

Г.С. Смирнов, С.С. Смирнов

РОССИЙСКИЕ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ ИНВАЛИДОВ (1993–2015 гг.) И ДОКУМЕНТЫ ООН О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ: ПРОБЛЕМА СООТВЕТСТВИЯ ПО ВОПРОСАМ ТРУДОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ОБЩЕСТВО

На материалах российских федеральных программ социальной поддержки инвалидов рассматривается проблема соответствия государственной социальной политики в сфере обеспечения трудовой реабилитации и занятости основным документам ООН о способах реализации их трудовых прав. Показано, что вопреки широко распространенному мнению о значительном отставании России в отношении реализации трудовых прав инвалидов от западных стран указанные программы в изученный период в целом соответствовали международным документам. По мнению авторов, имеющиеся в России проблемы нарушения трудовых прав инвалидов были связаны не с дискриминацией инвалидов как социально-демографической группы, а с общей слабостью и неэффективностью социальной защиты населения.

Ключевые слова: трудовые права инвалидов; федеральные программы; документы ООН; проблема соответствия.

Интеграция инвалидов в общество на протяжении ряда десятилетий рассматривается как наиболее действенный механизм решения социальных и в значительной мере экономических проблем инвалидности. При этом для инвалидов трудоспособного возраста, сохранивших ограниченную способность к труду, участие в профессиональной деятельности является одним из важнейших критериев этой интеграции.

Существуют различные подходы как к управлению интеграционными процессами в целом, так и к организации трудовой деятельности инвалидов. При этом далеко не всегда выбор того или иного подхода как теоретического обоснования государственной социальной политики исходит из интересов, прежде всего, самих инвалидов, а определяется общими идеологическими, классовыми, политическими, экономическими и иными принципами социальной политики государственной власти. Поэтому и отношение к проблемам инвалидов в разных странах и в разные исторические периоды существенно различается. Именно этим обстоятельством объясняются действия ООН по разработке и широкому внедрению в практику различных стран общих подходов и единых принципов государственной политики в этой сфере.

В отношении российской практики поддержки инвалидов подавляющее большинство отечественных и зарубежных авторов осознанно или стихийно исходят из утвердившихся за последние десятилетия либерально-рационалистических концепций догоняющей модернизации России относительно стран Запада, хотя сама модернизационная теория в последние годы подвергается жесткой критике, в ходе которой под сомнение поставлен прежде всего ее либерально-рационалистический универсализм [1. С. 50]. Это, со своей стороны, неизбежно ведет к признанию необходимости собственного пути прогрессивного развития каждого конкретного модернизирующегося общества. Например, В. Хорос утверждает, что «модернизация, развитие могут успешно осуществляться лишь на почве собственных национальных традиций» [2. С. 79], а Е.В. Нехода вообще считает, что в современных российских социально-экономических условиях основные положения либеральных теорий догоняющего развития неприменимы [3].

Тем не менее сама по себе теория модернизации (с учетом ее современных национальных концепций) применительно к изучаемой проблематике обладает значительным методологическим потенциалом, поскольку раскрывает возможности изучения фактического материала с позиций прогрессивного подхода к общественному развитию, позволяет построить перспективную модель исследуемого объекта, включая «осовременивание» форм и целей государственной социальной политики [4].

Основная цель данного исследования состоит в постановке и разрешении вопроса о степени соответствия российских программ социальной поддержки инвалидов положениям международной «Конвенции о правах инвалидов» и другим аналогичным документам ООН применительно к праву инвалидов на труд, поскольку именно в этих программах содержатся конкретные принципы, цели и способы реализации государственной социальной политики в исследуемой в данной статье области¹.

Принципиальная важность постановки и изучения данного вопроса заключается в возможности показать не формально декларируемые, а реально осуществляемые подходы к решению проблем инвалидности в части реализации одного из важнейших прав человека – права на труд, выявить, действительно ли Россия в решении этого вопроса существенно отстала от мировой практики. Эта отсталость обычно обосновывается тем, что Россия лишь провозгласила приверженность «социальной» концепции инвалидности, а на деле по-прежнему придерживается ее устаревшей «медицинской» парадигмы. В лучшем случае признается наличие «гибридной социально-экономической политики в отношении инвалидов, сочетающей как черты медикалистской, так и социальной парадигм инвалидности», но и они признают, что «переход на социальную модель официально продекларирован в федеральном законодательстве Российской Федерации, а обязательства по его осуществлению делегированы региональным структурам исполнительной власти» и что «заданные в рамках федерального законодательства подходы к проблеме инвалидности прогрессивны и полностью соответствуют международным правилам и нормам» [5].

Для лучшего понимания сути «мировой практики» отметим, что на протяжении длительного периода во всем мире наиболее существенными признавались именно медицинские проблемы инвалидности и лишь в 1990-х гг. общественной организацией инвалидов Великобритании «Союз лиц, имеющих нарушения здоровья, против сегрегации инвалидов»² было разработано определение инвалидности в рамках социальной парадигмы. В социальной интерпретации инвалидность стала рассматриваться как некий социальный, а не медицинский феномен и считаться одной из форм социального угнетения [6. Р. 29]. И хотя в Российской Федерации были приняты социальная парадигма инвалидности и соответствующая модель социальной политики, «медикалистское» определение до настоящего времени считается основным и на него опираются все социальные институты, так или иначе вовлеченные в изучение феномена инвалидности. Документы, рекомендованные ВОЗ для определения инвалидности, также опираются на физиологические ограничения жизнедеятельности [5].

