка, охватывающая узкую, распознаваемую группу бенефициаров. Ее следует использовать для разработки законов, предназначенных для оказания финансовой или материальной поддержки людям с инвалидностью или работодателям инвалидов. Таким образом, ограниченное и связанное с расстройствами, определение инвалидности (индивидуальная модель) обеспечивает, что поддержка адресно оказывается тем, кто в ней больше всего нуждается.
- Во многом инклюзивная формулировка, предназначенная для защиты от дискриминации по инвалидности. Это более широкое определение защищаемой группы (социальная модель) должно использоваться в законах о недопущении дискриминации, поскольку многие люди, включая лиц с незначительной потерей трудоспособности, люди, ассоциируемые с лицами с инвалидностью, и те люди, которые ошибочно полагают, что они имеют инвалидность, могут быть подвержены дискриминации по инвалидности.

Примеры

В **Австралии** Закон 1992 года о дискриминации по инвалидности охватывает инвалидность, которая существует в настоящее время; или существовала ранее, но уже более не существует; или может существовать в будущем; или приписывается человеку.

В **Китае** Закон Китайской Народной Республики 1990 года о защите инвалидов определяет инвалидов как лиц с «инвалидностью по зрению и слуху, инвалидностью, связанной с нарушением органов речи, или как лиц с физической недееспособностью, интеллектуальной инвалидностью, психическими расстройствами, множественной инвалидностью и/или другими видами инвалидности».

В **Германии**, в томе 9 Социального кодекса инвалиды определяются как лица, чьи физические функции, умственные способности и психологическое здоровье с высокой степенью вероятности отклоняются в течение более шести месяцев от состояния, которое является типичным для соответствующей возрастной группы, и чье участие в жизни общества является по этой причине ограниченным.

В **Индии** Закон 1995 года о равных возможностях, защите прав и всемерном участии лиц с инвалидностью определяет инвалидность как слепоту, слабое зрение, излеченную проказу, нарушение слуха; нарушения опорно-двигательного аппарата; умственную отсталость и психическое заболевание, в то время как лицо с инвалидностью определяется как «человек, страдающий не менее чем на 40% инвалидностью, официально установленной службой здравоохранения».

В Законе **Южной Африки** 1999 года о равенстве в трудоустройстве люди с инвалидностью определяются как «лица, которые имеют хронические или повторяющиеся физические или психические расстройства, которые существенно ограничивают их возможности трудоустройства или продвижения по службе».

Закон **Соединенного Королевства** 1995 года о дискриминации по инвалидности применяется к лицам с прошлыми или нынешними физическими или психическими расстройствами, которые оказывают существенное и долгосрочное негативное воздействие на их способность выполнять обычные повседневные виды деятельности. В принятых позднее поправках в текст Закона были включены люди с серьезными увечьями и люди, живущие с ВИЧ/СПИДом.

Термины, используемые для описания инвалидности: В своде законов и юридических актов во многих странах для описания людей с инвалидностью используются различные термины, такие как «инвалиды», (лица) «имеющие физические/умственные недостатки» или «умственно отсталые/психически неполноценные (лица)». Такие термины многими считаются оскорбительными. Законодательство должно включать термины, которые являются совместимыми с принципами уважения человеческого достоинства, такие как «лица с инвалидностью»/«люди с ограниченными возможностями» или «недееспособные лица».

УКАЗАТЕЛИ

-  Определения инвалидности, которые применяются в законодательных текстах, отражают тот факт, что людей с инвалидностью могут не допускать на рынок занятости посредством как индивидуальных барьеров, так и барьеров окружающей среды.
 -  Термины должны тщательно отбираться во избежание формулировок, которые считаются оскорбительными.
-

2.7 Принцип равенства

Принцип равенства тесно связан с понятием человеческого достоинства. Он базируется на идее о том, что все люди, независимо от физических, психических и иных различий, имеют равную ценность и равное значение. Каждый человек имеет право и должен пользоваться равным вниманием и уважением, или, как указывается в Статье 1 Всеобщей декларации прав человека (1948 год): «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах...». В Филадельфийской декларации МОТ (1944 год) утверждается, что все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право осуществлять свое материальное благосостояние и свое духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей. Это означает, что все женщины и мужчины должны иметь равные шансы, и им должны быть предоставлены равные возможности участия в жизни общества, включая рынок труда. Следует ли по этой причине игнорировать различия? Нет, наоборот, повсеместно считается, что с людьми, которые отличаются от

других тем, что наносит им ущерб, необходимо обращаться по-иному, чтобы компенсировать воздействие неблагоприятных факторов, с которыми они сталкиваются и которые возникают из-за этих различий.

Принцип равенства, а также его естественное следствие, в частности запрещение дискриминации, можно определять в законодательстве различными путями.

Формальное равенство

При формальном подходе к равенству с лицами, находящимися в одинаковом положении, необходимо обращаться одинаково. При таком подходе зачастую игнорируются индивидуальные и контекстуальные различия и неблагоприятные факторы, как будто они не относятся к делу. Отказ от идентичного обращения запрещается, но отсутствует требование в отношении принятия адаптационных мер. Поэтому этот подход не удовлетворяет потребности некоторых людей с ограниченными возможностями в поддержке.

Равенство возможностей

Еще один путь, посредством которого можно концептуализировать равенство, заключается в обеспечении равенства возможностей. Эта концепция предусматривает равные шансы, но необязательно равные результаты. При таком взгляде на равенство признается важность индивидуальных и групповых различий и учитываются внешние барьеры, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью и которые могут препятствовать их участию в жизни общества. Как стереотипы, так и структурные барьеры рассматриваются в качестве препятствий для полного участия. При этом подходе инвалидность игнорируется, если стереотипы являются основой для принятия мер, и учитывается, если необходимо вносить изменения в социальную и вновь созданную среду с целью содействия расширению доступа и приобщения к социальной жизни.

Равенство результатов

Равенство результатов связано с обеспечением одних и тех же итогов для всех. Когда равенство рассматривается с этой точки зрения, признаются индивидуальные и групповые различия. Например, принимаются во внимание любые дополнительные расходы, которые несут работники-инвалиды, при изучении вопроса о том, получают ли они равную оплату. Эта концепция равенства имеет несколько слабых сторон. В ней четко не

указывается, кто несет ответственность за удовлетворение потребностей людей с инвалидностью, чтобы гарантировать подлинное равенство результатов: государство, частный сектор или сам человек. Кроме того, при этом подходе неясно, учитываются ли заслуги отдельного лица для обоснования неравных результатов.

УКАЗАТЕЛЬ



В настоящее время концепция равенства возможностей наиболее широко применяется в национальном законодательстве.

2.8 Социальная политика и позитивные действия

Содействие обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с инвалидностью включает не только запрещение дискриминации по инвалидности. Оно также требует от государств принятия позитивных мер для обеспечения людям с инвалидностью доступа к возможностям трудоустройства, включая требования об оборудовании рабочей среды техническими средствами и, при необходимости, средствами поддержки, чтобы сделать ее доступной для всех людей с инвалидностью, которые в состоянии работать. Здесь необходимо проводить различие между мерами по реализации социальной политики, которые всегда разрешаются, и позитивными действиями, которые отходят от нормы равного обращения и поэтому нуждаются в обосновании.

Социальная политика

Для обеспечения уважения человеческого достоинства необходимо сформулировать социальную политику, такую как политика борьбы с неграмотностью, безработицей, неполной занятостью и бездомностью или расширить женщинам доступ к приносящим доход видам деятельности. Такая политика тесно связана с содействием обеспечению равенства возможностей или равенства результатов. Бенефициарами этой политики являются в значительной мере сегменты общества, пользующиеся меньшими правами. Даже если это имеет место, то социальные меры не должны классифицироваться как меры по недопущению дискриминации,

в первую очередь, или исключительно направленные на расширение равных возможностей.

Меры по реализации социальной политики. Пример

Предложение работнику участвовать в программе профессиональной реабилитации после тяжелой производственной травмы представляет собой одну из мер социальной политики. Программа направлена на обеспечение того, чтобы работник мог оставаться активным членом рабочей силы и не столкнулся с безработицей.

Позитивные меры

Позитивные меры – иногда их называют позитивными действиями – направлены на оказание активного содействия реализации принципа равных возможностей для групп, имеющих ограниченные возможности, и недостаточно представленных групп путем предоставления этим членам преференциального режима в той или иной форме. Позитивные действия традиционно воспринимаются как реакция на переживаемую структурную или институциональную дискриминацию и как обоснованное исключение из принципа равного обращения. Иными словами, позитивные действия не являются дискриминацией. Меры по осуществлению позитивных действий направлены на содействие обеспечению равенства возможностей и нацелены на преодоление неблагоприятных факторов, с которыми сталкиваются группы людей. Такие меры не предназначены для удовлетворения потребностей отдельных лиц, и они тем самым отличаются от обоснованного приспособления (см. Раздел 3.4 ниже). Меры по осуществлению позитивных действий являются по своей природе временными и рассчитаны на то, чтобы продолжаться, пока не будет компенсации или выхода из неблагоприятного в структурном отношении положения.

Позитивные действия. Пример

Вменение в обязанность работодателей принимать на работу определенное число или процент работников с инвалидностью (квота) представляет собой один из примеров позитивных действий. Эта мера ограничивает возможности работодателей принимать (и увольнять) работников на основе результатов индивидуальной оценки и заставляет работодателей дифференцированно относиться к работникам-инвалидам в том смысле, что они имеют право на привилегированное отношение (см. Раздел 4).

УКАЗАТЕЛЬ



Меры по реализации социальной политики в юридическом смысле отличаются от позитивных мер, которые отходят от нормы равного обращения и которые, в принципе, являются временными по своему характеру.

2.9 Инвалидность и гендер

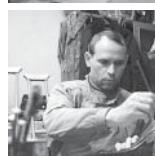
Законодатели и лица, ответственные за разработку политики, все в большей степени осознают, что женщины скорее, чем мужчины, сталкиваются с неблагоприятными факторами, социальной изоляцией и дискриминацией, независимо от трудоспособности. Это также справедливо и в отношении людей с ограниченными возможностями, большинство из которых составляют женщины, на глобальном уровне. Женщины с инвалидностью более уязвимы к дискриминации, поскольку они – женщины и имеют инвалидность. Когда женщины с инвалидностью работают, они зачастую сталкиваются с неравными нормами в отношении найма и продвижения по службе, неравным доступом к подготовке и переподготовке, неравной оплатой за равный труд и профессиональной сегрегацией⁶. Во всем мире они с меньшей степенью вероятности направляются на курсы профессиональной подготовки и охватываются программами реабилитации, и если они проходят подготовку, то они скорее останутся безработными или будут заняты неполный рабочий день.

⁶ O'Reilly, A (2003) The Right to Decent Work of Persons with Disabilities, Skills Working Paper No. 14, МБТ, Женева.

УКАЗАТЕЛЬ



Стереотипные взгляды на половые и гендерные роли зачастую используются в качестве оправдания для содействия трудоустройству мужчин-инвалидов или для чрезмерного исключения женщин из отдельных категорий работ с целью предотвращения нанесения вреда их здоровью. При разработке законодательства лица, ответственные за разработку политики, должны быть как можно более чувствительными к гендерным аспектам инвалидности, законам и политике в отношении инвалидности для обеспечения того, чтобы как женщины, так и мужчины могли в равной степени извлекать из них пользу.





Для заметок

This image shows a full page of a document template designed for handwriting practice or general writing. It consists of approximately 20 evenly spaced horizontal dotted lines across the entire width of the page. The background is plain white, and there are no margins, headers, footers, or other markings present.

3.1 Понятие инвалидности в законодательстве

Законодательство, запрещающее дискриминацию, считается в настоящее время одним из основных элементов ответных мер борьбы с дискриминацией при найме на работу. Цель законодательства о недопущении дискриминации заключается в том, чтобы запретить дискриминацию по инвалидности, а также по другим признакам.

3.2 Сфера охвата законодательства об инвалидности

Все большее число государств запрещают дискриминацию по инвалидности, особенно в сфере занятости, либо посредством всеобъемлющих законов, применяемых к различным группам населения в целом, либо посредством конкретных законов, касающихся инвалидности. Это отражает растущее признание того, что инвалидность зачастую используется в качестве одной из причин исключения людей с инвалидностью и лишения их равных возможностей трудоустройства там, где это не оправдано в данных конкретных обстоятельствах. Цель таких законов заключается в том, чтобы противодействовать исключению и лишению людей равных возможностей из-за их особых признаков, таких как инвалидность. Превращая инвалидность в признак, подлежащий защите от дискриминации, закон распространяет эту защиту в отношении дискриминационного поведения и наказывает тех людей, которые нарушают нормы о недопущении дискриминации.

К государствам, имеющим всеобъемлющее законодательство о недопущении дискриминации по отношению к населению в целом, с конкретным упоминанием инвалидности, относятся:

Канада – Закон 1985 года о правах человека, который запрещает дискриминацию по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, возраста, пола, сексуальной ориентации, гражданского состояния, семейного положения, инвалидности и судимости, которая была погашена, и Закон 1986 года о равенстве в трудоустройстве, который применяется в отношении женщин, коренных народов, лиц с инвалидностью и членов различаемых меньшинств.

Ирландия – Закон 1998 года о равенстве в трудоустройстве, который объявляет вне закона дискриминацию по признаку пола, гражданского состояния, семейного положения, сексуальной ориентации, вероисповедования, возраста, инвалидности, расы и принадлежности к сообществу ирландских путешественников («пэйви»).

Намибия – Закон 1998 года о позитивных действиях, который применяется к обездоленным путем расовой дискриминации лицам, женщинам независимо от расы и лицам с инвалидностью (физическими или психическими ограничениями независимо от расы или гендера).

К государствам, имеющим законодательство о недопущении дискриминации в отношении людей с инвалидностью, относятся:

Коста-Рика – Закон 1996 года о равных возможностях для людей с инвалидностью (№ 7600).

Гана – Закон 1993 года об инвалидах.

Мальта – Закон 2000 года о равных возможностях для людей с инвалидностью.

Соединенные Штаты Америки – Закон 1973 года о реабилитации; Закон 1990 года о гражданах Соединенных Штатов с инвалидностью.

В некоторых странах, таких как **Соединенное Королевство**, закон о недопущении дискриминации четко определяет категорию людей с ограниченными возможностями, охватываемых законодательством. Там, где включаются определения, необходимо проявлять осторожность для обеспечения того, чтобы эти определения, преднамеренно или непреднамеренно, не ограничивали группу защищаемых лиц. Это может произойти в тех случаях, когда правовая защита не предоставляется лицам, которые сталкиваются с дискриминацией по инвалидности, но не отвечают критериям конкретной формулировки правового определения инвалидности.

В других странах, таких как **Нидерланды**, в законе не определяется термин «инвалидность». Закон, фактически, предусматривает защиту, как инвалидов, так и людей, не имеющих инвалидности, в отношении плохого обращения по признаку инвалидности. Прецедентное право в этих странах может быть сосредоточено на установлении того, подвергался ли человек дискриминации на основании реального или предполагаемого физического или психического расстройства, оставляя открытым вопрос, является или не является данный человек инвалидом в соответствии с требованиями закона.

