

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Кутарова Мария Александровна

**Правовое регулирование труда инвалидов
в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия**

Специальность 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена на кафедре трудового права юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Кондратьева Зоя Александровна,*
кандидат юридических наук, доцент

Официальные оппоненты – *Скачкова Галина Семеновна,*
доктор юридических наук, профессор,
Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт государства и
права Российской академии наук, сектор
трудового права и права социального
обеспечения, заведующий сектором

Буянова Марина Олеговна,
доктор юридических наук, профессор,
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
образования «Национальный
исследовательский университет «Высшая
школа экономики», департамент общих и
межотраслевых юридических дисциплин,
профессор

Мельникова Валентина Григорьевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
образования «Национальный
исследовательский Томский государственный
университет», кафедра природоресурсного,
земельного и экологического права, доцент

Защита диссертации состоится «02» октября 2019 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета МГУ.12.01 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на сайте ИАС «ИСТИНА»: <http://istina.msu.ru/dissertations/210859077/>.

Автореферат разослан «___» августа 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Н.М. Заславская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена несколькими причинами:

- стабильно высоким уровнем инвалидности в мире, в том числе в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия;
- признание за инвалидами (независимо от характера и степени нарушения функций организма) равных с другими гражданами прав, в том числе права на труд и занятость;
- трудовая деятельность является не только основным источником повышения уровня материального обеспечения инвалидов, но и важным средством самореализации, что является высшей потребностью каждой личности.

По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в 2018 году в мире более миллиарда человек, или около 15 процентов населения, имеют определенную степень инвалидности¹. Данный показатель свидетельствует о росте числа инвалидов, поскольку в 1970-х годах численность инвалидов составляла 10 процентов населения мира. Более 190 миллионов инвалидов имеют тяжелую степень инвалидности.

В Российской Федерации, согласно информации Федеральной службы государственной статистики, на 1 января 2018 года зарегистрировано 12,2 миллионов граждан, имеющих инвалидность². Особенностью российской структуры инвалидности является тот, факт, что 35 процентов инвалидов (около 5 миллионов человек) являются лицами трудоспособного возраста. При этом отмечается, что наиболее многочисленной группой являются: среди мужчин – инвалиды в возрасте от 31 до 59 лет; а среди женщин – от 31 до 54 лет³. Важно отметить, что в указанном возрасте лица, как правило, имеют

¹ Всемирная организация здравоохранения [Электронный ресурс] URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health> (дата обращения 16.03.2019 г.).

² Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/# (дата обращения 16.03.2019 г.).

³ Там же.

профессионально образование и опыт работы. Учитывая, что в пенсионное законодательство были внесены изменения, в частности, с января 2019 года увеличен пенсионный возраст (60 лет для женщин и 65 лет для мужчин), следует ожидать увеличение числа инвалидов в трудоспособном возрасте.

В Федеративной Республике Германия официально признано инвалидами более 7,3 миллионов человек, что составляет около 9,4 процента от общей численности населения страны⁴. Около 30 процентов от общего числа инвалидов находятся в трудоспособном возрасте. Отмечается, что инвалидность более распространена у людей пожилого возраста: 33,8 процента составляют инвалиды старше 75 лет, более 50 процентов - от 55 до 75 лет. Доля молодых людей младше 25 лет сократилась до 3,8 процента.

История цивилизации показывает, что отношение к инвалидам менялось по мере развития политических, экономических и культурных, нравственных основ общества: от лиц, недостойных жить в обществе, до признания за инвалидами равных прав во всех сферах деятельности общества. Соответствующие изменения происходят в понимании и трактовке самого термина «инвалидность», наполнении данного термина новым содержанием, в формировании признаков и критериев инвалидности.

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, провозгласила право каждого человека на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда, и на защиту от безработицы (статья 23), а также право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей Декларацию (статья 7). Полагаем, что принципы, заложенные данным международным актом положили начало формированию новой политики в отношении инвалидов, где на смену уходу, заботе и предоставлению содержания, за инвалидами признали равные права во всех сферы жизни общества, в том числе на труд. В дальнейшем на международном уровне были приняты документы,

⁴ Statistische Bundesamt [Электронный ресурс] URL: https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Gesundheit/schwerbehinderte.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения 20.03.2019 г.).

направленные на расширение прав и возможностей инвалидов, подчеркивалась необходимость устранения барьеров, препятствующих интеграции их в общество.

Российская Федерация, разделяя рекомендации международных актов, последовательно реализует их положения в национальном законодательстве. Федеральный закон от 24.11.1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в статье 20 закрепляет гарантии трудовой занятости инвалидов путем проведения специальных мероприятий (резервирование рабочих мест по профессиям, установление квоты для приема на работу инвалидов, создание условий в соответствии с программой реабилитации), что в результате повышает конкурентоспособность инвалидов на рынке труда.

Трудовое законодательство Российской Федерации содержит правовые нормы, предусматривающие ряд льгот и гарантий для инвалидов, закрепляет мероприятия, способствующие повышению их конкурентоспособности. Однако это не решает проблем, возникающих в сфере труда инвалидов, уровень занятости инвалидов остается низким. В связи с чем представляется целесообразным изучение опыта других стран.