Исходя из сказанного, можно признать, что и сами международные документы ООН о правах инвалидов носят «гибридный» характер, в них одна концепция инвалидности вовсе не противопоставляется другой, а рассматриваются комплексно, и, следовательно, нельзя считать «отсталыми» государства, реализующие «гибридный» подход в своей социальной политике.

Не углубляясь далеко в историю, укажем, что нормативной и в значительной мере социально-идеологической основой разработки программ социальной поддержки инвалидов в России стал закон «Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР» [7], принятый за восемнадцать лет до вступления в силу международной «Конвенции о правах инвалидов» (2008). Сравнительный анализ показывает, что он гораздо полнее и конкретнее излагал принципы равных возможностей и безбарьерной среды, чем современные ему и последующие международные документы. Более того, наряду с созданием условий для интеграции инвалидов в общество, закон (в соответствии с положениями Декларации ООН «О правах инвалидов» (1975) предусматривал организацию профилактики инвалидности, упоминание о которой в Конвенции вообще отсутствует. Но главное – он исходил из принципа гарантии всеобщности социальной поддержки, а не из позднейшего адресного подхода, позволяющего под разными предлогами оказывать ее лишь ограниченному кругу лиц. Закон действовал до 1996 г., когда был заменен новым федеральным законом, по духу и букве в большей степени соответствовавшим международным документам, но в смысле социальных гарантий инвалидам уступающим закону 1990 г. [8].

На основе этих основополагающих законов в постсоветской России были разработаны и полностью или частично воплощены в жизнь четыре федеральные программы, предусматривавшие реализацию трудовых прав инвалидов. Первая из них, комплексная, под общим названием «Социальная поддержка инвалидов» [9] с большими трудностями осуществлялась в 1995–1999 гг. [10. С. 115–116]. В нее входили четыре

относительно самостоятельные программы: «Медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов»; «Научное обеспечение и информатизация проблем инвалидности и инвалидов»; «Разработка и производство средств протезирования, строительство, реконструкция и техническое перевооружение протезно-ортопедических предприятий»; «Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности».

Абсолютный приоритет отдавался последней, призванной обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры. Остальные при всей их относительной самостоятельности лишь обеспечивали ее реализацию. Что касается профессиональной реабилитации инвалидов, включая их трудоустройство, то акцент делался на активных действиях в противовес пассивной поддержке (такой как выплата пособий по безработице), чего и требовали международные документы. Если в 1997 г. на пассивные формы поддержания доходов неработающих инвалидов тратилось 74% выделяемых Федеральным фондом занятости населения средств, то в 2000 г. – лишь 16,5%. Соответственно, доля расходов на их профориентацию, профессиональную подготовку, переподготовку и трудоустройство выросла за то же время с 26 до 83,5%. При этом службы занятости от посредничества в трудоустройстве переходили к реализации протекционистской государственной политики, в первую очередь, к устройству на квотируемые места. С 1997 по 2000 г. доля трудоустроенных в соответствии с квотами выросла с 20,8 до 61% [11. С. 120–121]. Это была своеобразная попытка компенсировать потерянные инвалидами рабочие места в связи с сокращением поддержки производственных предприятий объединений инвалидов.

Вторая программа под таким же названием была рассчитана на 2000–2005 гг. [12]. Ее основная цель оставалась прежней – обеспечение социальной интеграции инвалидов в общество, но конкретные направления деятельности несколько изменились. Главными задачами стали завершение реформирования государственной службы медико-социальной экспертизы и государственной службы реабилитации инвалидов, а также развитие предприятий реабилитационной индустрии. Предполагалось также воссоздание уничтоженных в годы «шоковой терапии» реабилитационных учреждений всероссийских обществ инвалидов, развитие их материально-технической базы, включая производственные предприятия.

Программа впервые предусматривала в качестве задач реабилитационной деятельности снижение уровня инвалидности в стране и ежегодный возврат к труду не менее 80–100 тыс. инвалидов. При этом, если на мероприятия предыдущей комплексной программы, финансировавшейся по остаточному принципу, средства зачастую просто не выделялись, то в новой программе уже сознательно закладывались принципы и нормативы, хоть и позволявшие сокращать финансовые расходы на ее реализацию, но только путем «внедрения в практику работы учреждений МСЭ механизмов, обеспечивающих повышение социально-экономической эффективности и результатив-

