

УДК 323.39

Б. Накипов,
магистрант НШГП
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА ПО РЕАБИЛИТАЦИИ ИНВАЛИДОВ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Аннотация

В статье рассматриваются политико-правовые и экономические основы, а также организационные и институциональные аспекты профессионально-трудовой реабилитации инвалидов в рамках реализации государственной политики по социальной интеграции в общество лиц с ограниченными возможностями. Исследовательский материал основывается на современном опыте европейских стран и казахстанской практике.

Ключевые слова: социальная интеграция и адаптация; занятость лиц с ограниченной трудоспособностью; обеспечение свободного доступа к инфраструктурам; квотирование и субсидирование специальных рабочих мест.

Аңдатпа

Мақалада мүмкіндігі шектеулі адамдарды қоғамға әлеуметтік интеграциялау мемлекеттік саясатын жүзеге асырудағы мүгедектерді еңбек-кәсіби оңалтудың саяси-құқықтық және экономикалық негіздері, сондай-ақ, ұйымдастыру және институционалды аспектілері қарастырылады. Зерттеу материалы қазіргі заманғы еуропалық және қазақстандық тәжірибелерге негізделеді.

Тірек сөздер: әлеуметтік интеграция және бейімделу; еңбекке қабілеттілігі шектеулі адамдардың жұмыспен қамтылуы; инфрақұрылымдарға еркін қолжетімділікті қамтамасыз ету; арнаулы жұмыс орындарын үлестеу және қаражаттандыру

Abstract

In article political-legal and economic basics, also organizational and institutional aspects of professional and labor rehabilitation of disabled people within realization of a state policy on social integration into society of persons with limited opportunities are covered. Research material are based on modern experience of the European countries and the Kazakhstan practice.

Key words: social integration and adaptation; employment of persons with limited working capacity; providing a free access to infrastructures; quoting and subsidizing of special workplaces.

Глава государства в своих посланиях народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050» – новый политический курс» от 14 декабря 2012 года и «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года особо затрагивает вопрос в отношении лиц с ограниченными возможностями. В своей Программной статье «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» Глава Государства указывает на необходимость развития механизма социализации граждан, относящихся к категории социально уязвимого населения и, в первую очередь, людей с ограниченными возможностями [1].

Однако, современное состояние социальной поддержки и защиты инвалидов в Казахстане, обеспечение им равных возможностей в реализации экономических, социальных, и иных прав и свобод гарантированы Конституцией Республики Казахстан и другими нормативными правовыми документами, требует не только интенсивных научных исследований, но и конкретных практических мер как со стороны государства так и со стороны институтов гражданского общества.

Проблема проявляется в практически полном отсутствии в населенных пунктах страны нормального доступа для инвалидов к жилым, общественным и производственным зданиям, объектам социальной инфраструктуры.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» «инвалидность – степень ограничения жизнедеятельности человека вследствие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма» [2]. Иными словами, инвалидность является некоторым барьером, который мешает человеку в полном объеме и эффективно участвовать в жизни общества, в том числе трудиться наравне с другими, т. к. в системе социального обеспечения отсутствуют важнейшие элементы, предназначенные

для оказания им услуг. Ряд проблем имеет место и в процессе обеспечения занятости инвалидов путем профессиональной реабилитации ориентированной на результат.

На протяжении последнего столетия в мире произошли масштабные изменения по вопросам инвалидности и к самим инвалидам. Данные изменения основаны на признании равенства прав инвалидов в обществе и создание государствами всех условий для их социальной интеграции.

Одним из главных направлений государственной политики Казахстана в сфере социальной защиты инвалидов является интеграция инвалидов в общество, что также подразумевает и их трудовую реабилитацию. Согласно ст. 27 Конвенции ООН о правах инвалидов государства-участники, в том числе и Казахстан, обязаны признать право инвалидов на труд наравне с другими гражданами Казахстана [3]. Данное право дает инвалидам возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который инвалид свободно может выбрать или на который он свободно даст согласие, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для лиц с ограниченными возможностями. Законом Республики Казахстан «О занятости населения» инвалиды отнесены к целевым группам, испытывающим затруднения в трудоустройстве и требующие социальной защиты [4].