Федеративная Республика Германия является государством с развитой социальной политикой, в котором большое внимание уделяется занятости и трудоустройству инвалидов. Особое внимание в законодательстве Федеративной Республики Германия уделено вопросам занятости и трудоустройства инвалидов, закреплены дополнительные гарантии, в частности, особый порядок при расторжении трудового договора с инвалидами, состоящими в трудовых отношениях с работодателем более шести месяцев, закреплены единые принципы предоставления дополнительных дней оплачиваемого отпуска. Кроме того, помимо мероприятий, способствующих занятости инвалидов, таких как квотирование рабочих мест, уделяется особое внимание непрерывности процесса абилитации и реабилитации инвалидов, закрепляя на законодательском уровне процесс преемственности и обеспечения перманентного

перехода инвалидов из образовательных учреждений (общего или специального типа) на рынок труда, адаптации к работе в специально созданных мастерских.

Большое значение имеет позитивный опыт Федеративной Республики Германия в сфере правового регулирования труда инвалидов, который может представлять интерес и быть полезным для Российской Федерации при совершенствовании законодательства, регулирующего труд и занятость инвалидов. Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности исследования правового регулирования труда инвалидов, чем и объясняется выбор темы настоящей диссертационной работы.

Степень научной разработанности темы исследования

Теоретические и организационные вопросы правового регулирования труда инвалидов были предметом научного исследования в отечественной правовой науке. В советское время по данной тематике вышли научные труды И.О. Гандиной, В.В. Караваева, А.М. Кузнецова, А.Ф. Третьякова, К.П. Уржинского, М.И. Флястера, Я.М. Фогеля, Л.Д. Ханкина.

Изменения в политической и экономической жизни общества, произошедшие в 90-е годы повлекли изменения в законодательстве, что обусловило потребность в новых научных исследованиях по данной теме. Интерес представляют работы Н.В. Антипьевой, Р.Н. Жаворонкова, Е.А. Карновской, З.А. Кондратьевой, М.П. Ливицкой, О.А. Парягина, И.Н. Ясыревой.

Правовые проблемы занятости населения, в том числе инвалидов, рассматривались в диссертационных исследованиях А.Ю. Гусова, С.В. Кулаковой, Е.Е. Орловой, С.А. Пузыревского, Л.В. Серегиной, О.В. Собченко, В.В. Яшуриной.

Внимания заслуживают научные исследования в области экономики и медицины, рассматривающие занятость инвалидов как важнейший элемент мероприятий по реабилитации: Н.В. Гашениной, Е.А. Захаровой, Е.Г. Кудачевой, К.М. Научигина, О.А. Осиповой, А.Н. Прошиной.

Правовое регулирование труда инвалидов в Федеративной Республике

Германия в отечественной науке изучено недостаточно, как и не изучена научная литература, посвященная трудовым отношениям инвалидов в Германии, а также многочисленная практика Федерального суда по трудовым спорам.

В Федеративной Республике Германия трудовые отношения инвалидов исследовались в научных работах П. Бауера, О. Вульфмана, С. Гримма К. Дайнерта, Н. Мюллера, О. Фельдеса и других ученых.

Отсутствуют современные научные исследования, посвященные сравнительному анализу правового регулирования труда инвалидов в России и Германии, сравнительному анализу критериев инвалидов.

Данная работа является первым современным научным исследованием, посвященным сравнительному анализу правового регулирования труда инвалидов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, сравнительному анализу критериев инвалидности, развитию содержания «инвалидности».

Цель и задачи диссертационного исследования

Целью диссертационного исследования является изучение организации трудоустройства в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, проведение сравнительного анализа правового регулирования труда инвалидов в различных организационных условиях (общих и специальных), выявление общих подходов и отличий в организации и правовом регулировании труда инвалидов, разработка предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере занятости и регулирования труда инвалидов.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- провести сравнительный анализ развития законодательства о занятости инвалидов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, выявить общие и отличительные факторы, влияющие на занятость инвалидов;
- провести анализ развития концепции инвалидности, критериев и

средства оценки инвалидности, показать влияние международного законодательства на развитие национальных критериев инвалидности, выявить общие и отличительные признаки;

- провести сравнительный анализ системы дополнительных гарантий, обеспечивающий реализацию инвалидами права на труд в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия;

- провести сравнительный анализ законодательства, регулирующий порядок признания лица инвалидом, выявить общие и отличительные критерии;

- провести сравнительный анализ законодательства, обеспечивающий реализацию инвалидами права на труд;

- провести сравнительный анализ правового регулирования труда инвалидов (особенности приема на работу; гарантии и льготы в процессе применения труда инвалидов; гарантии инвалидам при расторжении трудового договора);

- изучить правовое регулирование организации труда инвалидов в различных организационно - правовых формах, в специально созданных условиях, учреждениях социального обеспечения;

- разработать и обосновать предложения по совершенствованию законодательства в области занятости инвалидов.

