Жаворонков Роман Николаевич. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.05 / Жаворонков Роман Николаевич;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2014.- 495 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Концептуальное понимание инвалидности 21**

1.1. Модели инвалидности и их влияние на развитие правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов в России 21

1.2. Проблемы применения терминологии, связанной с инвалидностью, в международных правовых актах и российском законодательстве .62

**Глава 2. Международные стандарты как основа правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации .82**

2.1. Развитие защиты прав инвалидов на международном уровне (на примере документов ООН) .82

2.2. Научно-правовая характеристика Конвенции о правах инвалидов .94

**Глава 3. Правовое регулирование труда и профессиональной реабилитации инвалидов 104**

3.1. Развитие правового регулирования профессиональной реабилитации инвалидов в России на современном этапе 104

3.2. Защита от дискриминации по признаку инвалидности в трудовых правоотношениях 159

3.3. Дифференциация правового регулирования труда инвалидов 186

**Глава 4. Правовое регулирование социального обеспечения инвалидов в виде денежных выплат .217**

4.1. Право инвалидов на социальное обеспечение .217

4.2. Пенсионное обеспечение инвалидов 232

4.3. Иные социальные выплаты инвалидам 267

**Глава 5. Правовое регулирование социального обеспечения инвалидов в виде натуральной помощи .277**

5.1. Медицинская и лекарственная помощь инвалидам 277

5.2. Социальное обслуживание инвалидов .290

5.3. Система льгот для инвалидов 352

Заключение .371

Список сокращений .385

Список использованных источников 389

Список таблиц 478

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Международные правовые акты провозглашают право инвалидов на труд и социальное обеспечение. Согласно ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация – социальное государство, в котором обеспечивается государственная поддержка инвалидов. Но реальное воплощение этих норм в жизнь в нашей стране непоследовательно и противоречиво.

В течение последних двух десятилетий число инвалидов в России неуклонно растет – в среднем ежегодно на 8–9%, что, несомненно, является негативным явлением. Неуклонный рост инвалидности вызван совокупностью причин, среди которых можно выделить причины мирового (глобальный экологический кризис и т.д.), национального (высокий травматизм, социальные болезни и т.д.), местного (социально-экономические факторы проживания на конкретной территории), личностного (отсутствие навыков заботы о здоровье и т.д.) характера.

Социально-экономическое положение большинства инвалидов не представляется возможным признать удовлетворительным, поскольку более чем 90% инвалидов имеют доходы, сравнимые с прожиточным минимумом, не учитывающим их специфические потребности. Данное обстоятельство свидетельствует о неэффективности национальной государственной политики в отношении инвалидов и не выполнении соответствующих положений международных правовых актов и норм Конституции РФ.

Одним из приоритетов Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. является вовлечение в трудовую деятельность людей с ограниченными физическими возможностями и внедрение норм социальной поддержки отдельных категорий граждан. Россия также путем ратификации Конвенции о правах инвалидов взяла на себя обязательства создать условия для полной интеграции этой категории граждан в общество. Однако в настоящее время предпринимаемые государством меры, законотворческие и административные решения в сфере занятости и социального обеспечения инвалидов не имеют системного характера.

Основными источниками средств существования в современном обществе являются труд и социальное обеспечение. Наступление инвалидности далеко не всегда влечет за собой полную потерю трудоспособности. Однако как следствие она практически всегда снижается, понижая и конкурентоспособность человека на рынке труда, при этом у него возникают дополнительные потребности, связанные с инвалидностью. Следует отметить, что одной из специфических характеристик социальной защиты инвалидов является взаимовлияние мер социального обеспечения и обеспечения их занятости. Например, установление в начале 2000-х гг. размера пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты в зависимости от степени ограничения способности к трудовой деятельности повлекло снижение мотивации инвалидов к участию в профессиональной реабилитации и трудоустройстве, поскольку восстановление трудоспособности означало снижение материального обеспечения, что из-за низкой конкурентоспособности инвалидов и отсутствия гарантированных рабочих мест с достойной оплатой труда приводило к нарастанию их бедности.

Поэтому стратегическая цель социальной защиты инвалидов, провозглашенная государством, на наш взгляд, должна достигаться путем сочетания предоставления различных видов социального обеспечения с мероприятиями по рациональному трудоустройству и созданию адекватных условий труда инвалидам, сохранившим возможность и желание трудиться.

Указанное взаимовлияние социального обеспечения и обеспечения занятости инвалидов является аргументом, обусловливающим необходимость совместного изучения правового регулирования данных сфер деятельности.

Отсутствие концептуального системного подхода к формированию правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов влечет его низкую эффективность и непрогнозируемые пагубные социальные последствия, в том числе – нарушение гражданских прав инвалидов.

Таким образом, темой исследования автора стало правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в России.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов в течение длительного времени изучаются отечественной правовой наукой.

В советский период (60–80-е гг. XX в.) по данной тематике вышли в свет научные труды А.В. Левшина, М.И. Флястера, Е.Я. Карновской, Я.М. Фогеля, О.А. Парягиной, З.А. Кондратьевой, Н.Т. Полис, И.И. Рыбаковой. Различные аспекты труда и социального обеспечения инвалидов изучались В.С. Андреевым, Р.И. Ивановой, П.М. Маргиева, В.К. Субботенко, В.А. Тарасовой и другими учеными-правоведами в работах общего характера, посвященных праву социального обеспечения. Поскольку работы названных авторов относятся к предшествующему периоду развития законодательства о труде и социальном обеспечении инвалидов, то некоторые содержащиеся в них теоретические подходы и многие нормативные аспекты объективно утратили актуальность.