Работодатели, охватываемые законом

Многие законы о недопущении дискриминации в отношении людей с ограниченными возможностями охватывают не все категории работо-

датель. Решение о том, включать ли всех работодателей или только тех, кто предоставляет работу определенному числу специфических работников, должно базироваться на результатах обзора рынка труда, включая размер предприятий и процентную долю рабочей силы на предприятиях разных размеров.

В Соединенном Королевстве, например, Закон 1995 года о недопущении дискриминации по инвалидности первоначально применялся к работодателям, у которых число работающих составляет 20 или более человек. После проведения правительством обследования, в ходе которого было выявлено, что 95% работодателей и 4,5 миллиона работников, включая четверть всех работников-инвалидов, были в результате исключены из сферы охвата законодательства, этот порог был снижен до 15 и более работников в 1998 году. Исключение для мелких работодателей было полностью отменено в октябре 2004 года в соответствии с Директивой Европейской комиссии о равном обращении в сфере занятости и профессиональной деятельности (2000/78/ЕС).

В Соединенных Штатах в соответствии с Законом 1990 года о гражданах Соединенных Штатов с инвалидностью (а также другими федеральными законами о недопущении дискриминации) исключаются компании с числом работающих менее 15 человек. Основанием для этого является то обстоятельство, что, как ожидается, мелкие работодатели не участвуют в трудовых отношениях между штатами, лишая, таким образом, федеральную легислатуру компетенции регулировать их политику в сфере занятости. В соответствии с законами штатов о недопущении дискриминации – зачастую сформулированными аналогичным образом – мелкие работодатели охватываются.

УКАЗАТЕЛЬ



В законах о недопущении дискриминации необходимо в прямой форме упомянуть об инвалидности как об одном из признаков, подлежащих защите от дискриминации. Если уже действует закон о недопущении дискриминации, то, возможно, имеет смысл внести поправку, добавив инвалидность в качестве одного из оснований для недопущения дискриминации. Или министерствам, после проведения консультаций с социальными партнерами, может быть разрешено принять положения, в прямой форме охватывающие инвалидность. Если отсутствует закон, в котором упоминается об инвалидности, то, возможно, потребуется разработать новый закон.

3.3 Различные формы дискриминации

Запрещение дискриминации не делает незаконными все формы дифференциации между работниками и претендентами на рабочие места. Работодатели могут потребовать, чтобы работники и претенденты на рабочие места обладали определенными навыками или квалификацией, что является обоснованным требованием ввиду характера соответствующей работы или условий, в которых эта работа выполняется. Такие профессиональные требования могут привести к исключению из числа претендентов на работу лиц с особым видом инвалидности, но это не представляет собой дискриминацию.

Таксопарк, требующий, чтобы претенденты на работу имели водительские права, например, исключает слепых, а также людей, которые по медицинским показаниям уже больше не могут иметь водительские права. Такое требование со стороны таксопарка в отношении обладания водительскими правами является законным и соразмерным и поэтому является правомерным профессиональным требованием.

Дискриминационное поведение возникает в том случае, когда работодатель негативно относится к претенденту (работнику) на том основании, что он имеет инвалидность, когда инвалидность практически не оказывает какого-либо воздействия на исполнение обязанностей по специальности и не должна приниматься во внимание.

Можно выделить следующие различные формы дискриминации:

Прямая дискриминация имеет место в том случае, когда с одним человеком обращаются менее благоприятно без объективных оснований, чем с другим, находящимся в аналогичном положении, из-за особых характеристик, защищаемых законодательством о недопущении дискриминации, таких как раса или пол.

Пример

Работодатель дает объявление о приеме на работу и указывает в этом объявлении «просим слепых воздержаться от подачи заявлений».

Косвенная дискриминация имеет место в том случае, когда внешне нейтральный критерий дифференциации применяется таким образом, что группа, защищаемая законом о недопущении дискриминации, ока-

зывается в невыгодном положении по сравнению с другими группами, и нельзя показать, что существует объективное обоснование для примененного критерия.

Пример

Работодатель дает объявление о приеме на работу и указывает в этом объявлении: «Заявления о приеме на работу могут подавать только лица, имеющие водительские права». Это требование не исключает в прямой форме инвалидов. Однако лица с некоторыми видами инвалидности не могут получить водительские права и не будут иметь возможность подать заявление о приеме на работу. Если требование о наличии водительских прав не является обязательным для работы, в том смысле, что на этой работе работнику редко приходится водить машину и что можно заказать такси или воспользоваться общественным транспортом в тех редких случаях, когда для поездки необходимо транспортное средство, данное требование окажется косвенной дискриминацией.

Преследование происходит в тех случаях, когда нежелательное поведение, связанное с одним из признаков, подлежащих защите от дискриминации, имеет целью или направлено на унижение достоинства человека и/или создание угрожающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или устрашающей атмосферы. Примером этому является грубое обращение на работе.

Побуждение и подстрекательство к дискриминации происходят в тех случаях, когда лицо или учреждение требует, чтобы другие обращались с одним человеком менее благоприятно, чем с находящимся в аналогичном положении другим человеком, из-за особого признака, защищаемого в соответствии с законом о недопущении дискриминации, или призывает их к этому. Одним из примеров является побуждение или призыв к ненависти или к насилию в отношении инвалидов.

УКАЗАТЕЛЬ



Законы, запрещающие дискриминацию по инвалидности, должны охватывать все четыре формы дискриминации:

- прямую дискриминацию;
- косвенную дискриминацию;
- преследование;

- побуждение и подстрекательство к дискриминации.



Порядок применения исключений, связанных с подлинными профессиональными требованиями, необходимо подробно определять и неукоснительно применять, чтобы предотвратить необоснованное исключение работников и претендентов с ограниченными возможностями на рабочие места.

3.4 Разумное приспособление

Инвалидность может иногда нарушить способность человека выполнять работу обычным или привычным образом. Обязательство осуществлять разумное или действенное приспособление рабочих мест или право на приспособление рабочих мест зачастую содержится в современном законодательстве о недопущении дискриминации по инвалидности. Законодательство о недопущении дискриминации по инвалидности все в большей степени требует от работодателей и других лиц учитывать инвалидность человека и прилагать усилия для удовлетворения потребностей работников и претендентов на рабочие места, которые являются инвалидами, а также преодолевать барьеры, созданные физической и социальной средой. Это обязательство известно как требование о разумном приспособлении рабочих мест⁷. Неспособность обеспечить разумное приспособление рабочих мест для работников и претендентов на рабочие места, которые сталкиваются с препятствиями на рынке труда, является не просто недобросовестной практикой найма, а все в большей степени воспринимается как неприемлемая форма дискриминации в сфере занятости.

Примеры разумного приспособления рабочих мест

- приспособленное офисное кресло (для человека с заболеванием спины), адаптированное рабочее время (например, для человека, состояние здоровья которого требует частых перерывов для отдыха);
- клавиатура компьютера со шрифтом Брайля (для слепых);
- назначение инструктора-наставника (например, для человека с интеллектуальной или психической инвалидностью).

⁷ Это обязательство иногда также называют разумной адаптацией или эффективным приспособлением/эффективной адаптацией.

В законе необходимо четко определить, что означает «разумное приспособление рабочих мест», чтобы избежать неправильного толкования и чтобы работодатели ясно понимали, что они должны делать.

Пример

В Соединенных Штатах Америки обязательство осуществлять разумное или действенное приспособление рабочих мест содержится в Законе 1990 года о гражданах Соединенных Штатов с ограниченными возможностями. Под разумным приспособлением рабочих мест понимается любое изменение в производственной среде или в методах выполнения работы, что позволяет человеку с инвалидностью пользоваться равными возможностями трудоустройства. Существуют три категории «разумного приспособления рабочих мест»: изменения в процессе подачи заявлений о приеме на работу, изменения в производственной среде или в обычных методах выполнения работы, а также изменения, которые позволяют работнику с ограниченными возможностями пользоваться равными льготами и привилегиями в сфере занятости, такими как доступ к профессиональной подготовке.

Другие страны, включая Австралию, Новую Зеландию и Южную Африку, имеют правовые положения, предусматривающие, что неспособность осуществить разумное приспособление рабочих мест представляет собой одну из форм дискриминации.

Обеспечение разумного приспособления рабочих мест является одной из персонализированных мер, которая не должна быть временной по своему характеру – действительно, она могла бы быть предоставлена человеку на период его работы. Она должна отличаться от позитивных действий, направленных на обеспечение благоприятного режима группам лиц. Обязанность осуществлять разумное приспособление рабочих мест нельзя смешивать с обязанностью обеспечивать общую доступность и соблюдать нормы безопасности и гигиены труда.

Работники или претенденты на рабочие места, которые являются инвалидами, и требующие осуществления разумного приспособления, должны продемонстрировать, что:

- они (в ином случае) подходят для этой работы;
- работодатель (или другая сторона) был осведомлен об их потребностях;

- при проведении адаптации они могли бы (безопасно) выполнять основные функции данной конкретной работы.

Работодатели могут быть освобождены от выполнения этого обязательства в случаях, если они могут доказать, что:

- они не знали о потребности в индивидуальной адаптации; или
- отсутствуют возможности для эффективной адаптации, позволяющей работнику или претенденту на рабочее место, который является инвалидом, выполнять основные функции данной работы; или
- требуемая адаптация накладывает несоразмерное бремя на работодателя.

Несоразмерное бремя

Необходимо тщательно формулировать аргументы в отношении «оправдания» или объяснения невозможности приспособления рабочих мест для инвалидов. В ином случае недобросовестные работодатели будут прибегать к этим аргументам, чтобы избежать выполнения любых обязательств. Это могло бы привести к возникновению большого числа судебных процессов. Тот факт, что, несомненно, возникнут затруднения в отношении рабочих мест или графика работ, не представляет собой «несоразмерное бремя».

На практике вопрос о том, что представляет собой несоразмерное бремя, в значительной степени зависит от контекста соответствующего случая, а не просто от финансовых расходов на приспособление или от программ финансовой компенсации. Он зависит от таких факторов, как его практическое осуществление, воздействие на весь процесс производства, число уже принятых на работу работников с ограниченными возможностями и продолжительность предусмотренного трудового договора.

УКАЗАТЕЛЬ



Разумное приспособление рабочих мест является одним из ключевых компонентов современного законодательства о недопущении дискриминации в отношении лиц с ограниченными возможностями, и оно должно быть предусмотрено во всех таких законах.

3.5 Переложение бремени доказывания

Согласно некоторым законодательствам человек, который считает, что ему нанесен вред по причине дискриминации, должен представить доказательства, что она имело место. В некоторых случаях можно без труда собрать необходимые доказательства, например, в случае набора персонала, когда легко получить доступ к объявлениям о вакантных рабочих местах и материалам о наборе персонала. В других случаях, включая действия, являющиеся скорее предполагаемыми, чем установленными, сбор достоверных фактических данных может оказаться невозможным. Это имеет место, например, когда информация и отчетные материалы, которые могли бы составить доказательства, находятся в распоряжении лица, кому предъявляется иск (например, в распоряжении работодателя в деле о равной оплате труда). Это лицо может выиграть дело, ничего не говоря, а просто оспаривая представленные доказательства. На практике это требование признано одним из самых больших препятствий на пути получения благоприятного и справедливого результата.

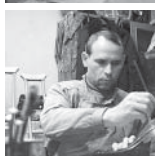
С целью решения этой крупной процедурной проблемы многие страны переложили бремя доказывания с лица, обращающегося с иском в суд, на ответчика. Во многих юрисдикциях такому лицу сейчас достаточно представить суду или другому компетентному органу факты, на основании которых можно предположить, что дискриминация имела место. И затем лицу, которое предположительно проводило дискриминацию, необходимо доказать, что дискриминации не было. Такое переложение бремени доказывания учитывает должным образом тот факт, что, как правило, практически невозможно доказать, что человек подвергался дискриминации. Переложение бремени доказывания делает эффективным применение закона о недопущении дискриминации.

В 2003 году все пятнадцать стран **Европейского Союза** (ЕС) должны были ввести законы или принять поправки к уже существующим законам или другим правовым актам, чтобы иметь возможность переложить бремя доказывания в делах о дискриминации в сфере занятости, включая прямую или косвенную дискриминацию. Все новые государства-члены также должны будут последовать этому примеру. Это следует из закона Европейского Союза (директивы), принятого Советом Министров в 2000 году. В Директиве указывается, что с 2003 года при рассмотрении дел о дискриминации по инвалидности бремя доказывания перелagается с имеющего инвалидность работника или претендента на рабочее место на ответчика.

УКАЗАТЕЛЬ



В законе о недопущении дискриминации необходимо указать, что бремя доказывания переходит к тем, кого считают виновными в проведении дискриминации, как только человек, который считает, что ему нанесен вред, представил факты, из которых можно сделать вывод о том, что дискриминация имело место.



Квотирование рабочих мест

Системы квотирования являются, вероятно, наиболее известными и привычными позитивными мерами, направленными на содействие интеграции людей с инвалидностью на рынке труда. Квоты могут вводиться законодательно либо на основании решений или постановлений правительства.

При системе квотирования работодатели, нанимающие установленное минимальное число работников, должны обеспечить, чтобы определенный процент (квоту) общего числа работников составляли люди с инвалидностью. Такие системы впервые появились в Европе после Первой мировой войны, и единственными их бенефициарами первоначально были ветераны войны, ставшие инвалидами в результате участия в боевых действиях. Мелкие работодатели обычно не попадали под действие этих систем. После второй мировой войны системы квотирования были расширены, они стали охватывать людей с инвалидностью из числа гражданских лиц и были приняты во многих странах мира. Однако мелкие работодатели по-прежнему были нередко исключены из этих систем. Позднее системы квотирования в некоторых странах были расширены, чтобы специально охватывать людей с интеллектуальной инвалидностью (например, система квот в Японии) и людей с психическими нарушениями (например, в Германии).

Системы квотирования можно разделить на три основные группы:

- обязательное квотирование, которое базируется на применении принудительных санкций (система взимания сборов в случае несоблюдения квоты (*quota-levy system*));
- обязательное квотирование, которое не базируется на применении эффективных санкций и/или эффективных правоприменительных механизмов;
- необязательное квотирование на основе рекомендаций, например циркулярных писем правительства.

4.1 Система взимания сборов в случае несоблюдения квоты

В соответствии с системой взимания сборов в случае несоблюдения квоты устанавливается обязательная квота, а все работодатели, не выполняющие своих обязательств, должны уплачивать штраф или штрафной сбор. Денежные средства, собираемые в соответствии с такими системами

квотирования, обычно поступают в специальный фонд, средства которого расходуются на оказание содействия занятости людей с ограниченными возможностями. Как правило, такими фондами управляют государственные органы с участием, в исключительных случаях, социальных партнеров, как, например, во Франции.