ности медико-социальной экспертизы, снижение затрат на проведение реабилитационно-экспертных мероприятий» [12. Прил. 1]. В частности, предполагалось повысить экономическую результативность реабилитационных мероприятий путем «внедрения механизмов рыночной экономики в практику деятельности реабилитационных учреждений». Реабилитационные услуги инвалидам стали делиться на бесплатные и платные. Таким образом, с одной стороны, существенно расширялись реабилитационные возможности, включая трудовую и профессиональную реабилитацию, но с другой – на пути к полной интеграции инвалида в общество воздвигался новый барьер, теперь уже экономический. Степень интеграции инвалида в общество стала во многом зависеть от его экономических возможностей. Правовое основание этого барьера было заложено так называемым законом «О монетизации льгот» 2004 г., внесшим изменения в ранее действовавшее законодательство о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов, направленные на существенное ограничение натуральных льгот и преимуществ инвалидов, в том числе и в вопросах трудоустройства и занятости [13]. Заметим, однако, что такой подход не противоречил документам ООН о правах инвалидов, в которых самостоятельная адаптация инвалида к рыночным условиям ценилась выше, чем с помощью государства.

Планировалось также внедрение системы профессиональной реабилитации инвалидов, «обеспечивающей их конкурентоспособность и занятость на рынке труда, в том числе путем создания и сохранения рабочих мест для инвалидов», в том числе на базе еще действовавших предприятий инвалидов, принадлежавших их общественным объединениям. Предполагалось усовершенствовать нормативно-методическое и правовое обеспечение системы профессиональной реабилитации инвалидов, их трудоустройства и занятости [12. Пасп. прогр.]. Однако с 2000 г. были отменены налоговые льготы специализированным предприятиям инвалидов, что привело к дальнейшему упадку их деятельности. Из оставшихся на этих предприятиях 250 тыс. рабочих мест лишь треть сохранилась за инвалидами, а с 2004 г. была утрачена и половина квотируемых мест на свободном рынке [14].

Третья одноименная программа была рассчитана на 2006–2010 гг. [15]. Она официально была названа продолжением второй программы и имела целью завершить то, что было заложено на предыдущих этапах. При этом акцент делался на реабилитационной деятельности, призванной переломить негативную тенденцию быстрой инвалидизации населения страны и вернуть к трудовой и общественно-полезной деятельности значительную долю лиц с инвалидностью. Общий объем ассигнований на реализацию программы составил 3 842,9 млн руб., из них 2 268,7 млн (59%) направлялось на поддержку специализированных предприятий инвалидов. Это должно было несколько повысить роль общероссийских общественных организаций инвалидов в создании дополнительных рабочих мест, что также соответствовало международным требованиям о расширении участия этих организаций в реализации прав инвалидов.

Таким образом, хотя противоречиво и непоследовательно, но посредством федеральных программ социальной поддержки инвалидов проводилась политика, направленная на преобладание активных форм организации занятости инвалидов и ограничение сферы действия «закрытого» рынка труда для инвалидов. В этом отношении Россия была впереди многих европейских стран.

Важная особенность реализации последней программы заключалась в том, что она совпала с принятием в 2006 г.³ ООН международной «Конвенции о правах инвалидов», ратифицированной Россией в 2012 г. [16]. По этой причине в программу могли быть внесены существенные изменения и дополнения в духе требований Конвенции, но, как оказалось, этого не потребовалось.

Кроме того, с 2011 г. стала осуществляться новая государственная программа «Доступная среда» на 2011–2015 гг., продленная затем до 2020 г., хоть и с отличным от предыдущих федеральных программ названием, но, судя по сформулированным целям и содержанию мероприятий, также заслуживающая называться продолжением предыдущих программ социальной поддержки инвалидов [17].

К этим программным документам необходимо добавить подпрограмму «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы «Содействие занятости населения» на 2013–2020 гг., которой было предусмотрено в 2013–2015 гг. создание ежегодно до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов [18]. Этот пункт формально не противоречил положению международных документов о преимущественном развитии открытого рынка труда для инвалидов, хотя и предполагал принятие дополнительных мер «закрытого» характера по организации труда, включая адаптацию основного и вспомогательного оборудования к потребностям конкретного инвалида, зато он полностью соответствовал рекомендации включать вопросы поддержки инвалидов не в специальные, а в общие программы (в данном случае программа социальной поддержки безработных). Названные выше федеральные программы создавали методологическую и инфраструктурную основу профессиональной реабилитации и занятости инвалидов. Непосредственные практические мероприятия в этом направлении содержали региональные программы содействия занятости инвалидов, функционировавшие со второй половины 1990-х гг. во всех субъектах федерации. В них также ставилась первоочередная задача поддержки инвалидов на открытом рынке труда.

Ратификация Россией «Конвенции о правах инвалидов» означало ее согласие на адаптацию государственной социальной политики к принципам и положениям Конвенции⁴. Более того, подписавшие ее страны спустя два года должны были предоставить в ООН так называемые «первоначальные доклады» об этой адаптации. Казалось бы, принятые до и после 2006 и особенно после 2012 г. государственные программы поддержки инвалидов в РФ должны существенно различаться между собой как не опирающиеся и опирающиеся на положения Конвенции докумен-

ты. Однако, как показал приведенный анализ программ, между ними нет принципиальных различий. Более того, четко просматривается преемственность поздних программ с более ранними. Даже переработанная программа «Доступная среда» была пополнена всего лишь одной подпрограммой, в том или ином виде присутствовавшей в предыдущих программах. Нет существенных отклонений российских программ (ни принятых до 2006 г., ни принятых позже) от принципиальных требований Конвенции.