В 1990-–2000-х гг. научные труды М.П. Ливицкой, Н.В. Антипьевой, И.Н. Ясыревой, М.О.Буяновой, С.Х.Джиоева, А.Л.Благодир, С.В. Кулаковой и ряда других авторов в рамках специальности 12.00.05, а также А.Г.Чепурного, М.А.Кузнецова, А.П.Рахимли, С.Н.Бризецкого, Т.А.Лыхина по другим юридическим специальностям внесли большой вклад в развитие научного изучения рассматриваемой темы. Однако, эти работы либо основываются на уже устаревшем законодательстве, либо не охватывают всех аспектов правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов. Таким образом, возникает потребность в комплексном монографическом исследовании правовых проблем содействия трудовой занятости и социального обеспечения инвалидов, выполненном на основе анализа современного законодательства и практики его применения, учитывающим нынешние политические и социально-экономические реалии, а также последние достижения отечественной и зарубежной науки в сфере социальной защиты инвалидов.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования является эффективность норм российского трудового права и права социального обеспечения, регулирующих труд и социальное обеспечение инвалидов. Предметом исследования выступают нормы российского права, регулирующие труд и социальное обеспечение инвалидов; нормы международного права, регулирующие защиту прав инвалидов; практика правового применения норм российского трудового права и права социального обеспечения и факторы, влияющие на их эффективность.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка новых теоретических и практических подходов к правовому регулированию труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели в ходе исследования были поставлены следующие задачи:

- выявить влияние моделей инвалидности на развитие правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов в России;

- выявить зависимость содержания закрепленных в законодательстве мер социальной защиты инвалидов от модели инвалидности, на основе которой строится государственная политика в отношении инвалидов;

- провести анализ используемой в международных правовых актах терминологии, связанной с инвалидностью, определить возможность ее применения в российских нормативных актах;

- установить соответствие современным международным правовым актам и научным концепциям определений понятий «инвалид» и «инвалидность, закрепленных в российском законодательстве;

- рассмотреть сущность российской государственной политики в отношении инвалидов, определить концептуальные направления развития законодательства о труде и социальном обеспечении инвалидов;

- исследовать развитие общих подходов к защите прав инвалидов в международном праве для объективной оценки содержания международных договоров, влияющих на правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в России;

- выявить влияние на трудовую правосубъектность инвалида противопоказанности трудовой деятельности и ограничения дееспособности для уточнения правового статуса инвалида как субъекта трудового права;

- оценить правовое регулирование профессиональной реабилитации инвалидов, обосновать направления его развития;

- исследовать эффективность правовых механизмов защиты от дискриминации по признаку инвалидности в трудовых отношениях;

- рассмотреть направления дифференциации правового регулирования труда инвалидов, определить пути повышения эффективности выравнивания возможностей инвалидов по сравнению с остальными работниками;

- провести анализ системы трудовых льгот для инвалидов, определить пути ее совершенствования;

- разработать механизмы обеспечения реализации работодателем обязанности дифференцированного подхода к установлению условий труда инвалидов;

- обосновать роль социального обеспечения в поддержке жизнедеятельности инвалидов и интеграции их в обществе;

- исследовать правовое регулирование пенсионного обеспечения инвалидов, выявить тенденции его развития;

- охарактеризовать действующую систему пособий, компенсационных и иных выплат, назначаемых в связи с инвалидностью, в целях определения ее эффективности;

- проанализировать эффективность правового регулирования оказания бесплатных медицинских услуг, льготного лекарственного обеспечения, социального обслуживания инвалидов;

- оценить систему льгот для инвалидов, определить направления ее развития;

- разработать предложения по совершенствованию законодательства о труде и социальном обеспечении инвалидов.

**Методологическая и теоретическая основа исследования.** Методология диссертационного исследования состоит в использовании общенаучного дидактического метода познания, универсальных научных методов (структурно-функционального, системно-структурного, статистического, анализа и синтеза), специальных юридических методов (историко-правового, сравнительно-правового, формально-юридического и др.).

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области права, экономики, социологии, медицины. Теоретико-правовой фундамент диссертационного исследования определили работы таких видных специалистов в области теории права как С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, А.Б. Венгеров, О.С. Иоффе, В.Б. Исаков, А.И. Малько, Л.С. Мамут, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсесянц, П.И. Новгородцев, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич и др.

В области трудового права и права социального обеспечения исследование основывалось на трудах отечественных ученых: Н.Г. Александрова, В.С. Андреева, В.С. Аракчеева, Е.И. Астрахана, К.С. Батыгина, Л.Ю. Бугрова, М.О. Буяновой, Ю.В. Васильевой, С.Ю. Головиной, К.Н. Гусова, С.Х. Джиоева, Е.А. Ершовой, И.К. Дмитриевой, А.Д. Зайкина, М.Л. Захарова, Т.В. Иванкиной, Р.И. Ивановой, И.Я. Киселева, С.И. Кобзевой, К.Д. Крылова, А.М. Куренного, В.М. Лебедева, М.П. Ливицкой, М.В. Лушниковой, А.М. Лушникова, С.П. Маврина, Е.Е. Мачульской, Т.К. Мироновой, П.Е. Морозова, А.Ф. Нуртдиновой, Ю.П. Орловского, М.И. Полупанова, В.Б. Савостьяновой, Г.С. Скачковой, О.В. Смирнова, И.О. Снигеревой, Л.С. Таля, В.Н. Толкуновой, Э.Г. Тучковой, М.Ю. Федоровой, Е.Б. Хохлова, В.Ш. Шайхатдинова и др.