Германия была одной из первых стран, приняв в 1974 году такую систему взимания сборов в случае несоблюдения квоты. Согласно Социальному кодексу, Том 9, от 2002 года, доля лиц с инвалидностью в государственных и частных предприятиях с количеством работников более 20 человек должна составлять 5%. Работодатели, не выполняющие свои обязательства по соблюдению квоты, должны уплачивать фиксированный компенсационный сбор за каждое вакантное квотируемое рабочее место. Средства, поступающие от уплаты штрафов, расходуются исключительно на программы реабилитации людей с ограниченными возможностями и могут быть использованы, например, для выплаты грантов работодателям, создавшим больше рабочих мест для людей с инвалидностью, чем требуется по квоте, или на оказание помощи работодателям в покрытии любого рода дополнительных расходов, связанных с наймом людей с инвалидностью, например для приспособления рабочих мест или предоставления дополнительной профессиональной подготовки.

Система взимания сборов в случае несоблюдения квоты была принята и другими европейскими странами, включая **Францию**. Средства, взимаемые во Франции в связи с несоблюдением квот, могут использоваться для финансирования профессиональной подготовки лиц с ограниченными возможностями. Согласно французскому закону о квотировании, работодатели имеют и другие возможности частично выполнять предусмотренные законом обязательства, включая приобретение товаров или услуг в защищенных мастерских, в которых работают лица с ограниченными возможностями, или принятие планов, согласованных с объединениями работодателей и работников и направленных на социальную интеграцию работников-инвалидов путем их приема на работу, предоставления профессиональной подготовки, удержания на рабочих местах или адаптации к технологическим изменениям.

В **Японии** квотирование рабочих мест для людей с ограниченными возможностями зависит от уровня занятости на условиях полного рабочего дня и уровня безработицы на общем рынке труда.

Предусмотреть лишь уплату штрафа, когда работодатель не соблюдает установленных квот, недостаточно. Следует также создать механизмы взимания штрафных сборов. Предусмотренным законодательством органам

обычно поручено не только осуществлять взимание штрафных сборов, но и распределять собранные средства. В большинстве стран, например в Китае и Германии, эти дополнительные обязанности были возложены на существующие организации. Исключением из этого правила является Франция, где для управления фондами была создана совершенно новая организация (AGEFIPH), в которой представлены социальные партнеры и органы государственной власти.

Обычно работодатели обязаны самостоятельно определять и декларировать размер причитающихся штрафных сборов, а затем вносить эти средства в созданный для этой цели фонд, часто называемый национальным реабилитационным фондом (НРФ). Штрафные сборы взимаются ежегодно, ежеквартально или ежемесячно, и собранные средства перечисляются, как правило, непосредственно на банковский счет НРФ. В некоторых странах работодатели не обязаны сами определять размер подлежащих уплате сумм, однако НРФ или другой орган информирует их о соответствующих финансовых обязательствах.

В Австрии НРФ находится в ведении одного из федеральных министерств, которое рассчитывает причитающуюся с работодателя сумму и информирует его о ней. Министерство имеет доступ к информации о страховых обязательствах работодателей и использует эти сведения для расчета квот и обязательств по взиманию сборов.

Во Франции управление фондом осуществляет созданная на основании закона в 1987 году специальная ассоциация (AGEFIPH). В административный совет ассоциации входят представители работодателей, работников и лиц с ограниченными возможностями; квалифицированные лица, предложенные социальными партнерами; организации инвалидов, а также министерство занятости и солидарности.

В ряде стран взимание штрафных сборов и перечисление средств в НРФ осуществляют организации, ответственные за сбор налогов.

В Польше взимание штрафных сборов регулируется законом, устанавливающим налоговые обязательства. Согласно этому закону налоговые органы должны контролировать осуществление платежей и взимание сборов, подлежащих перечислению в НРФ. Если работодатель не уплачивает штрафной сбор в НРФ, то фонд может обратиться в налоговый орган, чтобы денежные средства были переведены в фонд непосредственно с банковского счета работодателя, или даже арестовать имущество работодателя. Решения суда для этого не требуется.

В некоторых странах работодатели облагаются штрафом за несвоевременную уплату причитающихся сумм.

В **Китае** работодатели обязаны выплачивать посуточный штраф за каждый день просроченного платежа.

В ряде стран системы взимания сборов в случае несоблюдения квоты имеют большое значение в связи со значительным потенциалом мобилизации финансовых средств и использования этих денег для принятия мер поддержки занятости людей с ограниченными возможностями, а также в связи с оказанием содействия занятости. Однако если работодатели предпочитают выплачивать компенсационный сбор вместо того, чтобы принимать на работу инвалидов, то необходимо пересмотреть функционирование и эффективность системы квотирования.

Для повышения эффективности применения системы квот для обеспечения лиц с ограниченными возможностями рабочими местами следует рассмотреть другие варианты, способствующие выполнению работодателями обязательств по квотам, помимо приема на работу инвалидов или уплаты штрафных сборов. В качестве примеров можно назвать обучение по месту работы, прохождение практики, введение планов приема на работу и подготовки работников с ограниченными возможностями и/или техническое приспособление рабочих мест.

УКАЗАТЕЛЬ



При рассмотрении вопроса о введении системы взимания сборов в случае несоблюдения квоты как средства финансирования мер и услуг в целях оказания помощи инвалидам следует изучить и другие подходы, поскольку они представляются более эффективными в экономическом отношении.

4.2 Обязательное квотирование без применения действенных санкций

При такой системе работодатели обязаны, согласно законодательству, соблюдать квоты для лиц с ограниченными возможностями, однако эта

обязанность не подкреплена действенной санкцией в связи с тем, что такой санкции не существует или санкция не применяется. Это может быть обусловлено тем, что законодательство, устанавливающее квоту, не предусматривает действенных санкций, или тем, что государственные органы власти предпочитают не возбуждать судебного преследования в случаях невыполнения обязательных квот.

В **Таиланде** обязательное квотирование было введено в отношении частных работодателей на основании Закона 1991 года об инвалидах. Стороны, не соблюдающие квоту, обязаны по закону уплачивать штраф. Однако механизмов обеспечения правоприменения не существует, и воздействие квотирования довольно ограничено. В 2004 году проводился анализ закона в целях повышения эффективности системы квотирования.

В **Соединенном Королевстве** в 1993 году менее 20% британских работодателей соблюдали квоту в размере 3%, установленную в соответствии с Законом 1944 года о занятости инвалидов. Основная причина несоблюдения установленных в Великобритании квот заключалась в нежелании или неспособности сменяющих друг друга правительств обеспечивать соблюдение квот путем применения строгих правоприменительных мер, допускающих возможность лишения лицензии и преследования работодателей, не соблюдающих законодательство. Случаи возбуждения судебного преследования были довольно редкими. Квотирование было отменено в 1996 году после вступления в силу Закона 1995 года о недопущении дискриминации по инвалидности.

УКАЗАТЕЛЬ



Опыт различных стран показывает, что одних законодательных мер недостаточно, чтобы обязать работодателей принимать на работу людей с ограниченными возможностями. Такие системы квотирования, в принципе, полагаются на добрую волю работодателей и незначительно расширяют возможности людей с инвалидностью найти работу на рынке труда. Для обеспечения соблюдения квот на практике следует ввести положения, предусматривающие применение эффективных правоприменительных механизмов.

4.3 Необязательное квотирование на основе рекомендаций

В рамках этой системы квотирования работодатели юридически не обязаны принимать на работу определенный процент работников-инвалидов, однако им рекомендуется делать это. Поэтому соблюдение требований в отношении квот является добровольным, и никакие санкции не применяются в случае несоблюдения работодателями рекомендуемых квот.

Система необязательного квотирования существовала в **Нидерландах** в середине 80-х годов. Принятое законодательство требовало от работодателей содействовать занятости людей с ограниченными возможностями; была установлена целевая квота в пределах 3–5%, которую предполагалось достичь в течение трех лет. Правительство Нидерландов провело анализ эффективности системы добровольного квотирования по прошествии 3-летнего периода ее применения и пришло к выводу о незначительном улучшении ситуации в области занятости людей с ограниченными возможностями, после чего система квотирования была отменена. В конце 90-х годов было принято законодательство, предусматривающее возможность введения обязательного квотирования в пределах 3–7%, однако этот вариант до сих пор серьезно не рассматривался.

УКАЗАТЕЛЬ



Добровольное квотирование, не устанавливающее для работодателей никаких юридических обязательств и не предусматривающее никаких санкций в случае невыполнения рекомендаций, не оказывает, как представляется, существенного влияния на число людей с ограниченными возможностями в сфере занятости.

4.4 Обеспечение применения системы квот на практике

Системы квотирования можно адаптировать под национальные экономические и политические потребности, поскольку они позволяют законодателям и лицам, ответственным за разработку политики, влиять на размер и характер как целевых групп бенефициаров (людей с ограниченными возможностями), так и групп населения, на которых налагаются определенные обязательства (работодателей). Этого можно добиться различными способами, и все эти факторы следует учитывать при создании новой системы квотирования или при пересмотре существующих систем.

4.4.1 Какие люди с ограниченными возможностями должны быть охвачены системой квот?

Люди с ограниченными возможностями составляют значительную и разнообразную группу населения, включающую людей с различными возможностями и ограничениями. Поэтому одни системы квотирования охватывают всех людей с ограниченными возможностями, другие – людей с тяжелыми формами инвалидности.

Многие системы квотирования предназначены специально для тех людей с ограниченными возможностями, которые, как предполагается, испытывают наибольшие трудности в трудоустройстве – люди с тяжелой формой инвалидности. Предполагается, что такие люди в наименьшей степени могут пользоваться преимуществами, предусмотренными законодательством о недопущении дискриминации, поскольку даже в условиях, в которых дискриминация не допускается, они не могут претендовать на рабочие места и устраиваться на работу в силу своих индивидуальных качеств. Поэтому соответствующим инструментом содействия занятости этой группы населения могут быть целевые позитивные действия в форме квотирования.

Кроме того, в условиях, когда главной целью является сокращение числа людей, требующих пособий по инвалидности, системы квотирования могут охватывать всех людей, имеющих право претендовать на такие пособия.

В случаях, когда системы квотирования охватывают всех людей с ограниченными возможностями, существует риск того, что работодатели будут выполнять свои обязательства по соблюдению квоты путем приема на работу людей с легкой формой инвалидности, которые не испытывают особых трудностей в поиске работы даже при отсутствии системы квотирования. Люди с более тяжелой формой инвалидности остаются исключенными из состава рабочей силы в связи с отсутствием правовых стимулов нанимать таких людей на работу, если работодатели в целом выполняют свои обязательства по соблюдению квоты.

В **Германии** система квотирования специально ориентирована на людей с тяжелыми формами инвалидности.

В **Нидерландах** система добровольного квотирования охватывала всех людей, имеющих право на пособия по инвалидности, поскольку основная цель системы заключалась в сокращении числа лиц, имеющих право на пособие. Хотя добровольное квотирование уже не применяется, работодатели по-прежнему запрашивают освобождение от обязанности выплачивать взносы по социальному страхованию, когда 5% общего числа их работников составляют инвалиды с любой формой инвалидности.

УКАЗАТЕЛЬ



При включении системы квотирования в законодательство следует учитывать цель этой системы. Если цель заключается в оказании помощи людям с ограниченными возможностями, которые, как представляется, сталкиваются с наибольшими трудностями в получении работы, то система должна охватывать людей с более тяжелыми формами инвалидности. Если цель состоит в сокращении числа лиц, имеющих право на пособие по инвалидности, то система должна охватывать всех людей, имеющих право требовать такие пособия.

4.4.2 Как определить, кто имеет право на получение работы по квоте?

Системы квотирования должны включать определенные средства идентификации лиц, имеющих право на получение работы на основании этой системы. Эти средства включают:

- выработку определения инвалидности, основанного на понятии ограниченной трудоспособности индивида. Это необходимо только в тех случаях, когда лица, имеющие серьезные ограничения и находящиеся в неблагоприятных условиях, нуждаются в защите посредством квотирования и должны быть в состоянии пользоваться определенными преимуществами на основании соответствующих правовых положений; и
- методы определения таких лиц посредством административных процедур, например с помощью системы регистрации.

Проблемы могут возникнуть, когда определение инвалидности для целей квотирования основано на понятии расстройства здоровья, а не на понятии ограниченной трудоспособности. В таких случаях многие люди, пользующиеся системой квотирования, могут на самом деле обладать высокой трудоспособностью, даже если они признаны инвалидами, и поэтому могут не нуждаться в защите посредством квотирования при поиске работы.

Хотя система регистрации часто используется как средство идентификации лиц, пользующихся защитой системы квотирования, эти люди с ограниченными возможностями могут испытывать воздействие ряда сдерживающих факторов, в силу которых они не стремятся регистрироваться в качестве инвалидов, на которых распространяется действие системы квотирования. Например, для того чтобы зарегистрироваться, люди должны доказать, что их инвалидность является причиной определенных ограничений и снижает их способность претендовать на получение работы на обычном рынке труда, т. е. акцентировать внимание на своей недееспособности. В результате, причастность к категории регистрируемых лиц может негативно сказываться на чувстве собственного достоинства и на самооценке. Регистрация выводит человека за пределы «обычной» системы трудоустройства и выделяет факторы, делающие человека «не таким, как все». Эти факторы следует учитывать при разработке систем и принятии мер по сокращению их воздействия, например путем предоставления предусмотренных законом пособий зарегистрировавшимся лицам с ограниченными возможностями.

Другой сдерживающий фактор возникает в связи с системами, предполагающими прохождение медицинского освидетельствования перед регистрацией. В этих случаях физическая и эмоциональная нагрузка человека может оказаться еще более высокой, и государство будет также нести значительные финансовые расходы для поддержания таких систем регистрации.

УКАЗАТЕЛЬ



При разработке систем квотирования важно обеспечить в этом процессе предоставление ощутимых преимуществ людям, которые регистрируются и приобретают своего рода «метку» инвалидности. Это будет способствовать сокращению препятствий, связанных с регистрацией. Одним из способов

достижения этой цели является защита зарегистрированных лиц системой квотирования, а также предоставление им других льгот, таких как пособия по социальному обеспечению и финансовая поддержка в порядке оказания помощи в поиске и/или сохранении занятости.

4.4.3 Предоставляет ли квотирование особые преимущества определенным категориям людей с ограниченными возможностями?

Даже в тех случаях, когда квотирование ориентировано на людей с тяжелыми формами инвалидности или людей, имеющих право на пособие по инвалидности, может существовать группа лиц, испытывающих особые трудности в поиске работы по системе квотирования, или лиц, которым следует оказывать особую поддержку в обеспечении их занятости по тем или иным причинам. Эта группа населения может включать:

- людей с особенно тяжелыми формами инвалидности;
- инвалидов – ветеранов войны; и
- людей с ограниченными возможностями, являющихся учениками или стажерами.

Кроме того, вероятность найти работу, как представляется, сокращается, если инвалид обладает другим признаком, на основании которого люди часто подвергаются дискриминации (например, женщины, пожилые люди или люди, принадлежащие к этническим, языковым, религиозным или сексуальным меньшинствам).