Объясняется это тем, что и сама Конвенция не является чем-то принципиально новым, ее принципы тесно связаны с предшествующими документами ООН и восходят ко «Всеобщей декларации прав человека» (1948 г.).

Непосредственными предшественниками Конвенции были «Декларация прав инвалидов» (1975 г.), «Всемирная программа действий в отношении инвалидов» (1982 г.), «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов» (1993), «Декларация о правах инвалидов» (1995 г.). Указанные документы признавались и учитывались (в части, не противоречащей общественному строю) еще СССР, а затем и Российской Федерацией. Постсоветское законодательство, в первую очередь закон «О социальной защите инвалидов в РФ» (1995 г.), уже полностью опиралось на названные международные документы, равно как и разработанные на их основе комплексные и целевые программы поддержки инвалидов.

Так, Конвенция 2006 г. содержит отдельную главу, посвященную труду и занятости инвалидов (гл. 27). Однако в тех же Стандартных правилах 1993 г., учтенных при разработке уже первой из указанных российских программ поддержки инвалидов, направления действий в отношении занятости инвалидов изложены даже более подробно и детально. В этом документе государства-участники призываются активно поддерживать включение инвалидов в свободный рынок труда [19]. Эта мысль проходит лейтмотивом содержания Правила 7 Стандартных правил «Занятость». Поэтому и способы обеспечения возможностей для трудоустройства инвалидов рекомендуются исключительно косвенные, не наносящие экономического ущерба работодателям: профессиональная подготовка, установление стимулируемых квот, резервируемое или целевое трудоустройство, предоставление субсидий или ссуд, преимущественных прав на производство, налоговых льгот, гарантия технической или финансовой помощи предприятиям, использующим труд инвалидов и т.п. Согласие работодателей на использование труда инвалидов на своих предприятиях в этом случае напрямую зависит от их экономической заинтересованности в результатах подобных действий.

С другой стороны, авторы Стандартных правил понимали, что далеко не всякий инвалид способен найти работу при таких условиях. Поэтому как исключение допускалось и существование элементов закрытого рынка – «небольшие хозяйственные единицы, предоставляющие гарантированное или обеспеченное соответствующими средствами трудоустройство» [Там же. Прав. 7. П. 7]. Но такие «не-

большие хозяйственные единицы» в виде специализированных предприятий всероссийских обществ инвалидов широко были распространены в СССР и, естественно, учитывались и составителями программ постсоветского времени. Стандартными правилами настоятельно рекомендовалось также установление взаимодействия с общественными организациями инвалидов по вопросам профессионального обучения и трудоустройства, что также было широко распространено еще с советских времен. Поэтому отражение всех этих требований легко обнаружить в российских программах.

Конвенция 2006 г., по существу, лишь повторила принципы организации труда и занятости, изложенные выше. Разве что добавлены, а точнее, более предметно изложены принципы «расширения возможностей для индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, развития кооперативов и организации собственного дела» и «обеспечения инвалидам разумного приспособления рабочего места» [16. Ст. 27]. При этом надо отметить, что в отличие от крайне политизированной и идеологизированной «Всеобщей декларации прав человека» документы ООН о правах инвалидов не столь радикальны и ставят перед собой вполне прагматические цели, признавая, что не все страны имеют равные экономические, социальные и политические условия и что в них сложились различные традиции социальной поддержки инвалидов.

Более того, по мнению некоторых авторов, Конвенция 2006 г. является «скорее декларативным, нежели обязывающим документом и не содержит конкретного механизма принудительного ее исполнения для каждого инвалида» [20]. Процитированный нами автор также солидарен с мыслью, что Конвенция не содержит существенных отличий от предшествующих документов ООН о правах инвалидов, ранее уже подписанных Российской Федерацией. Следовательно, российское законодательство в целом задолго до принятия этого документа уже соответствовало изложенным в Конвенции требованиям, а продолжавшиеся и продолжающиеся сейчас нарушения прав инвалидов «вызваны не конфликтом норм внутреннего законодательства и Конвенции, а нарушением норм внутреннего законодательства» [Там же]. И хотя автор согласен с тем, что некоторые положения Конвенции противоречат, например, правоприменительной практике в России, относительно главы 27 он таких противоречий не обнаружил.

Следует учитывать и то, что Россия не просто была поставлена перед фактом принятия Конвенции, но в лице всероссийских обществ инвалидов, «Уполномоченного по правам человека в РФ В. Лукина, Председателя комиссии Общественной Палаты А. Очировой, заместителя Председателя комитета Госдумы РФ по образованию и науке О. Смолина, юриста АНО “Юристы за конституционные права и свободы” Р. Жаворонкова... внесли значительный вклад в разработку Конвенции» [21. С. 30].