На содержание диссертационного исследования повлияли работы авторитетных специалистов в области конституционного права: М.В. Баглая, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, Т.Я. Хабриевой и др.

Важными источниками диссертационного исследования послужили научные труды в области экономики (Н.В. Гашениной, В.Н. Зязина, Н.И. Лаас, Н.В. Мюллер, С.А. Осипова, Т.Ю. Стукен, Л.П. Храпылиной и др.), социологии (С.Н. Кавокина, Е.Н. Ким, Е.Г. Кудаевой, С.Г. Максимовой, Е.А. Тарасенко, В.С. Ткаченко, А.В. Фидиркина, Е.Р. Ярской-Смирновой и др.), медицины (М.В. Вержбловского, В.А. Вечканова, К.А. Вигдорчика, Л.А. Карасаевой, И.Е. Лукьяновой, А.И. Осадчих, С.Н. Пузина, Е.Г. Свистуновой и др.).

**Эмпирическая база исследования.** Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют: российское законодательство, подзаконные нормативно-правовые и правоприменительные акты, разъясняющие акты высших судебных органов, и судебная практика. В качестве базы для сравнительного анализа использованы конвенции, декларации и другие акты, принятые Организацией Объединенных Наций и Международной Организацией Труда, акты региональных международных организаций (Совета Европы, Европейского Союза, Союза Независимых Государств и др.), судебные решения международных судов, акты толкования норм международного права, принятые международными контрольными органами в рамках Организации Объединенных Наций и Совета Европы, а также отдельные нормативно-правовые акты зарубежных государств.

Для оценки эффективности действующих российских нормативно-правовых актов использовались статистические показатели и данные социологических исследований.

**Научная новизна исследования.** В диссертации впервые предпринято комплексное научное исследование теоретических и практических проблем правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов (влияние моделей инвалидности на содержание закрепленных законодательством мер социальной защиты инвалидов, легальное определение основных понятий, влияние на трудовую правосубъектность ограничения дееспособности вследствие психического расстройства, концептуальные подходы к правому регулированию профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов, защита правовыми средствами от дискриминации по признаку инвалидности в трудовых отношениях, разработка общих критериев определения разумности создания для инвалидов специальных условий труда, развитие правового регулирования услуг поддерживаемого проживания и персонального помощника, введение термина «абилитация» для более точного описания процесса устранения ограничений жизнедеятельности инвалида, и другие) на основе новейшего российского федерального и регионального законодательства, международных норм, зарубежного опыта (Великобритания, Новая Зеландия, США, стран СНГ), судебной практики Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ последних двадцати лет. В диссертации обосновываются теоретические подходы к правовому регулированию труда и социального обеспечения инвалидов, на основании которых формулируются предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения достойного уровня жизни данной категории населения.

**На защиту выносятся следующие наиболее существенные теоретические результаты исследования, отражающие научную новизну работы.**