Как подчеркнул Глава государства Н. А. Назарбаев в своем послании «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года «...надо усилить внимание нашим гражданам с ограниченными возможностями. Для них Казахстан должен стать безбарьерной зоной. Позаботиться об этих людях, которых немало, – наш долг перед собой и обществом. Во всем мире этим занимаются. Люди с ограниченными возможностями могут работать на предприятиях бытового обслуживания, пищевой промышленности, сельского хозяйства. Я еще раз обращаюсь ко всему нашему бизнесу оказать им содействие в трудоустройстве» [5].

В связи с этим, основываясь на опыте развитых стран, можно выделить основные механизмы обеспечения продуктивной занятости лиц с ограниченными возможностями, так как, трудоустройство людей с ограниченной трудоспособностью является одним из основных условий государственной политики по социальной интеграции инвалидов в общество.

В ряде стран в законодательных актах нашла отражение так называемая «позитивная дискриминация инвалидов», которая заключается в получении некоторых льгот по сравнению с остальным обществом по причине особых обстоятельств, в которых она находится [6, с. 42]. Такая концепция позволяет законодательно укрепить позиции социальной защиты инвалидов.

В зарубежной практике существует несколько моделей профессионально-трудовой реабилитации инвалидов. В связи с этим выделяют два подхода к организации рабочих мест для инвалидов: Северо-Американский (когда работодатель адаптирует рабочее место под известные ограничения занятых у него инвалидов) и Европейский (когда работодатель старается все рабочие места заблаговременно сделать доступными для занятости на них инвалидов).

В рамках исследования проблемы занятости инвалидов рассмотрим модели трудовой реабилитации инвалидов некоторых стран. К примеру, в Португалии прекращается выплата пособия по безработице в размере 374 евро на время работы независимо от размера заработной платы. Если инвалид ранее работал, он может получать пособие по безработице, что составляет 70 % от средней зарплаты или минимальную зарплату.

В Голландии используются тендеры, проводимые Общественной страховой компанией (UWV), что является мощным стимулом для трудоустройства соискателя в кратчайшие сроки. Сумма выплаты для службы зависит от количества рабочих часов соискателя, то есть, если соискатель работает неполный рабочий день, то куратор тратит на сопровождение и обучение меньше времени, следовательно, уменьшается финансирование. Финансирование работы с одним соискателем длится 3 года. В первый год служба получает 15 % от количества рабочих часов соискателя, во второй год – 7,5 %, а в третий – 6 %. Финансирование составляет 72 евро в час. Альтернативный вариант зарплате – это пособие в размере 70 % от минимальной заработной платы и некоторые льготы на оплату жилья. И если инвалид работает больше 20 часов в неделю, то его зарплата получается больше пособия.

В Финляндии система образования для инвалидов предлагает те же самые квалификации, которые доступны основному населению, с целевым направлением повысить их трудоспособность. В данном случае государственная Служба Занятости (PES) является основным координатором в сфере профессиональной реабилитации.

В Германии весь финансовый механизм прописан в законодательстве. Если организация по каким-либо причинам не принимает инвалида на работу, то в обязательном порядке вносит плату в «Фонд интеграции», который направляет полученные средства в специально созданные организации. Такой фонд действует во всех землях Германии.

В Великобритании существуют многие программы по трудоустройству, в которых могут принять люди в возрасте от 25 до 63 лет, которые находятся без работы более 6 месяцев. Программа под названием «Программа обучения на рабочем месте для взрослых людей» направлена на людей, которые потеряли работу и им нужно получить новые навыки. Инвалиды могут принять в ней участие, если они остались безработными [6, с. 48–53].

В Казахстане обеспечение занятости инвалидов регулируются следующими нормативными правовыми актами:

- Конституция Республики Казахстан;
- Трудовой Кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года №251-III;
- Закон Республики Казахстан «О занятости населения»;
- Закон Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан».

Согласно статье 24 Конституции РК каждый гражданин страны имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, также имеет право на условия труда, ..., на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации... [7].