И хотя, подписав и ратифицировав Конвенцию, Россия «подстраховалась» и не стала ратифицировать Факультативный протокол к ней, что позволяет уклоняться от рассмотрения индивидуальных сообщений

и проведения расследований по вопросам нарушения прав инвалидов Комитетом по правам инвалидов при ООН, это связано с опасением выявления не противоречий принципам Конвенции, а частных случаев нарушений национального законодательства о правах инвалидов.

Составленный в соответствии с требованиями Конвенции Первоначальный доклад РФ также свидетельствует, что отдельные изменения вносились исключительно в законодательные и иные нормативные акты и напрямую программ не касались. Организационные мероприятия по реализации прав инвалидов (например, организация мониторинга специализированных рабочих мест для инвалидов) также осуществлялись помимо программ. Вскользь упомянута в докладе только действовавшая программа «Доступная среда», но лишь с целью подтверждения приверженности России к выполнению взятых на себя обязательств. Из этого упоминания никак не следует вывод о ее специальной доработке под требования Конвенции [22]. Это обстоятельство было настолько очевидным, что авторы публикаций по проблеме программно-целевых подходов к решению вопроса профессиональной реабилитации и занятости инвалидов даже не считали нужным задерживаться на вопросе соответствия российской практики требованиям международных документов [23].

В то же время следует учитывать и уровень реализации социальных программ в отношении инвалидов в России. Нельзя отрицать, что акцентирование государственной социальной политики в отношении инвалидов на социальных проблемах с упором на рыночные механизмы их решения в условиях отсутствия достаточной социально-экономической основы для этого принесло больше вреда, чем пользы. По существу, в российских условиях либерального реформирования во многом искусственно созданная дилемма – медицинская или социальная реабилитация – стала производной от проблемы чисто идеологической – «государственный патернализм» или «свободный рынок» в основе государственной социальной политики по отношению к инвалидности и инвалидам. В итоге «победы» рыночного подхода инвалидами были утрачены многие гарантии и льготы в сфере занятости и произошло перекладывание значительной части государственных обязательств по трудоустройству на плечи самих инвалидов. Так, наряду с вышеупомянутой отменой с 2000 г. налоговых льгот по хозяйственной деятельности и фактическим прекращением материальной поддержки специализированных предприятий инвалидов в 2004 г. были отменены нормы внесения работодателем в бюджет субъектов РФ специаль-

ных платежей за каждого нетрудоустроенного инвалида и фактически разрушена система стимулирования работодателей на квотирование рабочих мест для инвалидов. Количество таких мест сократилось вдвое [14. С. 17].

Процесс вытеснения инвалидов с рынка труда продолжается и в настоящее время. По данным ПФ РФ, за июнь 2017 г. из 3,6 млн инвалидов трудоспособного возраста были заняты всего 921 тыс. (25,5%), тогда как в 2014–2015 гг. эта доля составляла 28,2%. Вместе с тем согласно долгосрочной государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы» занятость инвалидов должна ежегодно расти, дойдя в 2020 г. до 60% [24. С. 73]. Трудно представить, как это будет достигнуто без жесткого государственного регулирования, поскольку в годы экономических кризисов «невидимая рука рынка» оставляет на обочине в первую очередь именно рабочую силу инвалидов. С начала и особенно с середины 2000-х гг. происходят общие изменения в российской социальной политике, направленные на сокращение государственных социальных расходов. Но это касается не только инвалидов, а всех категорий нуждающегося в поддержке населения, что позволяет хотя бы формально отрицать их социальную дискриминацию.

Таким образом, можно дискутировать о масштабах реализации заявленных принципов и запланированных мероприятий, но в целом российские программы поддержки инвалидов в части организации труда и занятости составлялись в полном соответствии с международными документами о правах инвалидов и в принципиальном плане не требовали никакой существенной переработки. Требовалось лишь неукоснительное выполнение в полном объеме программных мероприятий. Но именно в этом и заключается главная проблема всей российской социальной политики⁵.

Таким образом, постулат о перманентном отстаивании российской политики по отношению к реализации инвалидами права на труд от принятых под эгидой ООН международных документов о праве инвалидов на труд не имеет под собой достаточного основания. Российский модернизационный процесс в данной сфере происходил без существенного разрыва с остальными странами Запада. Другое дело, что уровень возможностей для реализации трудовых прав инвалидов в России в силу перманентного социально-экономического кризиса существенно ниже европейского. Но это обстоятельство носит общесоциальный характер и касается не только инвалидов, а всего трудоспособного населения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Конвенция взята в качестве основного международного «эталоона» современной социальной политики в отношении инвалидов, прежде всего потому, что является последним по времени принятия документом ООН в последовательном ряду аналогичных актов.

² UPIAS The UPIAS – Union of the Physically Impaired Against Segregation and the Disability Alliance.

³ Вступила в силу с 2008 г.

⁴ Надо отметить, что далеко не все государства оказались готовыми к соответствующей корректировке политики по отношению к инвалидам, в том числе США, так до настоящего времени и не ратифицировавшие Конвенцию.