1. Впервые доказана зависимость содержания мер социальной защиты инвалидов от сформировавшихся в обществе моделей инвалидности, на основе которых строится государственная политика в отношении инвалидов. Анализ научных оценок различных подходов к определению инвалидности позволяет сделать вывод о том, что наиболее объективно такое явление, как инвалидность, отражают понятия, основанные на медико-социальной и биопсихосоциальной моделях инвалидности. Делается вывод о том, что смешанную парадигму инвалидности как основу современной государственной социальной политики, следует рассматривать для определения концептуального направления дальнейшего развития российского законодательства в отношении инвалидов.
2. Впервые выделены и охарактеризованы этапы развития общих подходов к защите прав инвалидов в международном праве в целях проведения научного анализа содержания международных актов, влияющих на развитие российского законодательства о труде и социальном обеспечении инвалидов. Определена степень применимости в российском законодательстве используемой в международных правовых актах интерпретации основных терминов, связанных с инвалидностью. На основе научного анализа Конвенции ООН о правах инвалидов выявлены как качественные стороны данного международного договора, так и проблемы понимания и применения отдельных его положений, которые рекомендуется учитывать при реализации Конвенции в России.
3. Сформулировано авторское научно обоснованное базовое определение понятия «инвалид», согласно которому инвалид – это лицо, имеющее установленное заключением медико-социальной экспертизы изменение здоровья вследствие стойкого нарушения функций и систем организма, приводящее к ограничению жизнедеятельности, выражающемуся в полной или частичной утрате возможности самостоятельно осуществлять бытовую, общественную и профессиональную деятельность, а также к снижению приспособляемости к социальной среде и вызывающее необходимость его социальной защиты. На основе базовой дефиниции дано определение понятия «инвалидность».
4. Для повышения уровня занятости инвалидов разработана авторская Концепция профессиональной реабилитации и содействия занятости инвалидов, как основа развития нормативно-правового регулирования данной сферы. Концепция определяет цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной политики по стимулированию предложения труда инвалидов, спроса на труд инвалидов и согласования спроса и предложения.
5. Анализ правового регулирования основных форм содействия государством занятости инвалидов (поддержка специализированных предприятий, квотирование рабочих мест, создание специальных рабочих мест) позволил доказать его недостаточную эффективность, поскольку не достигается конечная цель – наиболее полное и рациональное трудоустройство инвалидов. В свете этого внесены предложения по его совершенствованию. Обоснована необходимость утверждения Положения о поддерживаемом трудоустройстве в целях правового регулирования индивидуализированной работы куратора в течение длительного периода поиска работы, обучения и адаптации инвалида на рабочем месте.
6. На основе научного анализа доказано, что в России существуют практически все формы дискриминации инвалидов в трудовых отношениях (рассмотрено в диссертации на с. 172 – 173). Сделан вывод о том, что, в связи с отсутствием правовых механизмов реализации норм российского законодательства о запрете дискриминации по признаку инвалидности, минимизированы возможности борьбы правовыми средствами с дискриминацией их прав в трудовых отношениях. Обосновано, что в целях защиты трудовых прав инвалидов, необходимо в основу развития трудового законодательства положить понятие «дискриминация», закрепленное в Конвенции ООН о правах инвалидов, согласно которому дискриминация по признаку инвалидности – это любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области.
7. В целях обеспечения реализации работодателем обязанности дифференцированного подхода к установлению условий труда инвалидов (создание специальных рабочих мест и специальных условий) впервые поставлена проблема возложения на работодателя обязанности установления указанных условий за его счет. Одновременно, обоснованы предложения по законодательному закреплению общих критериев определения разумности создания для инвалидов специальных условий труда.
8. На основе современных знаний науки права социального обеспечения предложено авторское определение права на социальное обеспечение, под которым понимается право физического лица в случае наступления социального риска на получение от государства соответствующего его потребностям видов социального обеспечения (пенсий, пособий, компенсационных выплат, социальных услуг, льгот) в порядке обязательного социального страхования либо на безэквивалентной основе, гарантирующих человеку достойную жизнь. Обосновано, что основной недостаток российской системы социального обеспечения – ее уровень, не позволяющий полностью реализовать соответствующие международные стандарты и обеспечить достойную жизнь инвалидов. Однако данный недостаток не может быть компенсирован более широким по сравнению с международными актами перечнем видов социального обеспечения инвалидов, закрепленного в российском законодательстве
9. Рассмотрение основных положений пенсионного законодательства позволило доказать, что возникновение права инвалидов на пенсионное обеспечение связано только с установлением инвалидности, иные юридические факты влияют лишь на уровень пенсионного обеспечения.
10. Выявлены существенные дефекты пенсионного законодательства, которые заключаются в отсутствии единых концептуальных подходов к правовому регулированию государственного пенсионного обеспечения инвалидов, что негативно отражается на материальном положении ряда их категорий (военнослужащих, проходящих службу по призыву; лиц, инвалидность которых наступила вследствие совершения ими противоправных деяний; инвалидов из числа граждан, участвовавших в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС).
11. Выявлены недостатки системы социальных выплат инвалидам, не являющихся основным источником средств существования. Сделан вывод о том, что ежемесячная денежная выплата и социальная доплата к пенсии не эффективны и их целесообразно заменить другими видами социального обеспечения.
12. Сделан вывод об отсутствии эффективного правового механизма обеспечения получения инвалидами бесплатного медицинского обслуживания и льготного обеспечения инвалидов лекарственными средствами. Доказано, что основной причиной этого является тенденция децентрализации правового регулирования указанного вида социального обеспечения инвалидов.
13. Доказано, что согласно международным стандартам необходимо создание правовой основы для сокращения стационарного социального обслуживания инвалидов и замены его качественным нестационарным социальным обслуживанием с тем, чтобы максимально продлить проживание инвалидов в привычных домашних условиях и социальном окружении. В связи с этим обоснована целесообразность развития правового регулирования услуг поддерживаемого проживания (комплекс услуг, позволяющих инвалиду самостоятельно жить в обычном для всех людей месте жительства) и персонального помощника, который оказывает техническую и консультационно-организационную помощь инвалидам.
14. Определена необходимость введения термина «абилитация» для более точного описания процесса устранения ограничений жизнедеятельности инвалида.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается:

- в разработке доктринальных подходов к применению терминологии, используемой при нормативно-правовом регулировании труда и социального обеспечения инвалидов;

- в разработке периодизации развития правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов в России и общих подходов к защите прав инвалидов в международных актах;

- в определении концептуальных подходов в целом к содержанию государственной политики в отношении инвалидов, профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов, социальному обеспечению инвалидов.

Теоретические выводы, сделанные в диссертационном исследовании, обогащают доктрину науки трудового права и права социального обеспечения и могут быть положены в основу дальнейших научных разработок.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке общих подходов к правовому регулированию труда и социального обеспечения инвалидов, а также в многочисленных предложениях, направленных на совершенствование структуры и содержания российского законодательства. Результаты исследования могут послужить основой нормотворческой деятельности в сфере правового регулирования труда и социального обеспечения инвалидов. Полученные результаты также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании учебных курсов «Трудовое право», «Право социального обеспечения».