Система квот может применяться для дополнительного стимулирования работодателей для того, чтобы нанимать таких людей. Например, путем принятия положений, согласно которым считается, что человек, испытывающий особые трудности, занимает более одной квотируемой позиции. Поэтому работодателям будет легче выполнять обязательства по соблюдению квоты за счет приема на работу таких людей.

Во **Франции** и **Германии** считается, что человек с ограниченными возможностями, являющийся учеником или стажером, или человек с особо тяжелой формой инвалидности занимает два или даже три квотированных рабочих места.

УКАЗАТЕЛЬ



Если квотирование способствует выполнению работодателями обязательств по соблюдению квоты путем приема на работу лица или лиц с ограниченными возможностями, которые сталкиваются с особыми трудностями в получении работы, то наиболее эффективным способом было бы расширение возможностей людей, реально нуждающихся в поддержке при поиске работы. Этого можно достичь посредством приравнивания одного рабочего места, предоставленного лицу, имеющему особые трудности, к более чем одному квотируемому рабочему месту.

4.4.4 Стандартное квотирование или изменяемые уровни квотирования?

Государства могут устанавливать один единый целевой показатель квоты применительно ко всем работодателям во всех секторах экономики или различные целевые показатели квоты для разных отраслей промышленности или для разных районов страны.

Целевые квоты могли бы применяться по следующим соображениям:

- в определенных секторах или районах можно создать большое количество рабочих мест, пригодных для людей с тяжелыми формами инвалидности; или
- в определенных секторах или регионах можно создать лишь ограниченное количество рабочих мест, пригодных для людей с тяжелыми формами инвалидности.

Эти факторы могут иметь значение в связи с тем, что относительный размер сельскохозяйственного и промышленного секторов или сектора услуг может быть различным в зависимости от страны или района. В каждом секторе существуют свои возможности трудоустройства людей с различными видами инвалидности. Эти возможности колеблются даже в пределах секторов и определяются производственными процессами, например, возможности трудоустройства людей с инвалидностью существенно различаются между трудоемкой системой интенсивного земледелия и высокомеханизированной системой земледелия. Соответственно, трудоем-

кая занятость создает совершенно иные возможности интеграции людей с тяжелыми формами инвалидности (такими, как интеллектуальная инвалидность) по сравнению с занятостью, в которой значительное место занимают новые технологии.

В **Китае** конкретный уровень квотирования определяется правительствами провинций, автономных районов и муниципалитетов, находящихся в прямом подчинении центрального правительства.

В **Германии** прежней системой квотирования, введенной в 1953 году, изначально устанавливалась квота на уровне 10% для государственного сектора и для банковского и страхового секторов и квота на уровне 6% для остальной части частного сектора.

УКАЗАТЕЛЬ



Прежде чем принять решение о введении единой целевой квоты, действующей в отношении всех работодателей, или об установлении специальных целевых квот для конкретных секторов или районов, следует проанализировать и внимательно изучить возможности различных секторов занятости в стране.

4.4.5 Что означает соответствующий процентный показатель квоты?

Процент квоты должен быть установлен с учетом количества человек с ограниченными возможностями, желающих и готовых работать, а также размера и профиля предприятий в экономике страны. Следует также определить, необходимо ли оказывать специальную помощь людям особой категории или с особой степенью инвалидности. Эта информация позволяет провести сравнение между количеством требуемых рабочих мест и количеством рабочих мест, которые могут быть отведены для трудоустройства людей с ограниченными возможностями в случае соблюдения квоты всеми работодателями.

В **Европейском Союзе** процентный показатель квоты колеблется от 2% в Испании до 15% в Италии, где квота распространяется не только на людей с ограниченными возможностями, но и на вдов, сирот и беженцев.

УКАЗАТЕЛЬ



До принятия решения в отношении уровня квот следует ответить на вопрос, сколько требуется рабочих мест и сколько рабочих мест будет предоставлено при различных уровнях квот.

4.4.6 Должны ли в систему квот включаться малые и средние предприятия?

Малые и средние предприятия, как правило, освобождаются от обязанности соблюдать квоту, и это оказывает влияние на эффективность системы квотирования. В одних странах это исключение относится к работодателям, на предприятиях которых занято менее 10 работников, в других странах – менее 200 работников.

Вопрос о том, должны ли малые предприятия быть охвачены системой квот или они должны быть освобождены от соблюдения квот, имеет большое значение по ряду причин.

- Аргументы в пользу включения в систему квотирования малых предприятий основаны на фактах, свидетельствующих о том, что во многих случаях социальная интеграция людей с ограниченными возможностями происходит более естественно на малых предприятиях. Кроме того, в государствах, где на малых предприятиях занято значительное число работников, исключение таких предприятий из системы квотирования может также вывести из-под учета значительную долю рабочей силы и, как следствие, существенно ограничивает количество рабочих мест, выделяемых для людей с ограниченными возможностями.
- Аргументы против включения в систему квотирования часто носят экономический характер. Например, если предприятия несут дополнительные расходы, связанные с приемом на работу лиц с ограниченными возможностями, и эти затраты не компенсируются за счет субсидий из национального реабилитационного фонда или соответствующего учреждения, то малым предприятиям с относительно небольшим объемом оборота может быть труднее покрывать эти расходы, и поэтому они могут оказаться в затруднительном положении.

В **Европейском Союзе** минимальный размер предприятий, попадающих под законы о квотировании, колеблется от 20 работников в Германии до 50 работников в Испании. Эти пороговые параметры существенно влияют на число работодателей, охватываемых системой квотирования, и число потенциально квотируемых рабочих мест. Приблизительно 90% всех предприятий в Европейском Союзе имеют девять или менее работников, и по указанным выше причинам они не попадают под действие систем квотирования, хотя и обеспечивают в Европейском Союзе около 30% занятости. Однако численность работников малых предприятий колеблется в зависимости от страны. В Португалии и Испании на таких предприятиях занято 80% работников по сравнению с 63% в Дании. Поэтому исключение малых предприятий из системы квотирования рабочих мест имеет гораздо большее значение в Португалии и Испании, чем в Дании. В странах с незначительным числом крупных предприятий, например в Монголии, где под действие системы квотирования попадают предприятия с 50 и более работниками, исключение малых предприятий из системы квот приводит к тому, что для инвалидов выделяется лишь ограниченное число рабочих мест.

УКАЗАТЕЛЬ



Прежде чем принять решение о включении или исключении малых предприятий из системы квотирования рабочих мест и определении пороговых параметров для работодателей, которые не будут попадать под действие системы квотирования, следует провести оценку значения малых предприятий в государстве. В случаях, когда малые предприятия обеспечивают высокий процент рабочих мест в государстве, воздействие системы квотирования существенно ослабнет, если такие предприятия будут исключены из системы квот. По этой причине представляется целесообразным принять решение об их включении в систему квотирования.

4.4.7 Должны ли квоты применяться в государственном и частном секторах?

Системы квотирования могут быть ориентированы либо на государственный, либо на частный сектор, либо одновременно на оба сектора. Поскольку в большинстве стран государственный сектор является основным работодателем и играет важную роль «образцового» работодателя, то ис-

ключать этот сектор из любой системы квотирования представляется нецелесообразным. Кроме того, если применять закон только к работодателям в частном секторе и исключить государственный сектор из системы квот, то возникнут сомнения относительно обязательств государственного сектора по защите людей с ограниченными возможностями, и поэтому доверие к системе квотирования будет подорвано.

Однако во многих странах уровень занятости в государственном секторе сокращается и растет в частном секторе, поэтому в долгосрочной перспективе частный сектор может создавать больше рабочих мест для людей с ограниченными возможностями. По этой причине систему квотирования целесообразно применять в отношении работодателей, как в частном, так и в государственном секторах.

УКАЗАТЕЛЬ



Системы квотирования рабочих мест должны применяться к работодателям, как в государственном, так и в частном секторах. Полное исключение государственного или частного сектора из системы квотирования значительно сократит сферу ее охвата и количество рабочих мест, которые могут быть предоставлены людям с ограниченными возможностями.

4.4.8 Какими вариантами должны располагать работодатели?

Традиционно, в соответствии с системой взимания сборов в случае несоблюдения квоты работодатели обязаны принимать на работу людей с ограниченными возможностями или уплачивать штрафной сбор в этот фонд. Анализ функционирования таких систем в последние годы показал, что многие работодатели предпочитают уплачивать штрафные сборы вместо найма людей с ограниченными возможностями, ищущих работу. Таким образом, основная цель системы квотирования – увеличить число людей с ограниченными возможностями в сфере занятости – достигается лишь частично. Чтобы противодействовать этой тенденции и заинтересовать работодателей активнее участвовать в системе квотирования, следует разработать другие возможные меры, поощряющие работодателей выполнять свои обязательства по соблюдению квоты, например предоставление возможности обучения по месту работы или размещение заказов на выполнение субподрядных работ в центрах, в которых работают инвалиды.

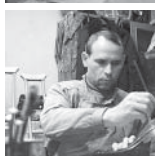
Пример

Во **Франции** закон о квотировании был пересмотрен в 1987 году с целью предоставления работодателям других возможностей, помимо приема на работу инвалидов или уплаты компенсационного сбора. В настоящее время работодатели могут частично выполнять свои обязательства по соблюдению квоты путем заключения контрактов с мастерскими, в которых трудятся инвалиды, для выполнения производственных операций или предоставления услуг либо путем разработки совместных планов и соглашений, предусматривающих прием на работу и обучение работников с ограниченными возможностями и/или техническое приспособление рабочих мест.

УКАЗАТЕЛЬ



Важно учитывать, что первоначально квотирование было введено в целях содействия занятости людей с ограниченными возможностями. Система взимания сборов в случае несоблюдения квоты, как представляется, внесла более значительный вклад в оказание содействия занятости людей с ограниченными возможностями, чем другие рассмотренные выше формы квотирования.



При составлении законов и формулировании политики в отношении инвалидности особое внимание следует уделять вопросам их реализации. Эффективность законодательства и политики, направленных на содействие обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с ограниченными возможностями, будет зависеть именно от мероприятий по их реализации на практике. Эти мероприятия должны включать информационные кампании по вопросам прав и обязанностей инвалидов, работодателей и других заинтересованных сторон в соответствии с законом; введенные программные меры, а также пакет услуг по поддержке занятости и мероприятия, ориентированные на работодателей, ищущих работу инвалидов и работников с ограниченными возможностями.

5.1 Роль информации

Информационные кампании, как правило, играют важную роль в реализации законов, содействующих занятости людей с ограниченными возможностями, и в поощрении передовой практики в области занятости. В рамках этих кампаний можно было бы, например, показать, что диверсификация на рабочем месте способствует укреплению духа предпринимательства, а также добиваться сокращения масштабов стигматизации, которая часто связана с инвалидностью, подчеркивая работоспособность инвалидов и то, что многие работодатели находят своих работников с ограниченными возможностями прекрасными сотрудниками, представляющими собой ценный вклад в человеческий капитал компании. Кампании могли бы быть направлены, например, на информирование людей с ограниченными возможностями об их правах в соответствии с трудовым законодательством или на информирование профсоюзов об их роли в предоставлении инвалидам возможности реализации их прав.

Существует большой выбор вариантов от общих информационных кампаний с привлечением радио, газет и телевидения до целевых кампаний, ориентированных на конкретные группы населения, с привлечением инструкторов по взаимному обучению (таких как работодатели или люди с ограниченными возможностями). Внимание в рамках таких кампаний следует уделять вопросам разработки и реализации законов и правил. Целесообразно привлекать к планированию и реализации этих кампаний представителей средств массовой информации.

Кроме того, на стадии планирования общих информационных кампаний следует предусмотреть использование технических консультативных

услуг, ориентированных на работодателей, людей с ограниченными возможностями и другие заинтересованные стороны. Такие услуги должны включать предоставление информации и рекомендаций по вопросам, касающимся технических средств и приспособления рабочих мест, трудоустройства, финансовых грантов и финансовых стимулов, пособий в натуральной форме, а также профессиональной ориентации и сопутствующих услуг.

УКАЗАТЕЛЬ



Чтобы добиться практического воздействия законов, чрезвычайно важно тщательно планировать информационные кампании и информационные услуги. Они должны быть разработаны в целях удовлетворения конкретных потребностей различных заинтересованных сторон.

5.2 Меры по поддержке занятости

Меры по поддержке занятости могут быть ориентированы на работодателей или на людей с ограниченными возможностями, либо на тех и других одновременно. Начало их осуществления должно быть запланировано на момент вступления закона в силу, после чего следует обеспечить их адекватное финансирование. Эти меры могут осуществляться в различной форме:

- финансовые стимулы (субсидии или налоговые льготы);
- пособия в натуральной форме, например кредиты, или передача специального оборудования для работников с ограниченными возможностями, или предоставление профессиональной подготовки людям с ограниченными возможностями;
- консультативные или информационные услуги, например программы трудоустройства, ориентированные на людей с ограниченными возможностями, рекомендации для работодателей в отношении соответствующего разумного приспособления рабочих мест или технических средств.

В случаях, когда меры по поддержке занятости осуществляются в форме финансовой поддержки, предоставленные средства могут быть использованы:

- непосредственно для покрытия дополнительных расходов, связанных с наймом работников с ограниченными возможностями, например расходов на разумное приспособление рабочих мест; или
- для финансового стимулирования людей с ограниченными возможностями или, что делается чаще, работодателей. Это стимулирование выходит за рамки каких-либо определенных дополнительных расходов, связанных с приемом на работу людей с ограниченными возможностями. Такие стимулы можно назвать «вознаграждением» работодателей, и они не предназначены для покрытия каких-либо дополнительных затрат, связанных с приемом на работу людей с ограниченными возможностями, и специально не привязаны к найму данной категории людей.

В следующих разделах рассматриваются конкретные формы мер по поддержке занятости.

5.2.1 Предоставление специального профессионального оборудования

В отдельных случаях людям с ограниченными возможностями требуется специальное оборудование, с помощью которого они могут трудиться или проходить профессиональную подготовку. Например, слепому человеку может потребоваться клавиатура со шрифтом Брайля, чтобы использовать компьютер; для человека с церебральным параличом может потребоваться адаптация сельскохозяйственного оборудования, чтобы он смог работать на ферме. Иногда изготовить или адаптировать такое оборудование довольно просто и недорого, и его можно легко получить.

Однако иногда получение и/или закупка такого оборудования сопряжены с определенными трудностями для работников с ограниченными возможностями или для работодателей. В этих случаях государственные органы могут сыграть важную вспомогательную роль в обеспечении такого оборудования либо путем его предоставления напрокат, либо в постоянное пользование. Оборудование может предоставляться лицам с ограниченными возможностями или работодателям. Если специальное оборудова-

ние предоставляется человеку с ограниченными возможностями, то он впоследствии может забрать его с собой в случае смены работы.

Государственные органы могут накапливать информацию о таком специальном оборудовании в центральной базе данных. Они могут также централизовать закупки оборудования, что приведет к значительной экономии за счет эффекта масштаба и последующим финансовым выгодам, которые были бы недоступны для отдельных лиц. При необходимости государственные органы могли бы создать производственные подразделения для изготовления и ремонта такого оборудования.