⁵ И не только российской. В преамбуле Конвенции одной из причин необходимости ее принятия указывается уклонение многих стран от реализации ранее принятых международных документов на эту тему.

ЛИТЕРАТУРА

1. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М. : Научный мир, 1998. 204 с.
2. Хорос В. Модернизация в России и Японии (цивилизационные аспекты) // Мировая экономика и международные отношения. 1991. № 8. С. 70–79.
3. Нехода Е.В. Теории модернизации и догоняющего развития: возможности для России // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 304. С. 167–169.
4. Побережников И.В. Модернизация теоретико-методологические подходы // Экономическая история. Обзор. Вып. 8. М., 2002. С. 146–168.
5. Каспарьян Ж.Э., Олейник А.Г. Информационная среда поддержки социальной политики в отношении инвалидов // Информационные ресурсы России. 2008. № 6. URL: http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/irt/2008/number_6/number_6_4/number_6_4897/ (дата обращения: 15.01.2018).
6. Priestley M. Disability Politics and Community Care. 2nd. London ; Philadelphia : Jessica Kingsley Publishers, 1999. 256 p.
7. Постановление ВС СССР от 11.12.1990 № 1827-1 «О введении в действие Закона СССР «Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 51. Ст. 1115.
8. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
9. Постановление Правительства РФ от 16.01.1995 № 59 «О федеральной комплексной программе “Социальная поддержка инвалидов”» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 5. Ст. 416.
10. Смирнов Г.С. Программно-целевой метод как организационная основа интеграции инвалидов в общество в 1992 – первой половине 2000-х годов (на примере федеральных и региональных программ) // Социум и власть. 2014. № 2. С. 115–119.
11. Бочко М.Э. Занятость инвалидов в регионе: проблемы, пути решения // Вестник Челябинского университета. Сер. 8: экономика, социология, социальная работа. 2001. № 1. С. 117–122.
12. Постановление Правительства РФ от 14.01.2000 № 36 «О федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2000–2005 годы» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 4. Ст. 393.
13. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
14. Топилин К.А. Программно-целевой подход к социальной интеграции инвалидов в городе Москве // Вестник РАЕН. Сер. Экономическая, 2010. Т. 10. С. 15–19.
15. Постановление Правительства РФ от 29.12.2005 № 832 «О федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 2. Ст. 199.
16. О правах инвалидов. Конвенция ООН 2006 г. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. № 61/106. Ратифицирована федеральным законом от 03.05. 2012 № 46-ФЗ // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902114182> (дата обращения: 15.01.2018).
17. Постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011–2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 49. Ст. 6987.
18. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. Ч. I. Ст. 2147.
19. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (1993). Приняты Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. № 48/96. URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/4851> (дата обращения: 15.01.2018).
20. Кантор П.Ю. Последствия, возникающие в сфере законодательства и правоприменения в связи с вступлением в действие для России Конвенции ООН о правах инвалидов. URL: <http://www.cirota.ru/forum/view.php?subj=82153> (дата обращения: 15.01.2018).
21. Колонтаевская И.Ф. Конвенция ООН о правах инвалидов: равные среди равных // Вестник МГСГИ. 2010. № 2. С. 27–36.
22. О мерах, принятых для осуществления обязательств по Конвенции о правах инвалидов, и о прогрессе, достигнутом в соблюдении прав инвалидов в течение двух лет после ее вступления в силу для Российской Федерации. Первоначальный доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о правах инвалидов. URL: http://sockart.ru/upload/iblock/681/Doklad_v_OON_2014.pdf (дата обращения: 15.01.2018).
23. Фадин Н.И. Программно-целевой подход в системе социальной поддержки инвалидов России // Национальная ассоциация ученых. 2015. № 7–1 (12). С. 139–142.
24. Смирнов Г.С., Смирнов С.С., Хамракулова Н.С. Занятость инвалидов как проблема государственного управления (на материалах Челябинской области) // Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика : сб. ст. Вып. 6, ч. 2. Оренбург : Оренбург. филиал РАНХиГС., 2017. С. 72–76.

Статья представлена научной редакцией «История» 9 сентября 2018 г.

Russian Disability Support Programs (1993-2015) and UN Documents on the Rights of Persons with Disabilities: The Problem of Compliance on Labor Integration into Society

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 443, 166–173.

DOI: 10.17223/15617793/443/21

Gennady S. Smirnov, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch (Chelyabinsk, Russian Federation). E-mail: aandg@inbox.ru

Sergey S. Smirnov, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch (Chelyabinsk, Russian Federation). E-mail: sss45@inbox.ru

Keywords: labor rights of disabled people; federal programs; UN documents; compliance problem.