По Трудовому Кодексу РК инвалиды имеют право заключать трудовые договоры с работодателями на обычных условиях труда, либо в специализированных организациях, применяющих труд инвалидов с учетом индивидуальных программ реабилитации [8].

В соответствии с Законом «О занятости населения» государство обеспечивает меры по содействию занятости целевым группам населения, в том числе и инвалидам, где прописываются организационный механизм профессиональной реабилитации инвалидов и местные исполнительные органы обеспечивают реализацию политики занятости инвалидов путем:

- организации общественных работ;
- установления квоты рабочих мест для инвалидов в размере 3 % от общей численности рабочих мест;
- создания специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов [4].

Законом «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» местные исполнительные органы обеспечивают занятость инвалидов путем:

- создания дополнительных рабочих мест для инвалидов через развитие индивидуального предпринимательства, малого и среднего бизнеса;
- создания специальных и социальных рабочих мест в соответствии с законодательством РК;
- организации профессионального обучения инвалидов [2].

Однако, этот механизм дает низкие результаты в вопросе трудоустройства инвалидов. Основной проблемой использования механизма квотирования выступают низкие санкции за их невыполнение и/или слабый контроль за выполнением. В реальности, даже в странах с развитой экономикой число инвалидов, трудоустроенных методом квотирования незначительно.

Как показывает отечественная практика, ежегодно через органы занятости из всех рекомендаций по профессиональной реабилитации выполняется всего лишь 25 – 30 %, что не является положительной характеристикой для рынка труда инвалидов [9].

Основными проблемами при трудоустройстве инвалидов, в том числе на квотируемые рабочие места, являются:

- отсутствие профессионального образования или низкий квалификационный уровень;
- отсутствие возможностей профессиональной реабилитации работника;
- состояние здоровья, требующее гибкого графика работы;
- отсутствие инфраструктуры для беспрепятственного доступа на рабочее место и необходимость приспособления рабочего места к особым потребностям работника;
- несовершенство механизма реализации квотирования занятости;
- отсутствие стимулирования работодателей в создании специальных рабочих мест для инвалидов.

Основной причиной неразрешимости данной проблемы, по нашему мнению, является отсутствие в Казахстане эффективного для государства (сокращение государственных

расходов) и для инвалидов (степень удовлетворенности и интеграция в общество) механизма по трудоустройству.

На сегодняшний день в нормативных правовых актах республики предусмотрены определенные льготы для работодателей при найме инвалида на работу:

а) налогоплательщики, которые используют труд инвалидов, имеют право на уменьшение налогооблагаемого дохода и суммы исчисленного социального налога от заработной платы и других выплат инвалидам;

б) освобождаются от налога на добавленную стоимость оборотов по реализации товаров, работ и услуг, кроме оборотов от торгово-посреднической деятельности и оборотов по производству и реализации подакцизных товаров при условии, если инвалиды составляют не менее 51 % от общего числа работников и расходы по оплате труда инвалидов составляют не менее 51 % (в специализированных организациях, в которых работают инвалиды по потере слуха, речи, зрения, – не менее 35 %) от общих расходов по оплате труда [10].

в) в случае невыполнения квоты 3 % от общей численности рабочих мест, согласно Кодекса РК об административных правонарушениях, штраф составляет на должностное лицо в размере от 20 до 40 МРП, на юридическое лицо, являющееся субъектом малого и среднего предпринимательства, – в размере от 70 до 200 МРП, на юридическое лицо, являющееся субъектом крупного предпринимательства, – в размере от 200 до 400 МРП [11].

Но, как показал анализ статистических данных по трудоустройству инвалидов, все эти косвенные меры регулирования не являются для работодателей достаточным стимулом приема на работу человека с ограниченной работоспособностью.

Исследование отдельных зарубежных моделей обеспечения занятости инвалидов, показывает возможность и эффективность их применения в отечественной практике.

В этом отношении назрела необходимость реформирования системы медико-социальной экспертизы (МСЭ), включив в действующие штаты социальных работников со специализацией физиология труда, которые могли бы проводить первичное профессиональное ориентирование инвалида и максимально приблизить деятельность МСЭ к Международной классификации функционирования, что позволило бы оценивать уровень трудоспособности инвалида в процентах.