При разработке этой программы следует определить, будет ли это оборудование предоставляться бесплатно или за определенную плату или под депозит.

В Соединенном Королевстве, например, служба занятости предлагает индивидуальные программы подготовки к трудовой деятельности (называемые также программами трудовой реабилитации), чтобы помочь человеку с ограниченными возможностями получить работу. Программой предусмотрено удовлетворение потребностей, связанных с занятостью и обусловленных конкретным типом инвалидности, чтобы устранить существующие в настоящий момент препятствия на пути трудоустройства или профессиональной подготовки.

Дополнительная программа Соединенного Королевства под названием «Доступ к работе» содержит практические рекомендации, направленные на содействие устранению препятствующих трудоустройству факторов, обусловленных инвалидностью. Программой предусмотрено предоставление грантов для частичного покрытия дополнительных расходов, связанных с трудоустройством, включая приобретение специальных средств и специального оборудования для работы, или с приспособлением помещений и существующего оборудования, а также для оказания помощи по доставке на работу, если нет соответствующих средств общественного транспорта; предоставление специальных работников для оказания помощи в работе и при прохождении собеседования с целью трудоустройства.

5.2.2 Предоставление специального оборудования для повседневной жизни

Многим людям с ограниченными возможностями требуется специальное оборудование для обеспечения определенной степени независимости в повседневной жизни и для повышения их жизнеспособности. Типичные примеры такого оборудования включают инвалидные коляски и слу-

ховые аппараты. Без такого оборудования люди с ограниченными возможностями сталкиваются со значительными трудностями по ведению самостоятельного образа жизни, поиску и сохранению работы. Поэтому предоставление оборудования, необходимого для участия во всех сферах жизни, может играть важнейшую роль для оказания людям с ограниченными возможностями помощи в получении работы. В связи с тем, что такое оборудование используется не только для работы, но и в других областях, нет оснований ожидать от работодателей предоставления таких технических средств. Выполнение этой задачи должны координировать государственные органы, которые наряду с предоставлением специального оборудования для работы могли бы создать производственные подразделения по изготовлению и техническому обслуживанию столь необходимого для повседневной жизни оборудования.

Как и в случае со специальным профессиональным оборудованием, следует определить, будет ли это оборудование предоставляться бесплатно или за определенную плату. В некоторых странах проводится оценка имущественного положения и наличия определенного уровня доходов, на основании которой одним людям предлагается самим оплатить оборудование, другим оборудование предоставляется бесплатно.

5.2.3 Предоставление транспортных средств

Общей проблемой для людей с ограниченными возможностями является транспорт. Низкий уровень транспортного обеспечения ограничивает их возможности ездить на работу, с работы и в другие места. Системы общественного транспорта часто недоступны людям с определенными типами инвалидности, и многие люди с ограниченными возможностями не могут иметь собственный автомобиль или пользоваться дорогостоящими услугами частных такси.

Для осуществления поездок людей с ограниченными возможностями на работу и с работы в безопасных и надлежащих условиях может быть введен ряд мер:

- Наиболее перспективной является разработка доступной системы общественного транспорта. Это предполагает обеспечение доступности автобусов, трамваев, поездов, метро и такси всем людям с ограниченными возможностями, включая людей, пользующихся инвалидными колясками.

- Там, где имеются, по крайней мере, несколько частных такси, оборудованных для людей с ограниченными возможностями, могут предоставляться ваучеры для осуществления расчетов за поездки на такси на работу и с работы. Эти ваучеры могут предоставляться либо работодателями, либо государственными органами.
- Лицам с ограниченными возможностями может предоставляться финансовая поддержка с целью самостоятельного решения вопроса о транспорте. Эти деньги могут быть использованы для оплаты такси, покупки или аренды (адаптированного) автомобиля либо оплаты услуг другого лица для доставки на работу.
- Могут быть созданы специальные отдельные системы транспорта, позволяющие людям с ограниченными возможностями осуществлять поездки на работу и с работы. Эти системы обычно включают адаптированные миниавтобусы, которыми могут пользоваться люди, передвигающиеся на инвалидных колясках.

В **Австралии** проездное пособие представляет собой финансовую помощь людям с ограниченными возможностями, которые заняты на оплачиваемой работе, занимаются добровольчеством, проходят профессиональную подготовку, обучение жизненно необходимым навыкам и навыкам самостоятельной жизни либо сочетают оплачиваемую работу и обучение и которые не в состоянии пользоваться общественным транспортом без существенной помощи. Каждый получатель пособия вправе решать, как использовать эти деньги для удовлетворения своих потребностей в отношении мобильности. Например, деньги можно использовать на покупку, содержание и использование адаптированного транспортного средства; для оплаты труда других лиц, предоставляющих транспортные услуги с применением личного автомобиля, или для оплаты поездок на такси.

5.2.4 Финансовая поддержка

...людей с ограниченными возможностями

Некоторым людям с ограниченными возможностями может потребоваться финансовая поддержка или финансовые стимулы, чтобы предоставить им возможность или поощрить их заниматься оплачиваемой работой. Такая финансовая поддержка или стимулы могут быть необходимы по следующим причинам:

- Получив работу, люди могут отказаться от права требовать предоставления им социальных пособий по инвалидности, которые они рассматривают в качестве средства обеспечения гарантированного и регулярного дохода. Это может быть трудным решением, поскольку наличие работы не исключает появления неопределенности в будущем. Директивным органам следует уделять внимание тому, чтобы система социального обеспечения не сдерживала стремления людей с ограниченными возможностями получить работу.

Один из способов достижения этой цели заключается в предоставлении людям с инвалидностью возможности автоматически восстанавливать право на получение пособия по инвалидности, если по тем или иным причинам они не могут оставаться в сфере занятости. Это право может быть ограничено во времени, например, действовать в течение одного года.

Другим способом является введение «переходной» системы, в рамках которой люди имеют право получать доход до установленного уровня в качестве дополнения к пособию по социальному обеспечению при сохранении размера этого пособия; пропорциональное сокращение размера этого пособия происходит по мере приближения размера дохода к установленному уровню; и выплата пособия прекращается после превышения установленного порогового уровня дохода.

- Еще одна причина необходимости предоставления финансовой поддержки и финансовых стимулов заключается в том, что многие люди с ограниченными возможностями могут найти только низкооплачиваемую работу. С финансовой точки зрения это может создать для них условия, ничуть не лучшие по сравнению с получением пособий по инвалидности. Финансовые стимулы, дополняющие пакет низкой заработной платы, могут поощрять этих людей к тому, чтобы устраиваться на низкооплачиваемую работу.
- Другая причина заключается в том, что люди, начинающие работать на новом месте, часто должны нести определенные расходы до того, как они приступят к работе. Эти расходы могут возникнуть в связи с необходимостью приобрести новую одежду, специальное оборудование или пройти профессиональную подготовку или заранее оплатить проездной билет. Разовое пособие людям с ограниченными возможностями, имеющим ограниченные ресурсы, может помочь покрыть эти расходы, чтобы они не стали препятствием для устройства на работу.

В **Финляндии** пособие по инвалидности выплачивается инвалидам в возрасте от 16 до 64 лет, чтобы помочь им лучше справляться с трудностями повседневной жизни на работе или содействовать им в получении образования. Пособие предназначено для компенсации расходов, обусловленных инвалидностью или плохим состоянием здоровья. Существует три ставки пособия в зависимости от категории инвалидности. Уровень дохода получателя пособия или стоимость его собственности не влияет на размер пособия, которое также не облагается налогами.

В **Новой Зеландии** пособие по инвалидности компенсирует людям регулярно повторяющиеся расходы, которые они несут в связи с инвалидностью. Размер выплачиваемой суммы зависит от суммы затрат заинтересованного лица и уровня его дохода.

...работодателей

Финансовые субсидии

Государственные органы могут предоставлять финансовые субсидии работодателям в виде грантов или налоговых льгот для покрытия их дополнительных издержек, связанных с наймом работника с ограниченными возможностями. В некоторых случаях в результате, например, предоставления дополнительной профессиональной подготовки и осуществления необходимого приспособления помещений работодатель может нести определенные дополнительные затраты. Для того чтобы эти затраты не играли роль сдерживающего фактора или не являлись причиной отказа от приема на работу людей с ограниченными возможностями, государственные органы могли бы полностью или частично нести эти затраты. Однако во многих случаях работодатели не несут никаких дополнительных затрат, и не требуется предоставление финансовых субсидий.

В Бельгии коллективным договором, заключаемым между социальными партнерами, предусмотрено, что при определенных условиях работодатель может выплачивать работнику с ограниченными возможностями лишь часть общего размера вознаграждения, остальную же часть выплачивает государство. В исключительных случаях инспекторы труда могут разрешить работодателям осуществлять выплаты работникам, получающим вознаграждение в связи с инвалидностью, которое должно быть ниже минимального уровня, установленного на основании коллективного договора или обычая. Это сокращение, размер которого никогда не может составлять менее 50% от обычного размера вознаграждения, обу-

словлено более низкой производительностью работника. Разница между суммой, которую работодатель имеет право выплатить, и обычным уровнем вознаграждения выплачивается людям с ограниченными возможностями государственными органами.

В Германии работодатели могут подавать заявки на кредиты или гранты в целях выполнения обязанностей в отношении разумного приспособления рабочих мест. Кроме того, всем людям с ограниченными возможностями предоставляются дотации к заработной плате и возможность получения профессиональной подготовки. Работодатели, на которых не распространяются требования в отношении разумного приспособления рабочих мест или соблюдения обязательной квоты, также могут подавать заявки на гранты, чтобы обеспечить доступность рабочих помещений и рабочих мест. Дотации к заработной плате предоставляются в случаях низкой производительности труда работника с ограниченными возможностями. Размер предоставляемой суммы зависит от категории инвалидности и других факторов, препятствующих интеграции в открытый сектор занятости, например возраста. Дотации к заработной плате предоставляются в течение ограниченного периода, не превышающего трех или восьми лет в зависимости от различных факторов.

В Нидерландах субсидии могут предоставляться работодателю или работнику с ограниченными возможностями для компенсации затрат на «технические средства»/«услуги», связанные с (ре)интеграцией. Это может быть специальное оборудование, транспортные средства, возможности для получения образования или профессиональной подготовки и т. д.

Финансовые стимулы в целях поощрения приема на работу

Работодателям могут предоставляться финансовые стимулы в виде грантов, субсидий, стимулирующих занятость, или налоговых льгот, которые направлены на поощрение найма работодателями работников с ограниченными возможностями. В отличие от указанных выше финансовых субсидий, величина этого стимула не обусловлена и не ограничивается какими-либо дополнительными затратами работодателя, связанными с приемом на работу конкретного человека с ограниченными возможностями. Финансовые стимулы предназначены для поощрения приема на работу работодателями людей с ограниченными возможностями; они также могут быть полезны для содействия занятости людей с ограниченными возможностями, испытывающих особые трудности на рынке труда.

Размеры стимулов могут быть связаны с возможными трудностями найма работника или его более низкой производительностью.

Например, может считаться, что человеку с тяжелой формой инвалидности или без установленной истории трудовой деятельности труднее найти работу, чем человеку с легкой формой инвалидности или с установленной историей трудовой деятельности. Стимулы могут быть привязаны к продолжительности периода, в течение которого работник оставался безработным. Более действенный стимул может быть предусмотрен в отношении работника, который оставался безработным в течение, как минимум, одного года. Этот подход, как представляется, будет менее стигматизирующим, и им легче пользоваться, чем в случае привязки стимула к уровню работоспособности человека. Стимулы могут носить временный характер (например, ежемесячные выплаты в течение одного или двух лет) или без ограничения по времени.

При разработке мер финансового стимулирования необходимо принимать меры, направленные на предотвращение или сведение к минимуму следующих возможных проблем:

- в случаях, когда системы носят временный характер, работодатели, как представляется, склонны как можно скорее уволить работника с ограниченными возможностями, работающего в соответствии с этой системой, и принять на работу нового работника с ограниченными возможностями, на которого распространяется право на получение финансовой поддержки;
- работники с ограниченными возможностями, которые приняты на работу по таким схемам, могут подвергаться стигматизации и считаться менее способными или менее продуктивными;
- работники, не являющиеся инвалидами, могут быть недовольны тем, что рабочие места предоставляются субсидируемым работникам с ограниченными возможностями, если они воспринимают их как угрозу своей собственной работе.

В случаях, когда выплаты осуществляются на временной основе, работодатель мог бы быть обязан держать работника в течение определенного периода времени после прекращения выплаты стимула. В этих случаях можно было бы предусмотреть проведение информационных кампаний, чтобы показать способности работников с ограниченными

возможностями и преодолеть стереотипы. Можно также заручиться поддержкой профсоюзов в целях применения системы финансового стимулирования как средства устранения негативного отношения, которое могут испытывать к системе работники, не являющиеся инвалидами.

В **Австралии** применяется система дотаций к заработной плате, стимулирующая работодателей предоставлять рабочие места людям с ограниченными возможностями на открытом рынке труда. Система направлена на повышение конкурентоспособности работников с ограниченными возможностями для получения работы с продолжительностью рабочего дня не менее 8 часов в неделю на период не менее 13 недель.

В **Канаде** безработным лицам, имеющим право на страхование по безработице, которым трудно найти работу в связи с наличием факторов, препятствующих занятости, оказывается помощь в поиске работодателей, готовых вступить в соглашение с местным отделением Канадского агентства по человеческим ресурсам в целях трудоустройства этих лиц. Договоренность с работодателем может быть утверждена на срок до 78 недель.

В **Нидерландах** работодателям предоставляется установленная субсидия (называемая «бюджетом на трудоустройство») в качестве компенсации за прием на работу человека с ограниченными возможностями, по крайней мере, на шестимесячный период или на постоянной основе. Кроме того, субсидия (называемая «бюджетом на перемещение») может предоставляться работодателю, предоставляющему новую работу человеку, который не в состоянии выполнять работу, на которую он изначально был принят. Кроме того, государственные субсидии могут предоставляться работодателям, которые подают заявку на специализированный пакет субсидий, когда затраты на реинтеграцию работника превышают бюджет на трудоустройство или бюджет на перемещение на другую должность.

УКАЗАТЕЛЬ



Следует сочетать финансовые стимулы и услуги по содействию занятости в целях оказания помощи ищущим работу людям с ограниченными возможностями в их трудоустройстве и поощрения работодателей к тому, чтобы они нанимали и сохраняли на работе людей с ограниченными возможностями, а также облегчения для них этой задачи.



Для заметок

6.1 Консультации с социальными партнерами и гражданским обществом

Законодатели и лица, ответственные за разработку политики, должны предусматривать проведение широких консультаций на предварительных этапах разработки проектов законов или их пересмотра, направленных на содействие занятости лиц с ограниченными возможностями, а также политики, направленной на реализацию этих законов. Широкие консультации позволяют органам, занимающимся разработкой законов и политики, использовать знания, накопленные в обществе и способствующие эффективной реализации законов и политики после их принятия.