This article is devoted to the problem of compliance of the Russian federal programs on social support for people with disabilities with the main international documents on the rights of people with disabilities in relation to the integration of people with disabilities into mainstream society and promotion of the realization of the right to work. The aim of this article is to formulate and resolve the question of the degree of compliance of Russian programs with the provisions of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities and other similar documents of the UN with regard to the rights of people with disabilities to work. These programs contain specific principles, objectives and methods of implementation of the state social policy. The main sources on the rights of people with disabilities were adopted and consistently implemented between 1993 and 2010 in three Russian federal programs under the general title “Social Support for People with Disabilities”, as well as published sources with the same overall aims from later programs. The second group of sources consists of documents of the UN on the rights of persons with disabilities in the first

place, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) and previous similar acts. Based on the comparative analysis of these two groups of sources, the authors came to the following conclusions. Contrary to an opinion of a considerable backwardness of Russia in relation to the implementation of employment rights of persons with disabilities in relation to Western countries, the authors found that Russian programs were generally consistent with international conventions. The existing (largely formal) differences between Russian social programs and international documents were not of a fundamental, but rather of a terminological nature. Russia's refusal to ratify the optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities only testifies to the desire to evade consideration of particular cases of violation of national legislation on the rights of persons with disabilities and is not associated with the fear of revealing the contradictions of the Russian programs concerning the principles of the Convention. With regard to the refusal to sign this Protocol, Russia, against the background of Western countries, was not alone. Violations of the rights of persons with disabilities taking place in Russia, including the right to work, are not related to disregard for international principles and discrimination against persons with disabilities as a socio-demographic group, but to non-compliance with the national legislation and the general weakness and ineffectiveness of the social policy. The authors conclude that Russia, in the period under study, was not an outsider in the implementation within social programs of the principles of integrating people with disabilities into society by involving them in productive work as set out in UN documents. Unsubstantiated statements, so often made in publications about disability in Russia, are not the case.

REFERENCES

1. Turen, A. (1998) *Vozvrashchenie cheloveka deystvuyushchego. Ocherk sotsiologii* [Return of an acting person. An essay on sociology]. Moscow: Nauchnyy mir.
2. Khoros, V. (1991) *Modernizatsiya v Rossii i Yaponii (tsivilizatsionnye aspekty)* [Modernization in Russia and Japan (civilizational aspects)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 8. pp. 70–79.
3. Nekhoda, E.V. (2007) Theories of modernization and catching up development: possibility for Russia. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 304. pp. 167–169. (In Russian).
4. Poberezhnikov, I.V. (2002) *Modernizatsiya teoretiko-metodologicheskie podkhody* [Modernization of theoretical and methodological approaches]. *Ekonomicheskaya istoriya. Obozrenie*. 8. pp. 146–168.
5. Kaspar'yan, Zh.E. & Oleynik, A.G. (2008) *Informatsionnaya sreda podderzhki sotsial'noy politiki v otnoshenii invalidov* [Information environment of support of social policy in relation to persons with disabilities]. *Informatsionnye resursy Rossii*. 6. [Online] Available from: http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/irr/2008/number_6/number_6_4/number_6_4897/. (Accessed: 15.01.2018).
6. Priestley, M. (1999) *Disability Politics and Community Care*. 2nd. London; Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
7. USSR. (1990) *Postanovlenie VS SSSR ot 11.12.1990 № 1827-1 "O vvedenii v deystvie Zakona SSSR "Ob osnovnykh nachalakh sotsial'noy zashchishchennosti invalidov v SSSR"* [Decree of the Supreme Soviet of the USSR No. 1827-1 of 11.12.1990 "On the Enactment of the USSR Law "On the Basic Principles of Social Protection of Disabled Persons in the USSR"]. *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov SSSR i Verkhovnogo Soveta SSSR*. 51. Art. 1115.
8. Russian Federation. (1995) *Federal'nyy zakon ot 24.11.1995 № 181-FZ "O sotsial'noy zashchite invalidov v Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 181-FZ of November 24, 1995, "On Social Protection of Disabled Persons in the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 48. Art. 4563.
9. Russian Federation. (1995) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16.01.1995 № 59 "O federal'noy kompleksnoy programme "Sotsial'naya podderzhka invalidov"* [Decree of the Government of the Russian Federation No. 59 of January 16, 1995, "On the federal comprehensive program Social Support for Persons with Disabilities"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 5. Art. 416.
10. Smirnov, G.S. (2014) Programmed-objective method as an organizing basis for integrating disabled people into a society from 1992 to the first half of the 2000s (as exemplified by federal and regional programs). *Sotsium i vlast' – Socium and Power*. 2. pp. 115–119. (In Russian).
11. Bochko, M.E. (2001) *Zanyatost' invalidov v regione: problemy, puti resheniya* [Employment of persons with disabilities in the region: problems, solutions]. *Vestnik Chelyabinskogo universiteta. Ser. 8: ekonomika, sotsiologiya, sotsial'naya rabota – Bulletin of Chelyabinsk State University. Series 8: Economics, Sociology, Social Work*. 1. pp. 117–122.
12. Russian Federation. (2000) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14.01.2000 № 36 "O federal'noy tselevoy programme "Sotsial'naya podderzhka invalidov na 2000–2005 gody"* [Resolution of the Government of the Russian Federation No. 36 of January 14, 2000, On the Federal Target Program "Social Support of Disabled People for 2000–2005"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 4. Art. 393.
13. Russian Federation. (2004) *Federal'nyy zakon ot 22.08.2004 № 122-FZ "O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem federal'nykh zakonov"* [Federal Law No. 122-FZ of August 22, 2004, "On amendments to legislative acts of the Russian Federation and recognition of certain legislative acts of the Russian Federation as invalid in connection with the adoption of federal laws"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 35. Art. 3607.
14. Topilin, K.A. (2010) *Programmno-tselevoy podkhod k sotsial'noy integratsii invalidov v gorode Moskve* [Program-targeted approach to the social integration of persons with disabilities in Moscow]. *Vestnik RAEN. Ser. Ekonomicheskaya*. Vol. 10. pp. 15–19.
15. Russian Federation. (2006) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.12.2005 № 832 "O federal'noy tselevoy programme "Sotsial'naya podderzhka invalidov na 2006–2010 gody"* [Resolution of the Government of the Russian Federation No. 832 of December 29, 2005, On the Federal Target Program "Social Support for Disabled Persons for 2006–2010"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2. Art. 199.
16. UN General Assembly. (2012) *O pravakh invalidov. Konventsia OON 2006 g. Prinyata Rezolyutsiei General'noy Assamblei OON ot 13 dekabrya 2006 g. № 61/106. Ratifitsirovana federal'nyim zakonom ot 03.05. 2012 № 46-FZ* [On the Rights of Persons with Disabilities. 2006 UN Convention. Adopted by Resolution of the UN General Assembly No. 61/106 of December 13, 2006, ratified by Federal Law No. 46-FZ of 03.05.2012]. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru/document/902114182>. (Accessed: 15.01.2018).
17. Russian Federation. (2015) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 01.12.2015 № 1297 "Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii "Dostupnaya sreda" na 2011–2020 gody"* [Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1297 of 01.12.2015 On Approval of the State Program of the Russian Federation "Accessible Environment for 2011–2020"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 49. Art. 6987.
18. Russian Federation. (2014) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 298 "Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii "Sodeystvie zanyatosti naseleniya"* [Resolution of the Government of the Russian Federation No. 298 of April 15, 2014, On Approval of the State Program of the Russian Federation "Assistance to the Employment of the Population"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 18. Pt. I. Art. 2147.
19. UN General Assembly. (1993) *Standartnye pravila obespecheniya ravnykh vozmozhnostey dlya invalidov (1993). Prinyaty Rezolyutsiei General'noy Assamblei OON ot 20 dekabrya 1993 g. № 48/96* [Standard Rules for the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (1993). Adopted by the Resolution of the UN General Assembly No. 48/96 of December 20, 1993]. [Online] Available from: <http://www.zakonpro.ru/content/base/4851>. (Accessed: 15.01.2018).
20. Kantor, P.Yu. (2008) *Posledstviya, voznikayushchie v sfere zakonodatel'stva i pravoprimeneniya v svyazi c vstupleniem v deystvie dlya Rossii Konventsii OON o pravakh invalidov* [Consequences arising in the sphere of legislation and law enforcement in connection with the entry into force for Russia of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities]. [Online] Available from: <http://www.cirota.ru/forum/view.php?subj=82153>. (Accessed: 15.01.2018).