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была выполнена и обсуждена на кафедре трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Основные положения диссертации содержатся в опубликованных автором монографии, научно-практическом пособии, статьях, а также в докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Функции трудового права и права социального обеспечения» (Москва, 2014 г.), «Конференция, посвященная 90-летию со дня рождения крупнейшего ученого в области трудового права и права социального обеспечения профессора МГУ А.Д.Зайкина» (Москва, 2014 г.), «Конституционные основы трудового права и права социального обеспечения: состояние и перспективы» (Москва, 2013 г.), «Инклюзивное образование: практика, исследования, методология» (Москва, 2013 г.), «Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения. Андреевские чтения, посвященные 90-летию со дня рождения крупнейшего ученого, Заслуженного деятеля науки РСФСР Виталия Семеновича Андреева» (Москва, 2013 г.), «Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наемного труда и социального обеспечения» (Москва, 2012 г.), «Актуальные проблемы психологической реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья» (Москва, 2011 г.), «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Москва, 2011 г.), «Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ)» (Москва, 2011 г.), «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: итоги и перспективы» (Москва, 2010 г.), «Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения» (Москва, 2010 г.) и др.

**Структура работы** включает введение, пять глав, объединяющих тринадцать параграфов, заключение, список сокращений, библиографический список.

## Проблемы применения терминологии, связанной с инвалидностью, в международных правовых актах и российском законодательстве

При анализе определений понятий «инвалид» и «инвалидность» в российском законодательстве, необходимо учитывать влияние на него международного права. В связи с этим, на наш взгляд, первоначально необходимо рассмотреть проблемы применения связанной с инвалидностью терминологии в международных правовых актах с целью наиболее всесторонней оценки используемых в российском праве понятий.

Оценку различных определений инвалидности, закрепленных в международных нормативных актах, на наш взгляд, следует проводить с точки зрения моделей инвалидности, использованных для формулирования содержащих данные определения международно-правовых норм. Анализ научных оценок различных подходов к определению инвалидности позволяет сделать вывод о том, что наиболее объективно такое явление, как инвалидность, отражают модели, относящиеся к смешанной парадигме. Как отмечает ряд исследователей, «правильное понимание соотношения социального и биологического в инвалидности возможно лишь с позиции их единства. Такой подход позволяет избежать вульгарного биологизма (когда не учитывается социальная природа человека, а в инвалидности видят только биологически-видовую основу), а также и вульгарного социологизма, заменяющего биологическое содержание инвалидности детерминирующими ее социальными факторами».140 Переоценка, так же как и недооценка различных компонентов инвалидности с научной точки зрения губительны.141 На международном уровне попытки выработать единообразную терминологию, связанную с инвалидностью, стали предприниматься со второй половины ХХ в.142 В Декларации ООН о правах инвалидов 1975 г.143 (п. 1) понятие «инвалид» определяется как «любое лицо, которое не может самостоятельно обеспечить полностью или частично потребности нормальной личной и/или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его или ее физических или умственных способностей». Данное определение тяготеет к личностно-центрической парадигме, поскольку не учитывает инвалидизирующее воздействие факторов социальной среды. Следующим шагом в разработке терминологии было принятие ВОЗ в 1980 г. МКН и издание в 1989 г. «Международной номенклатуры нарушений, ограничений и социальной недостаточности», которая содержит универсальные определения для международного понимания статистических данных при сравнительном анализе здравоохранения в различных странах. МКН проводит четкое разграничение между понятиями «дефект» (impairment), «инвалидность» (disability) и «социальные ограничения» (handicap).144 Определения указанных понятий, данные в МКН, нашли свое отражение во Всемирной программе действий в отношении инвалидов 1982 г.145 и в Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов 1993 г.146 В указанных документах закреплены также определения таких понятий, как «предупреждение инвалидности», «восстановление социальных ограничений», «реабилитация» и «создание (обеспечение) равных возможностей». Определения понятий, указанные в вышеприведенных документах сформулированы исходя из медико-социальной модели инвалидности. Представлен сбалансированный подход к пониманию данного явления: термин «инвалидность» означает ограничение жизнедеятельности; термин «социальные ограничения» означает наличие в обществе барьеров (ограничений), с которыми сталкивается индивид в случае нарушения здоровья; термин «реабилитация» указывает на необходимость восстановления или компенсации вызванных инвалидностью утраченных функций; термин «обеспечение равных возможностей» направлен на признание права инвалидов быть интегрированными в общество и ответственность общества за устранение барьеров, вызывающих социальные ограничения.

Особое внимание в ряду рассматриваемых международных документов следует обратить на Конвенцию Международной Организации Труда (МОТ) № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, принятую 20 июня 1983 г.147, в которой дано более узкое определение понятия «инвалид». Согласно п. 1. ст.1 для целей Конвенции термин «инвалид» означает лицо, возможности которого получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи с надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом. Данное определение родственно экономической модели. Однако следует учитывать, что оно дано в целях узкоспециализированной Конвенции.