6.1.1 Консультации с организациями людей с ограниченными возможностями

В первую очередь, важно проводить консультации с организациями, в которые входят люди с ограниченными возможностями и которые созданы в интересах этих людей. Эти организации должны представлять сообщество людей с ограниченными возможностями. Эти организации следует поощрять к тому, чтобы они принимали во внимание проблемы женщин и других социально незащищенных и недостаточно представленных групп людей с ограниченными возможностями. Всегда следует исходить из того, что люди с ограниченными возможностями сами могут представлять себя и не нуждаются в том, чтобы их интересы представляли люди, не являющиеся инвалидами. Однако не все люди с ограниченными возможностями могут представлять себя самостоятельно в связи с молодым возрастом или серьезной интеллектуальной инвалидностью. В этих случаях представительство могут осуществлять члены семьи или организации адвокатов, хотя даже в таких случаях следует принимать все меры, чтобы прислушаться к людям с ограниченными возможностями, которые могут быть в состоянии выразить определенное мнение.

Сообщество людей с ограниченными возможностями весьма неоднородно. Может существовать большое количество различных организаций, представляющих интересы людей с различными типами инвалидности. В таких условиях следует проводить консультации со всеми крупными организациями. Консультации могут быть организованы национальными советами по делам инвалидов или сетью национальных организаций инвалидов.

Целесообразно разработать документ с изложением позиции по вопросам, которые предстоит решать, и вариантами изменений в качестве основы для начала проведения консультаций. Крупным организациям инвалидов может быть специально предложено представить замечания и обсудить этот документ с изложением позиции, а небольшим организациям (о существовании которых органы власти могут не знать) можно дать возможность представить свои ответы, если они этого пожелают. Для эффективного применения этого подхода следует широко распространить документ с изложением позиции и надлежащим образом проинформировать общественность о проведении консультаций. Запросы для комментариев общественности обогащают дискуссию на этом предварительном этапе работы.

Поддержка со стороны большей части сообщества инвалидов имеет большое значение для достижения успеха любой будущей политики. При отсутствии такой поддержки люди с ограниченными возможностями могут бойкотировать политику, например, отказываясь от регистрации в качестве инвалидов, от обращения за финансовой или материальной поддержкой, от обеспечения соблюдения индивидуальных прав в судебном порядке. Без этой поддержки вряд ли удастся эффективно применять законодательство или политику.

Участие людей с ограниченными возможностями

Государствам следует учитывать, что люди с ограниченными возможностями и их организации сталкиваются с определенными трудностями в представлении мнений и замечаний в отношении проектов законов и программных инициатив. Это может быть обусловлено тем, что они не привыкли участвовать в консультациях по вопросам права и политики и, следовательно, им необходимо больше времени, чтобы продумать и сформулировать необходимую для ответа информацию, или тем, что они физически не в состоянии осмыслить и понять письменную информацию. Особые усилия могут потребоваться в целях содействия участию организаций людей с ограниченными возможностями.

Любые сведения, представленные письменно или устно в рамках консультаций, должны включать достаточный объем справочной информации с четким изложением рассматриваемых вопросов и предлагаемые механизмы решения этих проблем. Следует также подчеркивать тот факт, что мнения людей с ограниченными возможностями высоко ценятся и учитываются. Это обусловлено тем обстоятельством, что организации

людей с ограниченными возможностями не привыкли к тому, что кто-то интересуется их мнением по таким вопросам, и, возможно, потребуется поощрять их участие в таких консультациях.

В случае распространения письменной информации может потребоваться использование документов в альтернативных форматах для охвата людей с определенными типами инвалидности:

- использование шрифта Брайля, чтобы документы могли самостоятельно прочитать слепые люди;
- использование крупного шрифта, чтобы документы могли самостоятельно прочитать люди с ослабленным зрением; и
- использование легко читаемых текстов с краткими резюме, чтобы документы могли самостоятельно прочитать люди, испытывающие затруднения при обучении.

В случаях, когда подготовка документов в альтернативных форматах не представляется возможной по финансовым причинам или когда это не представляется целесообразным (например, в связи с неграмотностью), следует напомнить читателям о необходимости ознакомления с информацией и привлечения к консультациям слепых людей и людей с интеллектуальной инвалидностью. В таких случаях необходимо зачитывать документы вслух, предоставлять их в записи на магнитной ленте или разъяснять их содержание простым для понимания языком. Кроме того, профессиональные чтецы должны помнить о необходимости привлечения таких людей с ограниченными возможностями к процессу консультаций, и они должны, в идеальном случае, владеть навыками ведения дискуссии, чтобы обеспечить участие в консультациях людей с ограниченными возможностями.

В различные части страны можно направить представителей государственных органов, чтобы провести обсуждение правовых вопросов и программных мер с людьми, имеющими ограниченные возможности, и их организациями. Такие встречи могут дополнить ранее представленную в письменном виде информацию и способствовать ее более глубокому пониманию. Можно предусмотреть проведение общих собраний, чтобы охватить большое количество людей, которые не получили или не смогли прочитать письменные документы, касающиеся консультаций. Представители этих органов могли бы проинформировать государственные органы о проделанной работе и сформулировать рекомендации на основе мнений, услышанных в ходе встреч.

В иных случаях государственные органы могут обучить людей с ограниченными возможностями, чтобы они смогли выступать и председательствовать на таких встречах, а затем сообщить об услышанных мнениях. Это может способствовать проведению более открытых и неформальных обсуждений среди сообщества людей с ограниченными возможностями.

На таких собраниях может потребоваться перевод на язык глухонемых, чтобы содействовать участию глухих людей, пользующихся языком жестов. Перевод могли бы обеспечить местные общины, для чего им следует предоставить своевременную информацию и необходимую техническую поддержку.

При отсутствии возможности проведения собраний можно использовать дискуссионные радиoprogramмы для стимулирования обсуждения правовых вопросов и программных мер, а также для обеспечения обратной связи.

В Ирландии был создан независимый комитет для выработки рекомендаций правительству по вопросам политики в отношении инвалидности. Все члены комитета имели какую-либо инвалидность или были родителями людей с ограниченными возможностями, которые не могли самостоятельно представлять свои интересы. Члены комитета совершали поездки по всей Ирландии и проводили публичные собрания для обсуждения будущей политики Ирландии в отношении инвалидности. По завершении своей работы комитет представил подробный отчет, составленный с учетом мнений членов комитета и мнений, высказанных участниками собраний, по вопросам разработки политики в отношении инвалидности в Ирландии.

6.1.2 Консультации с работодателями и организациями работодателей

Многие обязанности, обусловленные законами или политикой, направленными на содействие занятости людей с ограниченными возможностями, ложатся на плечи работодателей. Поэтому крайне важно выяснить мнение работодателей до принятия законов или политики или до внесения в них поправок и, по возможности, работать в тесном сотрудничестве с работодателями.

Во многих странах существуют центральные организации работодателей, представляющие большое число работодателей. Однако консультации с организациями работодателей нельзя ограничивать одним органом; их следует проводить с органами, которые представляют различные ка-

тегории работодателей, такие как работодатели в сельскохозяйственном и промышленном секторах, работодатели в других секторах, а также работодатели на крупных и малых предприятиях. Это объясняется тем, что различные отрасли промышленности или различные сектора могут иметь возможность предлагать различные варианты трудоустройства людей с ограниченными возможностями. Как и в случае проведения консультаций с организациями людей с ограниченными возможностями, одним из средств обеспечения широкого и основанного на имеющейся информации участия в консультациях может быть применение открытого документа с изложением позиции в целях представления замечаний.

Законодателям и лицам, ответственным за разработку политики, следует учитывать, что работодатели часто не желают выполнять обязательства в отношении приема на работу людей с ограниченными возможностями, а также в других областях, отдавая предпочтение добровольному кодексу добросовестной практики. Во многих случаях после попыток применения добровольного подхода страны Европы и Северной Америки в целом отказались от такого подхода к содействию занятости людей с ограниченными возможностями и ввели обязательные для работодателей системы. С учетом этих моделей следует тщательно разработать и опубликовать «экономическое обоснование» систем трудоустройства людей с ограниченными возможностями при обеспечении прозрачности информации в отношении функционирования различных вариантов политики в других местах и в отношении причин успеха некоторых из этих программных мер.

6.1.3 Консультации с работниками и профсоюзами

Как и в случае с организациями работодателей, консультации следует проводить как с центральной профсоюзной организацией, так и с отраслевыми профсоюзами. Законодатели и лица, ответственные за разработку политики, должны также учитывать, настроены ли в целом профсоюзы поддерживать занятость работников с ограниченными возможностями. Некоторые профсоюзы могут исходить из того, что их члены не являются инвалидами, и поэтому могут посчитать «рискованными» активные усилия по содействию занятости работников с ограниченными возможностями. С другой стороны, профсоюзы, возможно, уже активно участвуют в продвижении занятости людей с ограниченными возможностями и могут предоставить ценную информацию в отношении имеющихся трудностей и эффективной политики.

Каждый раз, когда **Европейский Союз** готовится внести новый европейский закон о труде, он обязан провести консультации с социальными партнерами – представителями работодателей и работников – в отношении целесообразности принятия закона в предложенной области. Если Европейский Союз принимает решение продолжить эту работу и предложить принятие закона в данной области, то он должен провести консультации с социальными партнерами в отношении содержания этого законодательства.

6.1.4 Консультации с поставщиками услуг

В процессе консультаций должны также участвовать органы, предоставляющие специальные услуги людям с ограниченными возможностями, такие как учебные и реабилитационные услуги и услуги на рабочих местах. Во время консультаций законодатели и лица, ответственные за разработку политики, должны рассматривать возможности наиболее эффективного использования их опыта и знаний для содействия открытой занятости людей с ограниченными возможностями. Следует учитывать, что спрос на специальные услуги некоторых поставщиков может сократиться в случае увеличения количества людей с ограниченными возможностями, способных выйти на открытый рынок труда, поэтому они будут вынуждены осуществить соответствующие адаптационные мероприятия и перемены. Возможно, что некоторые специальные услуги уже активно используются для поддержки занятости людей с ограниченными возможностями на открытом рынке труда, например путем реализации программ трудоустройства или поддержки занятости, и эти организации смогут предоставить ценные рекомендации в отношении того, что работает, а что нет, и послужить образцом для других организаций.

6.1.5 Консультации с другими заинтересованными сторонами

Для облегчения консультаций с другими заинтересованными сторонами, которые могут иметь опыт оказания непосредственно поддержки людям с ограниченными возможностями (в сфере занятости), такими как религиозные и/или другие благотворительные организации, можно использовать открытый документ с изложением позиции.

УКАЗАТЕЛИ



При принятии или пересмотре законов или политики в отношении инвалидности законодателям и лицам, ответствен-

ным за разработку политики, следует проводить консультации со многими людьми и организациями, особенно с людьми, имеющими ограниченные возможности, и организациями, представляющими их интересы, профсоюзами и работодателями, поскольку все они располагают ценными знаниями в отношении имеющихся трудностей и возможных политических инструментов и подходов. Кроме того, важную роль могут также играть независимые эксперты и консультанты; органы, которые уже участвуют в применении системы квотирования рабочих мест или в мониторинге применения законодательства о недопущении дискриминации. Это позволит выявить и должным образом решить имеющиеся проблемы.

☞ Для обеспечения участия организаций людей с ограниченными возможностями и проведения консультаций с этими организациями потребуется рассмотреть альтернативные коммуникационные средства, чтобы в полной мере учесть опыт и знания этих людей при разработке или пересмотре законодательства или программных мер.

☞ Государственные органы должны стремиться использовать опыт и знания социальных партнеров, чтобы помочь им разработать соответствующие правовые и программные меры. Например, при проведении объективной оценки целесообразности квотирования рабочих мест и при рассмотрении форм квотирования или при разработке антидискриминационных мер.

6.2 Процесс консультаций

Процесс консультаций может включать ряд этапов, прежде чем проект будет направлен из соответствующего отраслевого министерства в министерство юстиции или аналогичное ведомство, а затем на рассмотрение правительства и соответствующего парламентского комитета. Консультации могут проводиться в различной форме.

Консультации по вопросам законодательства и политики в отношении людей с ограниченными возможностями часто проводятся с участием людей с инвалидностью, их представителей и поставщиков услуг, связанных с инвалидностью. Консультации могут проводиться в рамках целевых

рабочих групп, создаваемых для конкретной цели консультирования по вопросам законодательства, или в рамках существующих национальных комитетов или советов, представляющих правительственные министерства, а также организации, созданные людьми и для людей с ограниченными возможностями. В одних случаях консультации проводятся на разовой основе, в других – в форме совещаний или встреч, организуемых правительством.

Примеры

В **Австралии** Национальный консультативный совет по вопросам инвалидности (NDAC) консультирует правительство Австралийского Союза через Министерство семьи и коммунального обслуживания. Члены созданного в 1996 году Совета отбираются на основе их опыта и знаний по вопросам инвалидности. Совет играет важную роль в содействии процессу проведения консультаций с организациями инвалидов, семьями, опекунами и поставщиками услуг в рамках крупных инициатив правительства. Совет поддерживает также связь с аналогичными консультативными органами по вопросам инвалидности, действующими на уровне штатов и территорий.

В **Камбодже** Совет по осуществлению мер по вопросам инвалидности (DAC) был создан в 1999 году, чтобы консультировать правительство по вопросам, касающимся стратегии и законодательства об инвалидности, а также выступать в качестве координационного органа программ и услуг, связанных с инвалидностью. В Исполнительный орган Совета входят представители правительства, организаций инвалидов и неправительственных организаций. В деятельности Совета принимают участие социальные партнеры через рабочие группы, создаваемые для конкретных целей.

В **Китае** при разработке законов и политики в отношении людей с ограниченными возможностями правительство проводит консультации с Всекитайской федерацией инвалидов, Всекитайской федерацией профсоюзов и Китайской конфедерацией предприятий. Регулярные консультации по вопросам осуществления национальной политики проводятся также с федерациями организаций инвалидов, профсоюзами и организациями предприятий.

В **Кении** в 1992 году была создана Целевая группа по вопросам инвалидности для рассмотрения законов, касающихся лиц с ограниченными возможностями. Одна из основных рекомендаций заключалась в принятии предложенного законопроекта по делам инвалидов. Одноименный акт был принят в 2003 году после проведения широких дополнительных консультаций с организациями инвалидов и поставщиками услуг.

На **Маврикии** Совет по профессиональной подготовке и трудоустройству инвалидов, созданный на основании закона в 1996 году, оказывает консульта-

тивные услуги правительству по вопросам реализации национальной политики. В Совет входят представители инвалидов и работодателей.

В материковой части **Танзании** организации работодателей и работников осуществляют сотрудничество в области применения законодательства об инвалидности в рамках Управления по профессиональному образованию и подготовке и Национального консультативного совета.

В **Соединенном Королевстве** в декабре 1997 года была создана Целевая группа по правам инвалидов для рассмотрения всего спектра вопросов, затрагивающих жизнь людей с ограниченными возможностями, и для оказания консультативных услуг правительству в отношении будущих действий, направленных на продвижение всеобъемлющих и осуществимых гражданских прав.