21. Kolontaevskaya, I.F. (2010) Konventsiiya OON o pravakh invalidov: ravnye sredi ravnykh [UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Equals Among Equals]. *Vestnik MGSGI*. 2. pp. 27–36.
22. Russian Federation. (2014) *O merakh, prinyatykh dlya osushchestvleniya obyazatel'stv po Konventsii o pravakh invalidov, i o progresse, dostignutom v soblyudenii prav invalidov v techenie dvukh let posle ee vstupleniya v silu dlya Rossiyskoy Federatsii. Pervonachal'nyy doklad Rossiyskoy Federatsii o vypolnenii Konventsii o pravakh invalidov* [On measures taken to implement the obligations of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and on the progress achieved in respecting the rights of persons with disabilities within two years after its entry into force for the Russian Federation. Initial report of the Russian Federation on the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities]. [Online] Available from: http://sockart.ru/upload/iblock/681/Doklad_v_OON_2014.pdf. (Accessed: 15.01.2018).
23. Fadin, N.I. (2015) Programmno-tselevoy podkhod v sisteme sotsial'noy podderzhki invalidov Rossii [Targeted program approach in the system of social support for disabled people in Russia]. *Natsional'naya assotsiatsiya uchenykh*. 7–1 (12). pp. 139–142.
24. Smirnov, G.S., Smirnov, S.S. & Khamrakulova, N.S. (2017) Zanyatost' invalidov kak problema gosudarstvennogo upravleniya (na materialakh Chelyabinskoy oblasti) [Employment of persons with disabilities as a problem of public administration (on the materials of Chelyabinsk Oblast)]. In: Godovoy, E.V. (ed.) *Aktual'nye problemy gosudarstvennogo, regional'nogo i munitsipal'nogo upravleniya: teoriya, analitika, praktika* [Topical issues of state, regional and municipal government: theory, analysis, practice]. Is. 6. Pt. 2. Orenburg: Orenburg. filial RANKhiGS. pp. 72–76.

Received: 09 September 2018