На основании проведенного исследования и авторских наблюдений в практике полагаем возможным предложить следующее:

1. Пересмотреть индикаторы возможности трудоустройства инвалидов с учетом индивидуальных физиологических критериев. При этом необходимо расширить категорий и формы трудоустройства;

2. Развить деятельность центров профессиональной реабилитации, направленных на интеграцию людей с ограниченными возможностями на открытый рынок труда, включающий в себя профориентацию, подготовку к работе, обучение, поиск работы, консультации по трудоустройству и постоянную поддержку на рабочем месте и психологическую адаптацию;

3. С целью стимулирования работодателей в создании специальных рабочих мест на производстве внести изменения в налоговое законодательство, предусматривающее значительные льготы и преференции, меры финансового поощрения предприятиям и организациям различных форм собственности за реализацию целевых программ по трудоустройству инвалидов;

4. По опыту Швеции и Германии выработать механизм компенсирования работодателю установленной части зарплаты работника с инвалидностью на период ограниченной времени. К примеру, период компенсирования в Швеции составляет четыре года, а в Германии – восемь лет. И это при условии обязательств работодателя сохранить специальное рабочее место для человека с инвалидностью на протяжении определенного времени [12];

5. С учетом имеющейся практики на региональном уровне предлагается формирование региональных «Фондов содействия занятости инвалидов» с услугами индивидуального сопровождения и поддержки на рабочем месте, который по существу будет в ведении общественных объединений инвалидов и источником финансирования которого будут санкции за невыполнение 3 % квоты трудоустройства инвалидов. В этом случае, за счет данного фонда в определенных размерах будут субсидироваться затраты работодателя на создание и адаптацию специального рабочего места для инвалида. В этом случае необходимо отметить, что в соответствии с Посланием Президента страны народу Казахстана «Казахстанский путь –

2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года, именно социальным институтам и неправительственным организациям следует взяться за эту работу [5]. И, думается, что в данном случае контроль за эффективностью расходования средств со стороны гражданского общества был бы более эффективным, нежели государственного;

6. В действующую Программу «Дорожная карта занятости 2020», которая предлагает широкие меры поддержки, и по которой, как показывает опыт, уже получают поддержку и инвалиды, можно предложить по первому направлению Программы «предоставление субсидии на оплату услуг сурдопереводчика обучающимся инвалидам по слуху».

7. Принять меры по укреплению материально-технической базы учебно-производственных предприятий, созданных общественными объединениями инвалидов посредством государственной поддержки. Для этой цели возможно широкое привлечение грантов различных отечественных и международных организаций.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что в контексте социальной модернизации государственной политики имеются необходимые условия для принятия комплекса совместных мер государственных органов и институтов гражданского общества, а также более продуктивное межсекторальное взаимодействие сторон в вопросах профессионально-трудовой реабилитации лиц с ограниченными возможностями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда». Статья Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева. 10 июля 2012 г.
- 2 Закон Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 г. №39-III.
- 3 Конвенция ООН о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г.
- 4 Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. № 149-II.
- 5 «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу. 17 января 2014 г.
- 6 Веселова М. Ю. Поддерживаемое трудоустройство в европейских странах: Пособие для специалистов, работающих в сфере трудоустройства людей с инвалидностью. – М.: РООИ Перспектива, 2008. – 182 с.
- 7 Конституция Республики Казахстан. – Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.akorda.kz>.
- 8 Трудовой кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakon.kz/>.
- 9 Национальный отчет о человеческом развитии Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан. От изолированности к равенству: реализация прав инвалидов в Казахстане. – Астана, Агроиздат. – 171 с.
- 10 Налоговый Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 г. № 99-IV.
- 11 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-II.
- 12 Притворова Т. П., Джамбурбаева Х. С. Факторы и механизмы социального обслуживания населения в современной экономике // Труд в Казахстане. – 2009. – №10.

Дата поступления статьи в редакцию 25.01.2014