Для обеспечения эффективного и реального отражения потребностей страны в консультациях по вопросам законодательства и политики, связанных с инвалидностью, должны участвовать социальные партнеры – представители организаций работодателей и работников, а также представители людей, имеющих ограниченные возможности. Примеры возможных способов организации таких консультаций можно найти при рассмотрении процесса разработки и реформы трудового законодательства в различных странах. В одних случаях такие консультации проводятся в рамках существующих трехсторонних органов, в других случаях – через органы, созданные специально для этих целей или посредством более неформальных механизмов. Иной формой проведения консультаций могут быть прямые контакты министерства труда с социальными партнерами и опубликование «Белых книг». Иногда процессу консультаций оказывают содействие национальные или международные консультанты, приглашаемые для предоставления помощи в разработке законодательства.

Примеры проведения консультаций в рамках специальных трехсторонних целевых групп

В **Индонезии** в ответ на социальные последствия азиатского финансового кризиса и краха авторитарного режима в пользу демократических политических реформ в 1999 году указом министра трудовых ресурсов была создана Трехсторонняя (+) целевая группа. Среди членов были представители правительства, работодатели, работники и другие заинтересованные группы гражданского общества. В ходе широкого консультативного процесса, включающего проведение семинаров, организованных Департаментом трудовых ресурсов, участники, представленные в Трехсторонней (+) целевой группе,

проанализировали и пересмотрели законы о труде, чтобы должным образом отреагировать на ситуацию на современном демократическом рынке труда.

В **Кении** в настоящее время при поддержке МОТ проводится скоординированный процесс реформы трудового законодательства, которая направлена на пересмотр и обновление законов. Новые законы будут способствовать укреплению социального диалога в правовом поле в соответствии с ратифицированными Кенией нормами МОТ. Созданная в мае 2001 года Трехсторонняя целевая группа по трудовому законодательству провела общенациональные консультации в целях определения содержания нового трудового законодательства. Консультации проходили при активном участии заинтересованных сторон: на первом этапе в средствах массовой информации было опубликовано приглашение принять участие в общественном обсуждении; в ходе обсуждений свою точку зрения высказали около 40 учреждений, неправительственных организаций и отдельных лиц. Целевая группа представила свой заключительный доклад и проект законодательства министру труда и развития человеческих ресурсов весной 2004 года.

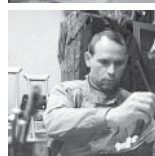
Примеры проведения консультаций в рамках существующих трехсторонних органов

В **Южной Африке** в 1995 году был создан Национальный совет по вопросам экономического развития и труда (NEDLAC). Создание Совета отражает приверженность правительства, сформированного после отмены апартеида, идее достижения представительного консенсуса по основным вопросам политики в области экономики, социальной жизни и развития. В свете конкретных потребностей Южной Африки в состав Совета вошли традиционные социальные партнеры и организации, представляющие интересы общества. Задачи Совета включают рассмотрение всего предлагаемого трудового законодательства, связанного с политикой на рынке труда, до его представления в парламенте. Совет достиг согласия по широкому кругу законов, включая Закон 1998 года о равенстве при трудоустройстве, запрещающий дискриминацию по признаку инвалидности и по другим основаниям. Был также принят ряд кодексов добросовестной практики, в том числе Кодекс добросовестной практики в области занятости людей с ограниченными возможностями.

В **Венгрии** в соответствии с Трудовым кодексом в 1992 году был признан Национальный совет по согласованию интересов сторон (NICC). В состав Совета вошли социальные партнеры и министерство труда. Совет отвечает за обеспечение проведения консультаций по вопросам трудовых отношений и занятости, имеющим национальное значение, в частности, по реформе трудового законодательства. Социальные партнеры имеют также законные права на получение информации.

УКАЗАТЕЛИ

-  Независимо от выбора официальных механизмов или неформальных подходов, процесс консультаций предоставляет уникальную возможность собрать за одним столом различные стороны, которые заинтересованы в разработке законодательства и политики по вопросам инвалидности и которые затронуты этими законодательством и политикой. Такой консультативный процесс, в котором участвуют правительство, работодатели, представители работников и людей с ограниченными возможностями, а также другие заинтересованные стороны, имеет большое значение, поскольку он призван обеспечить должное отражение изменяющихся интересов в законодательстве и политике.
 -  Высокую эффективность показала практика проведения семинаров по возможности с максимально широким участием заинтересованных сторон в целях тщательной отработки текстов законов. Законодатели и лица, ответственные за разработку политики, должны приложить все необходимые усилия, чтобы обеспечить участие в процессе консультаций социальных партнеров и представителей гражданского общества.
-





Для заметок

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Помимо рассмотрения вопросов о том, как должны выполняться требования законодательства и реализовываться политика, а также проводиться консультации в целях обеспечения широкой поддержки, весьма важно на этапе подготовки проектов документов разработать порядок применения этих законов и этой политики. В некоторых странах были созданы специальные организации и органы для содействия соблюдению принципа недопущения дискриминации, и установленные законом обязанности этих органов должны включать реализацию политики в отношении обеспечения равных возможностей трудоустройства. Поскольку эта политика и это законодательство касаются также законов о правах человека, ответственность за исполнение которых, в конечном итоге, несет государство, обязанность по обеспечению их соблюдения нельзя возлагать только на отдельных лиц и группы населения с особыми интересами – требуется также определенное участие со стороны государства. В законодательстве и политике следует предусмотреть различные или изменяющиеся условия реализации законодательства и возникающие в этой связи вопросы. Одни из этих вопросов относятся к оперативной деятельности, другие в большей степени носят структурный характер.

Применение закона может обеспечиваться посредством:

- органов инспекции труда;
- административной системы мониторинга, такой как национальный совет по вопросам инвалидности, институт омбудсмена или комиссия по вопросам обеспечения равенства;
- судебной системы в области уголовного, гражданского или трудового права;
- судов по вопросам занятости в промышленности; или
- сочетания вышеуказанных подходов.

Законодательство в области занятости лиц с ограниченными возможностями обычно содержит положения с указанием институциональных структур, ответственных за применение законодательства; положения, предусматривающие процедуру объявления об их создании, если речь идет о новых структурах (например, национальный совет по вопросам инвалидности); а также положения, содержащие разъяснения в отношении их состава, роли и функций. В законе могут быть прописаны функции судов по трудовым вопросам, процедуры рассмотрения жалоб и соответствующие санкции (административные и уголовные штрафы, лишение свободы, гражданский иск).

7.1 Право и практика

Функции по мониторингу и оценке результатов проведения политики и соблюдения законодательства о равных возможностях трудоустройства могут быть возложены на соответствующие правоохранительные органы и/или поручены специальным организациям или независимым научно-исследовательским учреждениям.

Политика и законы часто возлагают на работодателей обязанности собирать данные о количестве принятых на работу людей с ограниченными возможностями и передавать эти сведения в специальное агентство. Такие данные могут использовать советы работников, в обязанности которых нередко входит содействие обеспечению равных возможностей трудоустройства на предприятии, а также социальные партнеры, когда речь идет о разработке и оценке коллективных трудовых соглашений.

Сбор таких данных предполагает определенное ограничение права на неприкосновенность частной жизни работающих инвалидов, поскольку сбору и передаче третьей стороне подлежит информация о зарегистрированной или незарегистрированной инвалидности этих лиц. Особое внимание следует уделять вопросу о методах согласования на сбалансированной основе потребности в информации и необходимости содействия обеспечению равных возможностей трудоустройства обездоленных и недостаточно представленных на рынке труда групп населения. Совмещение задачи по сбору информации с правом на неприкосновенность частной жизни предполагает принятие законов, четко определяющих цели и условия, при которых могут осуществляться сбор и передача такой информации личного характера. Например, французский Трудовой кодекс (L. 520) содержит конкретные положения, касающиеся сбора статистических данных, в частности о количестве работающих людей с ограниченными возможностями без указания фамилий людей.

Инспекции по труду может быть поручено в рамках выполнения обычных обязанностей по сбору данных осуществлять сбор информации о проведенных мероприятиях или о нарушениях законодательства об инвалидности или законодательства об обеспечении равенства с учетом аспектов инвалидности.

Задачи в области мониторинга результатов проведения политики и соблюдения законодательства о равных возможностях трудоустройства и оценки их воздействия могут быть также возложены на такие органы,

как комиссии по правам человека, комиссии по равным возможностям или по делам инвалидов. Эффективность этих органов обычно зависит от наличия данных, предоставляемых отдельными работодателями, однако они нередко уполномочены начинать расследования по собственной инициативе.

Институт омбудсмана часто выполняет административные функции по проверке случаев злоупотребления со стороны государственных органов власти и может также использоваться для надзора за соблюдением правовых положений, касающихся инвалидности. Физические лица обычно могут обращаться с жалобами в такие институты.

Некоторые задачи по мониторингу соблюдения законодательства могут осуществлять неправительственные организации, такие как организации, представляющие людей с ограниченными возможностями. Эти органы могут внести ценный вклад в исследование сильных и слабых сторон политики и законодательства о равных возможностях трудоустройства. Однако они не располагают достаточными полномочиями, а нередко и ресурсами для расследования жалоб и для оценки соблюдения законов отдельными работодателями, поэтому задачи по мониторингу должны возлагаться не только на эти органы.

УКАЗАТЕЛЬ



При принятии или пересмотре законодательства о равных возможностях и политики, направленной на осуществление этих законов, внимание следует уделять мониторингу и оценке этих инструментов. Ответственность за выполнение этих задач может быть возложена на различные органы и организации. Для обеспечения своей эффективности эти органы и организации должны иметь необходимые информационные, кадровые и финансовые ресурсы, а также обладать необходимыми полномочиями для выполнения этих задач.

7.2 Отстаивание установленных законом прав

Эффективность законов о равных возможностях трудоустройства и правил, направленных на осуществление этих законов, зависит от наличия судебных и/или административных процедур, а также от доступа к ним физических лиц. Отдельные люди и лица, представляющие их интересы,

должны иметь возможность добиваться реализации принципа недопущения дискриминации или требовать в судебном порядке соответствующей компенсации в рамках отдельных дел или коллективных действий.

Жалобы по вопросам инвалидности могут подаваться в различные органы судебной системы на основании, например:

- положений конституционного права;
- положений уголовного права;
- положений гражданского и трудового права;
- сочетания положений уголовного, гражданского и конституционного права.

Как отмечалось выше (Раздел 2.4), во многих странах легче и проще подать жалобу в соответствии с гражданским и трудовым правом, чем на основании конституционного или уголовного права.

Хотя судебные процедуры имеют большое значение, их эффективность в оказании содействия обеспечению равных возможностей трудоустройства людей с ограниченными возможностями не следует переоценивать. Тем не менее, отдельным работникам, которые считают себя ущемленными в связи с предполагаемым дискриминационным отношением, должна быть предоставлена возможность предъявить иск в независимом суде.

7.3 Укрепление механизмов правосудия

Судебные процедуры можно укрепить посредством следующих мер.

- Национальное законодательство должно предусматривать меры, которые необходимы для защиты работников от виктимизации, т. е. от наказания со стороны работодателя в ответ на обращение работника с жалобой в связи с дискриминационным отношением.
- Ущерб в результате межличностных отношений между сторонами часто удается предотвратить или хотя бы сократить путем применения согласительных процедур – таких как посредничество или предупреждение и урегулирование – в рамках судебной процедуры или предварительного слушания.

- Финансовое бремя для людей, добивающихся осуществления своих прав, может быть, а в соответствии с законодательством о правах должно быть сокращено за счет позитивных действий со стороны государства, например, путем предоставления финансовой помощи или юридических экспертов, чтобы позволить отдельным заявителям изложить свои доводы в суде надлежащим и удовлетворительным образом.
- Предпочтение следует отдавать использованию простых и открытых процедур судебного разбирательства, таких как рассмотрение дел в гражданском суде и в суде по трудовым вопросам, поскольку они представляются менее громоздкими.
- Продолжительность юридических процедур может быть сокращена путем установления точных сроков и обеспечения достаточного количества судей.
- Эмоциональная нагрузка на заявителя может быть смягчена, если позволить неправительственным организациям (НПО) или профсоюзам оказывать поддержку отдельным заявителям путем участия в рассмотрении их дел или возбуждения дел от их имени.
- НПО и профсоюзам может быть предоставлено право обращаться с жалобами от своего имени (процедура коллективной жалобы).
- Лежащее на заявителе бремя доказывания может быть уменьшено за счет частичной отмены этого бремени. Это означает, что со стороны заявителя (т. е. лица с ограниченными возможностями) будет достаточно доказать факты плохого обращения на основании инвалидности. После этого ответчик должен доказать, что его действия не являлись дискриминационными.
- И последнее, но не менее важное. Осуществление и применение законов и правил о равных возможностях трудоустройства через суды предполагает знание и понимание работниками судебных органов и юридическими консультантами важности вопросов, касающихся дискриминации. Для этого требуются разработка и проведение программ, специально направленных на инструктирование и повышение уровня информированности судей, адвокатов и юридических консультантов, а также выделение адекватных ресурсов на эти цели.

УКАЗАТЕЛЬ



При принятии или пересмотре законодательства о равных возможностях трудоустройства законодатели должны предусмотреть судебные процедуры, однако для целей обеспечения эффективного применения законодательства не следует полагаться исключительно на такие индивидуальные право-применительные механизмы.

7.4 Органы административного принуждения

Отдельные риски и недостатки, связанные с судебными процедурами, могут быть уменьшены путем разработки процедур административного принуждения в интересах работников, считающих, что их право на недопущение дискриминации было нарушено. Наиболее распространенное мнение в этом отношении заключается в целесообразности создания института омбудсмана и/или комиссии по правам человека, равным возможностям или по делам инвалидов.

Процедуры этих органов имеют, как правило, следующие общие элементы:

- стороны не несут финансовых затрат;
- юридическое представительство не требуется; и
- решения этих органов не имеют обязательной силы.

В результате, процедуры этих органов часто носят менее формальный характер, при этом существует более высокая вероятность сотрудничества между работодателями и другими сторонами.

То обстоятельство, что решения омбудсмана и комиссий не являются юридически обязательными, не означает, что они не имеют юридической обоснованности. Напротив, эти органы были созданы с учетом их компетентности, необходимой в соответствующих областях. Поэтому решения этих экспертных органов имеют большое значение, и предполагается, что стороны должны их выполнять и что эти решения принимаются в расчет в ходе судебного разбирательства.

7.4.1 Институт омбудсмена

Во многих государствах был создан один или нескольких институтов омбудсмена в целях продвижения надлежащей государственной практики в отношении граждан. Традиционно в задачи таких институтов входит рассмотрение письменных или устных жалоб физических лиц в отношении действий правительства и/или других государственных органов. Ввиду того, что основная цель заключается в продвижении надлежащей государственной практики, они обычно не уполномочены расследовать жалобы в отношении действий частных работодателей.