Совершенно иная трактовка понятий «инвалид» и «инвалидность» дается в Конвенции о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г. В п. е) Преамбулы указывается, что инвалидность – это эволюционирующее понятие и является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушение здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами социума. Сравнение определений, базирующихся на МКН и содержащихся в Конвенции о правах инвалидов (см. табл. 1), показывает, что Конвенция дает определение инвалидности, характерное для популяционно-центрической, а не смешанной (как это было в МКН) парадигмы инвалидности. Инвалидность определяется не как функциональное ограничение, а как взаимодействие имеющих нарушение здоровья людей и различных социальных барьеров. Следует отметить, что подобный смысл вкладывался ранее в термин «социальные ограничения». Изменение подхода к определению инвалидности в Конвенции о правах инвалидов связано с тем, что она базируется на социально-политической модели инвалидности,148 относящейся к популяционно-центрической парадигме.149 Конвенция о правах инвалидов делает акцент на ликвидации социальных барьеров. Это, в частности, видно из названия Конвенции, из содержания определения «инвалидность» и «инвалид». Социальный аспект просматривается и в том, на определения каких терминов в Конвенции (ст. 2) делается акцент: - «общение», «язык», «дискриминация по признаку инвалидности», «разумное приспособление», «универсальный дизайн», которые связаны с деятельностью по обеспечению равных возможностей для инвалидов, и не содержится определения, например, таких терминов, как «абилитация» и «реабилитация», связанных с деятельностью по восстановлению или компенсации утраченных в результате инвалидности функций. Это свидетельствует о том, что Конвенция не рассматривает в качестве равноценных реабилитационную и правозащитную деятельность, отдавая приоритет последней. Исходя из этой задачи, Конвенция содержит нормы, в большей мере касающиеся ликвидации социальных барьеров, т.е. изменения общества, приспособления его к нуждам инвалидов.150

## Научно-правовая характеристика Конвенции о правах инвалидов

Объект и цель Конвенции имеют важное значение. Во-первых, согласно ст. 46 Конвенции не допустимы оговорки, не совместимые с ее объектом и целью. Во-вторых, согласно п. 1. ст. 31 Венской Конвенции о праве международных договоров209 толкование любого из них осуществляется в свете его объекта и целей. Реализацию данного принципа можно продемонстрировать на следующем примере. Согласно ст. 13 государства обеспечивают инвалидам наравне с другими эффективный доступ к правосудию. Соответственно необходимо определить, что означает «эффективный доступ». Если термин «эффективный доступ» рассматривать в свете цели и объекта Конвенции (т.е., полная реализация всех прав человека и основных свобод всеми инвалидами без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности), то эффективным будет такой доступ, который позволяет всем лицам, не зависимо от формы и тяжести их инвалидности, в полном объеме реализовать их право на доступ к правосудию.

Конвенция содержит способы, используя которые государства должны реализовать обязательства, содержащиеся в ст. 4: - принимать законодательные, административные и иные меры;210 - изменять или отменять существующие законы, постановления, обычаи и устои, которые являются дискриминационными по отношению к инвалидам;211 - учитывать во всех стратегиях и программах защиту и поощрение прав инвалидов;212 - осуществлять подготовку специалистов и иных лиц;213 - оказывать вспомогательные и иные услуги и помощь;214 - консультироваться с организациями, представляющими инвалидов;215 - проводить общественно-просветительные компании;216 - разрабатывать минимальные стандарты и руководящие ориентиры;217 - нанимать определенных специалистов;218 - вовлекать инвалидов и представляющие их организации в процесс наблюдения за осуществлением Конвенции.219 Конвенция охватывает весь спектр прав и свобод человека. Статьи 10– 23 и 29 посвящены гражданским и политическим правам; статьи 24–28 и 30 – экономическим, социальным и культурным правам. При этом в п. 2 ст. 4 Конвенции фактически воспроизводятся положения п. 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, согласно которым государство обязуется принимать, максимально задействуя имеющиеся у него ресурсы, меры к постепенному достижению полной реализации экономических, социальных и культурных прав.

Конвенция подтверждает наличие у инвалидов прав и свобод, установленных предшествующими международными договорами: ст. 10, ст. 12, ст. 14, ст. 15, ст. 18, ст. 21, ст. 22, ст. 24, ст. 25, ст. 27, ст. 28, ст. 29.