При расследовании жалобы институты омбудсмена могут пользоваться законодательством о правах человека, международным трудовым законодательством и законодательством о недопущении дискриминации в качестве критерия оценки действий государства, хотя их мандаты, как правило, не ограничиваются этими источниками права. Они проводят слушания с применением неформального подхода и примирительных процедур. Результаты проведенных ими исследований, как правило, публикуются и направляются обеим сторонам; они также содержат, при необходимости, рекомендации, направленные на исправление действий государства. Юридическая сила и, возможно, эффективность предписания омбудсмена зависят от четкости мандата.

Мандаты институтов омбудсмена отличаются по степени четкости как внутри стран, так и между странами. В некоторых странах, например в **Швеции**, существуют специальные институты омбудсмена, занимающиеся различными вопросами, связанными с дискриминацией. В других странах, таких как **Нидерланды**, существует один Национальный омбудсмен с широким мандатом в отношении действий и бездействия государства.

В **Норвегии** на Омбудсмена по вопросам равенства возложена постоянная административная ответственность за продвижение равных прав и возможностей, а также за надзор за соблюдением Закона о равном статусе. Офис омбудсмена может принимать жалобы, вырабатывать рекомендации (в исключительном порядке – предписания) и принимать дела для рассмотрения Советом по равным правам; он обладает ограниченными полномочиями издавать предписания (хотя ни одного предписания не было издано по вопросам найма и увольнения). Одно из очевидных преимуществ этой системы заключается в том, что работник, пользующийся его услугами, не несет никаких расходов.

В **Финляндии** существует аналогичная система, с той разницей, что Омбудсмен по вопросам равенства может издавать, по инициативе Совета по вопросам равенства, постановления, направленные на прекращение дискриминационных действий, представляющих собой нарушение Закона 1986 года о равенстве № 609.

7.4.2 Комиссии по правам человека, равным возможностям или по делам инвалидов

В различных странах комиссии по правам человека, комиссии по равным возможностям и комиссии по делам инвалидов были созданы для продвижения и защиты прав человека, законодательства о равном обращении и о правах людей с ограниченными возможностями. В некоторых случаях эти органы уполномочены получать индивидуальные жалобы в отношении действий официальных и частных лиц, а также государственных органов. Вынесение постановлений по индивидуальным жалобам является, как правило, лишь одной – хотя, возможно, наиболее важной – из многих задач, возложенных на эти органы.

Эти комиссии обычно имеют весьма широкий мандат по продвижению и защите соответствующих сводов законов. В связи с этим данные органы часто уполномочены начинать расследования по собственной инициативе, проводить независимые обследования по соблюдению законодательства по правам человека либо в отношении равных возможностей, либо в отношении прав людей с ограниченными возможностями, публиковать независимые отчеты и выносить рекомендации по вопросам, относящимся к их мандату, а также оказывать помощь жертвам нарушения законов о правах человека или о недопущении дискриминации либо законов об инвалидности. В некоторых странах закон требует от работодателей представлять таким комиссиям отчеты в отношении усилий по осуществлению законодательства.

В Австралии все эти задачи выполняет один орган – Комиссия по правам человека и равным возможностям, в состав которой входят председатель и четыре отдельных члена комиссии по вопросам гендера, инвалидности, прав человека и коренного населения. На этом примере проявляется международная тенденция объединения по соображениям эффективности, знаний и опыта различных экспертных органов в одну комиссию по правам человека и равному обращению.

УКАЗАТЕЛЬ



В целях содействия реализации законодательства о равных возможностях в дополнение к судебным процедурам следует разрабатывать дополнительные подходы. Эти подходы должны включать четкий мандат и должны быть обеспечены адекватными ресурсами.

7.5 Другие подходы

Лица, определяющие политику, предпринимали во многих странах попытки решить проблемы дискриминации и недостаточной представленности лиц с ограниченными возможностями на рынке труда, а также проблемы, связанные с применением отдельных законов. Решения этих вопросов включали введение позитивных обязанностей работодателей в целях содействия занятости людей с ограниченными возможностями и продвижения равенства. Цель этих позитивных обязанностей заключается в реструктуризации учреждений, чтобы обеспечить повышение степени их открытости для трудоустройства людей с ограниченными возможностями (и других социально незащищенных и недостаточно представленных групп населения). Поэтому эти обязанности были определены в связи с многочисленными фактами структурной дискриминации, включая постоянную недостаточную представленность людей с ограниченными возможностями в некоторых видах занятости или на руководящих должностях. В результате введения позитивных обязанностей требуется осуществление определенных действий в целях изменения положения. Эти позитивные обязанности могут принимать различные формы, одной из которых является соблюдение контракта.

7.5.1 Соблюдение контракта

В соответствии с программой соблюдения контракта государственные органы могут потребовать, чтобы все партнеры по контракту или все юридические лица, желающие заключить контракт с органами государственной власти, имели высокую репутацию в области занятости работников с ограниченными возможностями (и других социально незащищенных и недостаточно представленных групп населения), или там, где дело обстоит не так, принимали активные меры по содействию занятости людей с ограниченными возможностями. Необходимым требованием может быть не что иное, как документированная информация о соблюдении законодательства в отношении трудоустройства людей с ограниченными возможностями, что нередко должно подтверждаться «сертификацией» работодателя одной из вышеуказанных комиссий. Однако иногда могут устанавливаться требования, предполагающие соблюдение более высоких норм или включающие принятие конкретных действий для устранения любых возможных проблем. Одним из требований могло бы быть применение системы квотирования рабочих мест. Конкретные обязательства в рамках систем соблюдения контракта могут колебаться в определен-

ных пределах, однако конечной целью является расширение присутствия людей с ограниченными возможностями на рынке труда и, в отдельных случаях, обеспечение равных условий предоставления пособий и равного доступа к пособиям.

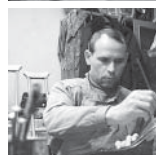
Конкретные обязательства в рамках системы соблюдения контракта могли бы включать мониторинг численности принятых работников с ограниченными возможностями; проведение периодических обзоров практики найма на работу; а в случаях выявления недостаточной представленности – выполнение позитивных действий в целях повышения представительства людей с ограниченными возможностями на рынке труда. Соблюдение обязательств по контракту может представлять собой процесс с широким участием профсоюзов в разработке основанного на нормах права плана устранения любых возможных противоречий. Строгое соблюдение обязательств по контракту должно контролироваться созданным на основании закона органом, который активно изучает политику в области занятости и данные о занятости на охваченных предприятиях, или одной из вышеуказанных комиссий.

Впервые такие позитивные обязанности были введены в **Соединенных Штатах Америки**, где юридические лица, заключившие контракт с правительством, обязаны не только воздерживаться от незаконной дискриминации, но также принимать позитивные меры по увеличению представительства меньшинств в составе рабочей силы. Это требование, которое, по оценкам, распространяется приблизительно на 300 тысяч субъектов, заключивших контракты на федеральном уровне и обеспечивающих занятость приблизительно 40% работающего населения, оказало на работодателей гораздо большее воздействие, чем практика расследований и судебных преследований, проводимых на основании индивидуальных жалоб.

В **Северной Ирландии** государственные органы власти обязаны должным образом учитывать необходимость содействия равным возможностям при выполнении своих функций. Каждый государственный орган власти должен разработать систему содействия обеспечению равных возможностей, включающую властные механизмы проведения консультаций и оценки вероятного воздействия применения политики продвижения равных возможностей; мониторинг любых неблагоприятных последствий такой политики; опубликование результатов своих оценок; повышение квалификации персонала; и обеспечение доступа общественности к информации и услугам. Такие системы должны быть одобрены Комиссией по вопросам равенства в Северной Ирландии.

УКАЗАТЕЛИ

-  Государство несет ответственность за надлежащую реализацию законодательства и политики, касающихся равных возможностей и направленных на удовлетворение чаяний, закрепленных в этих законах. Поэтому при принятии или пересмотре законодательства и политики о равных возможностях законодатели и лица, ответственные за разработку политики, должны уделять внимание вопросам мониторинга и оценки этих инструментов.
-  Адекватный мониторинг и надлежащее применение законов и политики предполагает, что ответственная организация или ответственный орган располагают необходимыми средствами и полномочиями для выполнения этих задач. Они должны быть предоставлены со дня вступления закона в силу.
-  Применение законов и политики в судебном порядке или посредством других механизмов принуждения является задачей не только физических лиц. Государство также обязано ввести административные или институциональные правоприменительные механизмы.
-  Законы об инвалидности должны содержать адекватные и эффективные механизмы осуществления и правоприменения. Помимо правоприменительных органов, должны быть созданы такие механизмы, как институт омбудсмана или комиссии по правам человека либо органы по вопросам обеспечения равенства.





Для заметок

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Краткое изложение основных положений

Настоящие руководящие принципы были разработаны для лиц, определяющих политику, а также для тех, кто участвует в разработке национального или федерального законодательства в области занятости лиц с ограниченными возможностями. Можно надеяться, что они окажутся полезными при разработке и реформировании такого законодательства, с тем чтобы оно стало более эффективным на практике.

В руководящих принципах внимание сосредоточено на основных видах гражданского и трудового права и связанной с ними политике, проводимой в настоящее время с целью содействия занятости лиц с ограниченными возможностями. Особое внимание уделяется законодательству о недопущении дискриминации и законам о квотах, а также мерам, которые были приняты для максимального увеличения их практического воздействия. Ключевые положения, выдвигаемые на первый план во всех разделах руководящих принципов, сгруппированы вместе для удобства поиска.

Общие принципы

При рассмотрении вопроса о принятии закона, содействующего обеспечению равных возможностей для трудоустройства людей с ограниченными возможностями, или о формулировании политики, направленной на реализацию такого закона, законодателям и лицам, определяющим политику, необходимо обеспечить, чтобы:

- законы и политические меры по вопросам инвалидности полностью соответствовали положениям международного права в области прав человека;
- положения были совместимыми с другими национальными законами и политическими мерами;
- используемое определение (или определения) инвалидности отражало тот факт, что людям с ограниченными возможностями могут не давать участвовать на открытом рынке занятости посредством создания индивидуальных барьеров и барьеров окружающей среды;
- учитывались меры позитивного воздействия, которые обеспечивают определенный временный преференциальный режим для групп обездоленных людей;
- всегда учитывался гендерный аспект инвалидности;

- процесс разработки законов и политики являлся коллективным и осуществлялся на основе консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая организации работодателей и работников, организации инвалидов и другие заинтересованные стороны.

Законы, направленные на запрещение дискриминации по инвалидности на рынке труда, должны:

- в прямой форме упоминать об инвалидности как о признаке, подлежащем защите от дискриминации;
- проявлять осторожный подход при определении понятия «инвалидность»;
- охватывать все четыре формы дискриминации:
 - прямую дискриминацию;
 - косвенную дискриминацию;
 - преследование;
 - побуждение к проведению дискриминации;
- предусматривать обеспечение разумного приспособления рабочих мест, определяя, что эти меры охватывают, и признавая при этом аргументы в защиту «несоразмерного бремени»;
- предусматривать подлинно профессиональные требования, которые должны тщательно применяться;
- указывать, что бремя доказывания перелagается на лицо, которое предположительно проводило дискриминацию, как только организация или лицо, подающие иск, представили факты, предполагающие существование дискриминации;
- сопровождаться мерами по реализации социальной политики; и
- предусматривать меры позитивного воздействия.

Законы о квотах должны:

- быть направлены на оказание помощи имеющим инвалидность лицам, которые ищут работу;
- подкрепляться санкциями, такими как компенсационный сбор и эффективный механизм исполнения для стимулирования соблюдения законодательства работодателями;

- предлагать работодателям другие альтернативные пути выполнения обязательства в отношении квот, в дополнение к приему на работу лиц с ограниченными возможностями и/или уплате сборов;
- базироваться на четко сформулированных программных целях и быть нацеленными на четко определенную группу людей с ограниченными возможностями;
- базироваться на системе регистрации/идентификации, которая гарантирует реальные преимущества лицам, определенным в качестве инвалидов;
- быть приспособленными к экономической ситуации и к структуре занятости в данном государстве.

Успешное применение законодательства об обеспечении равных возможностей и программных мер зачастую в значительной степени зависит от:

- информационных кампаний, включая общие и технические данные и рекомендации;
- мер по оказанию поддержки обеспечению занятости.

Эффективность такого законодательства и такой политики также зависит от той степени, в которой они отражают различные интересы и потребности групп общества, которые подвергаются воздействию. Для обеспечения того, чтобы эти интересы и потребности учитывались в достаточной мере, необходимо проводить систематические консультации с ключевыми заинтересованными лицами – организациями инвалидов, организациями работодателей и работников, поставщиками услуг, а также соответствующими министерствами. В идеальном случае эти консультации должны быть официально оформлены посредством существующих органов или целевых групп, созданных с этой целью.

Для обеспечения действенного применения законодательства необходимо предусмотреть использование процедур, позволяющих людям предъявлять иски в суде. Кроме того, важно предусмотреть обеспечение соблюдения законодательства посредством таких учреждений, как управления уполномоченных по правам человека или комиссии по правам человека. Процедуры обеспечения соблюдения должны быть запланированы с самого начала и подкреплены адекватными ресурсами.



Degener, Theresia and Quinn, Gerard (2002): A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. Доклад, представленный на совещании Группы экспертов по продвижению и защите прав и достоинства людей с ограниченными возможностями, Мехико, 11–14 июня 2002 года.

http://www.nuigalway.ie/law/Staff/gerard_quinn.html

Кодекс практики МБТ 2002 года по вопросам труда инвалидов.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability/publ/index.htm>

Конвенция МОТ 1958 года (111): Конвенция о дискриминации в области труда и занятий.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability//standards.htm>

Конвенция МОТ 1983 года (159): Конвенция о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability//standards.htm>

Программа ИнФокус МОТ по социальному диалогу, трудовому праву и регулированию вопросов труда (2003 г.) Labour Legislation Guidelines. Женева.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/ilg/main.htm>

Рекомендация МОТ 1958 года (111): Рекомендация 1958 года о дискриминации в области труда и занятости.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability//standards.htm>

Рекомендация МОТ 1983 года (168): Рекомендация 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability//standards.htm>

O'Reilly, Arthur (2003): The Right to Decent Work of Persons with Disabilities. MOT-IFP/SKILLS Working Paper No. 14. Geneva.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability/publ/index.htm>

Thornton, Patricia (1998): Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for Policy and Practice.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability//publ/index.htm>

Thornton, Patricia и Lunt, Neil (1997): Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review.

<http://www.gladnet.org/index.cfm>

**Закрепление в законодательстве
принципа равенства
в трудоустройстве людей
с ограниченными возможностями**

Руководящие принципы

Группа технической поддержки по вопросам
достойного труда и Бюро МОТ для стран
Восточной Европы и Центральной Азии

Российская Федерация, 107031, Москва
ул. Петровка, д. 15, офис 23
тел.: +7 (495) 9330810
факс: +7 (495) 9330820
Эл. почта: moscow@ilo.org

www.ilo.ru

ISBN 978-92-2-416427-9 (print)

ISBN 978-92-2-417472-8 (web pdf)