Согласно официальной позиции ООН Конвенция не устанавливает новые права.220 Однако следует согласиться с рядом исследователей в том, что Конвенция содержит ряд новых прав, которых не было в принятых ранее конвенциях и пактах ООН, либо расширяет уже существующие права.221 К ним можно отнести право на формирование в обществе позитивного представления об инвалидах путем просветительно-воспитательной работы (ст. 8); право на доступ к программам социальной защиты и программам сокращения масштабов нищеты (пп. «b» п. 2 ст. 28),222 право на доступную среду (пп. «f» ст. 3, ст. 9), право на досуг, отдых и туризм (ст. 30). Конвенция содержит обязанности государства, которые будучи направленными на реализацию и защиту традиционных прав, сами по себе, по сути, порождают новые права. Например, на реализацию права на жизнь направлена обязанность принимать все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия (ст. 11) и др. Конвенция устанавливает национальный и международный механизм наблюдения за ее воплощением. Согласно ст. 33 государства-участники должны назначить в Правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением Конвенции. Также государства-участники должны поддерживать, укреплять, назначать или учреждать независимый механизм для поощрения, защиты и мониторинга за реализацией Конвенции. Согласно статьям 34 – 39. в системе ООН создается состоящий из независимых экспертов Комитет по правам инвалидов для мониторинга проведения в жизнь Конвенции на национальном уровне. Комитет должен получать и рассматривать доклады государств-участников и оценивать их деятельность по исполнению Конвенции. Конвенция, бесспорно, является новым качественным этапом в развитии как международно-правового регулирования вопросов реализации и защиты прав инвалидов, так и в целом международного законодательства о правах человека. Вместе с тем, анализ текста Конвенции вызывает ряд вопросов с точки зрения его понимания и применения. Так, в ст. 1 указано, что к инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями. Следовательно, данная формулировка не охватывает лиц с соматическими заболеваниями (рак, диабет, СПИД и т.д.), что вступает в противоречие с целью Конвенции (содержащейся в той же статье), согласно которой защите подлежат права всех инвалидов. Статья 17 содержит единственное утверждение – каждый инвалид имеет право на уважение его физической и психической целостности. В статье не конкретизируется, каким образом может быть нарушено это право, какие меры должны быть предприняты для его защиты. Подобные вопросы более конкретно отражены в ст. 3 (Право на целостность личности) Хартии об основных правах Европейского союза, в Конвенции Совета Европы о защите прав и достоинства человека223 в связи с применением достижений биологии и медицины. Однако, нормы и стандарты, установленные этими региональным документами, не содержатся в конвенциях ООН, в связи с чем их применение в отношении ст. 17 Конвенции представляется весьма проблематичным. Кроме того, в данных документах не учитывается специфика реализации рассматриваемого права, связанная с наличием у лица инвалидности.

## Защита от дискриминации по признаку инвалидности в трудовых правоотношениях

Одним из актуальных вопросов обеспечения права инвалидов на труд является развитие правового регулирования защиты от дискриминации в трудовых отношениях по признаку инвалидности. Данная тема в настоящей работе рассматривается на основе анализа научных работ общего характера, посвященных проблемам правового регулирования запрета дискриминации в сфере труда.339 Впервые применительно ко всему человечеству принцип равенства был провозглашен в Декларации относительно целей и задач МОТ340, принятой в 1944 г. в Филадельфии и включенной в дальнейшем в Устав МОТ. В Декларации указывается, что все люди, независимо от расы, вероисповедания или пола, имеют право осуществлять свое духовное развитие и достигать материального благополучия в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей.

Согласно Уставу ООН, принятому в 1945 г.,341 все государства – члены данной организации обязуются принимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с ООН для содействия всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 55, 56).

В документах ООН последовательно проводит принцип обеспечения всеобщего равенства и запрета дискриминации. Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 г., провозглашает, что каждый человек обладает всеми правами и всеми свободами, включая право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы, без какого бы то ни было различия (ст. 2, 23). Декларация не дает определение термина «дискриминация». Однако анализ ее текста показывает, что под дискриминацией в ней понимается нарушение равенства прав и свобод человека на основании признаков, перечисленных в ст. 2 Декларации. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1966 г., устанавливает, что все провозглашенные в нем права должны осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (ст. 2). Пакт по сравнению со Всеобщей декларацией расширяет перечень оснований дискриминации и оставляет его открытым. Кроме того, Пакт более подробно формулирует трудовые права и, являясь договором обязательного характера, устанавливает запрет дискриминации в трудовых отношениях. В тексте рассмотренных международных документов не указывается такое основание дискриминации как инвалидность. Однако содержащийся в данных документах общий запрет дискриминации распространяется на инвалидов как одну из категорий населения. Нормы о запрете дискриминации содержатся в конвенциях ООН, посвященных защите прав отдельных категорий лиц (женщин, мигрантов, инвалидов и др.). В рамках проводимого исследования рассматриваются положения Конвенции о правах инвалидов. Конвенция о правах инвалидов дает определение понятия «дискриминация по признаку инвалидности». Включение определения понятия дискриминации какой-либо категории лиц не является новеллой для документов ООН. Подобные определения содержатся в ст. 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации342 и ст. 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.343 Согласно ст. 2 Конвенции о правах инвалидов дискриминация по признаку инвалидности – любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Данное определение дискриминации включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении. В той же статье дается определение понятия «разумное приспособление», которое означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод. Впервые в документах ООН определение понятия «дискриминация по признаку инвалидности» было дано в Замечаниях общего порядка № 5 «Лица с какой-либо формой инвалидности», подготовленных в 1994 г. Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (п. 15). В отличие от определения дискриминации, содержащегося в ст. 2 Конвенции о правах инвалидов, в п. 15 Замечаний указывается, что дискриминацией является предпочтение по причине инвалидности. На наш взгляд, это положительный момент, поскольку предпочтение означает позитивную дискриминацию, которая допустима в целях выравнивания возможностей инвалидов с другими людьми. Большое значение имеет то, что в Конвенции о правах инвалидов в качестве формы дискриминации признается отказ в разумном приспособлении. Как разъясняет Верховный комиссар ООН по правам человека, разумное приспособление означает, что инвалиды могут требовать, чтобы на государство, а через государство – на другие субъекты, такие, как представители частного сектора, были возложены обязательства по осуществлению действий в целях адаптации инвалидов к конкретной ситуации в той мере, в какой такие меры не являются чрезмерно обременительными. Например, если работник пострадал от несчастного случая (независимо от того, произошел ли он на рабочем месте или вне его), который повлек за собой потерю трудоспособности, вследствие чего в будущем данному работнику придется пользоваться инвалидной коляской, работодатель обязан предусмотреть устройство пандусов, освободить коридоры и осуществить другие изменения, с тем чтобы этот человек мог продолжать активную трудовую деятельность. Отказ осуществить подобные адаптационные меры станет основанием для предъявления иска, с которым конкретный работник может обратиться в судебный орган по поводу дискриминации. Вместе с тем, те адаптационные меры, которые должен принять работодатель, не являются безграничными; они должны быть лишь «разумными» в том смысле, что, например, установка несоразмерно дорогостоящего оборудования не будет обязательной.344

## Пенсионное обеспечение инвалидов

Право инвалидов на пенсию является неотъемлемым элементом их права на социальное обеспечение. Этот вывод, в частности, вытекает из того, что в развитие общих положений международных документов о праве каждого члена общества, включая инвалидов, на социальное обеспечение Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (ст. 53–58) и Конвенцией МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца»483 (ст. 7–13) установлен такой вид социального обеспечения, как пенсия (по используемой в Конвенциях терминологии – пособие) по инвалидности. Согласно указанным Конвенциям МОТ суть пенсионного обеспечения инвалидов заключается в осуществлении периодических выплат в течение всего периода инвалидности, либо до приобретения инвалидом права на получение пенсии по старости.

В соответствии со ст. 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение по инвалидности. Поскольку элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение, из приведенной конституционной нормы следует, что оно должно предоставляться в случае инвалидности. Таким образом, установление статуса «инвалид» влечет возникновение права инвалида на пенсионное обеспечение, т.е. исключена ситуация, при которой человек, признанный инвалидом, не имеет права на какую-либо пенсию. Поэтому данное право является абсолютным, принадлежащим всем инвалидам. Следовательно, не предоставление в связи с наступлением инвалидности пенсионного обеспечения будет являться нарушением Конституции РФ. Исходя из этого, инвалиду, не участвовавшему в общественно-полезной деятельности и не имеющему права на иные пенсии по инвалидности, назначается социальная пенсия. Иные юридические факты (участие в подлежащей обязательному социальному страхованию общественно полезной деятельности, группы и причины инвалидности, наличие иждивенцев, иные жизненные обстоятельства, объективно требующие дифференцированного подхода к пенсионному обеспечению) влияют только на уровень пенсионного обеспечения. Это влияние может быть косвенным, когда совокупность юридических фактов определяет право на конкретный вид пенсии. Например, для приобретения права на трудовую пенсию по инвалидности требуется два юридических факта – установление инвалидности и наличие страхового стажа. Также юридические факты могут влиять на уровень пенсионного обеспечения напрямую, определяя размер пенсии. Например, размер пенсии, назначаемой в связи с наступлением инвалидности, может дифференцироваться в зависимости от группы инвалидности и наличия нетрудоспособных иждивенцев. Определяемый рассматриваемыми юридическими фактами уровень пенсий должен обеспечивать возможность инвалида вести достойную жизнь, поскольку это прямо вытекает из содержания права на социальное обеспечение.

Система пенсионного обеспечения в связи с инвалидностью, установленная российским законодательством с 2002 г., включает в себя социальную пенсию, пенсию по инвалидности по государственному пенсионному обеспечению, трудовую пенсию по инвалидности. Ниже анализируется правовое регулирование предоставления каждой из указанных пенсий с точки зрения полноты реализации права инвалида на социальное обеспечение. Следует сразу отметить, что проведенная в 2001 г. пенсионная реформа получила однозначную отрицательную оценку ведущих ученых юристов.484 Несмотря на внесенные впоследствии в пенсионное законодательство изменения, кардинально система пенсионного обеспечения инвалидов не изменилась. Одним из основных показателей эффективности пенсионной системы является то, что в настоящее время в России более 90% инвалидов имеют доходы, сравнимые с прожиточным минимумом, не учитывающим их специфические потребности.485 Данное обстоятельство повышает актуальность поиска путей совершенствования правового регулирования пенсионного обеспечения инвалидов.

Согласно ст. 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № ФЗ-166 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (Закон о государственном пенсионном обеспечении) единственным основанием, порождающим право инвалида на социальную пенсию, является признание лица инвалидом. Исходя из того, что каждый инвалид имеет право на пенсионное обеспечение, социальная пенсия должна назначаться тем инвалидам, которые не приобрели право на другие виды пенсий. Данный подход закреплен в законодательстве.486

Размер социальной пенсии, назначаемой инвалидам, согласно ст. 18 Закона о государственном пенсионном обеспечении дифференцируется в зависимости от группы инвалидности и времени наступления инвалидности – он повышается лицам, имеющим более тяжелую степень инвалидности или ставшим инвалидами в детстве. Дифференциация размера пенсии в зависимости от группы инвалидности является традиционной для всех видов пенсий, назначаемых в связи с инвалидностью. Повышение размера социальной пенсии детям-инвалидам и инвалидам с детства также представляется обоснованным. Так, инвалиду с детства, как правило, в связи с меньшим объемом социального опыта, более низким уровнем образования, отсутствием супруга и по другим подобным причинам труднее адаптироваться и преодолевать возникающие в жизни трудности по сравнению с лицом, ставшим инвалидом во взрослом возрасте. Поэтому инвалиды с детства нуждаются в более высоком уровне социального обеспечения