Объект диссертационного исследования

Объектом диссертационного исследования являются отношения в сфере занятости и трудоустройства инвалидов, а также отношения, возникающие в процессе применения труда инвалидов в различных организационных условиях (общих и специальных).

Предмет диссертационного исследования

Предметом исследования являются нормы международного законодательства, законодательство Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, регулирующее занятость инвалидов и трудовые отношения с инвалидами; правовое регулирование труда инвалидов в различных органи-

зационных условиях; научные отечественные и зарубежные теоретические разработки по данной теме.

Методологическая основа исследования

Методология данного исследования состоит в использовании сравнительно - правового, историко - правового, диалектического, системно - структурного методов.

Теоретическая и эмпирическая основа исследования

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области права, таких видных специалистов как Н.Г. Александрова, В.С. Андреева, Н.В. Антипьевой, М.О. Буяновой, И.О. Гандина, Р.Н. Жаворонкова, О.С. Иоффе, В.В. Караваева, Е.А. Карновской, З.А. Кондратьевой, А.М. Кузнецова, М.П. Ливицкой, М.В. Лушниковой, А.М. Лушникова, Т.С. Масловской, Е.Е. Мачульской, О.А. Парягина, Г.С. Скачковой, К.А. Топилина, А.Ф. Третьякова, Э.Г. Тучковой, К.П. Уржинского, М.И. Флястера, Я.М. Фогеля, Л.Д. Ханкина, Г.В. Хныкина, И.Н. Ясыревой и других, а также труды немецких ученых как П. Бауера, К. Дайнерта, О. Фельдеса, С. Гримма, Н. Мюллера, О. Вульфмана, А. Нойманна, К. Дауэрта, С. Коссена и других.

Эмпирическую основу исследования составили международные нормативные акты, принятые Организацией Объединенных Наций и Международной Организацией труда, Конституция Российской Федерации, Конституция Федеративной Республики Германия, российские и немецкие законодательные акты, акты высших судов, судебная практика.

В процессе исследования эффективности правового регулирования занятости, использовались экономические и социологические исследования, статистические данные.

Научная новизна диссертационного исследования

1. На основе анализа особенностей формирования правовых норм, регулирующих труд инвалидов в различные исторические периоды в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, выявлена общая за-

кономерность развития законодательства, обусловленная политическими и социально - экономическими целями и задачами в момент их принятия.

Факторами, влияющими на развитие мер по трудоустройству инвалидов в анализируемых странах являлись: резкий рост общей численности инвалидов и задача их материального содержания; сочетание общественных и государственных мер поддержки; политические принципы и взгляды на социальную политику в обществе; экономические задачи и возможности государства.

После окончания Второй мировой войны значительное влияние на развитие национального законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германия оказало международное законодательство.

2. Отсутствие единого нормативного правового акта, объединяющего в своей совокупности правовые нормы, регулирующие специфику применения труда инвалидов в различных организационно - правовых формах (общих условиях труда, в специальных условиях, в учреждениях социального обеспечения, на дому, дистанционно), что существенно осложняет их применение как в Российской Федерации, так и в Федеративной Республике Германия. Предлагается дополнить Трудовой кодекс Российской Федерации главой «Особенности правового регулирования труда инвалидов», отражающей специфику труда инвалидов.

3. Как в Российской Федерации, так и в Федеративной Республике Германия, в основе установления степени инвалидности лежит утрата трудоспособности, приводящая к ограничениям в реализации прав и свобод. Полагая, что современная концепция «инвалидности» включает три элемента, а именно: медицинский, правовой, социальный, между которыми имеется взаимосвязь и изменения в одном, влекут изменения в других элементах. При этом, в Федеративной Республике Германия, в отличие от Российской Федерации, при признании лица инвалидом учитывается временной критерий длительности заболевания, а именно более 6 месяцев, и свойственность заболевания определенному возрасту.

4. Существенным отличием правового регулирования труда инвалидов в Федеративной Республике Германия является тот факт, что льготы и дополнительные гарантии предоставляются только инвалидам с тяжелой степенью инвалидности (свыше 50 процентов), что соответствует II и I группе инвалидности по законодательству Российской Федерации. Более того, реализация права на льготы и преимущества носит заявительный характер, что, с одной стороны, освобождает работодателя от ответственности при сокрытии работником инвалидности, а с другой - предоставляет работнику свободу выбора. Считаем, что практика правового регулирования труда в Российской Федерации, предусматривающая различные критерии дифференциации законодательства, в зависимости от степени инвалидности, является более гибкой, позволяет учитывать различные потребности инвалидов.

5. Выявлено, что эффективность трудоустройства инвалидов находится во взаимосвязи с уровнем пенсионного обеспечения, сочетанием оплаты труда и выплатой пенсии, транспортной доступностью, возможностями получения профессионального образования, готовностью трудоспособных работников принять в коллектив инвалидов (социальные факторы). Проблема эффективности трудоустройства не может быть решена только одними правовыми или социальными мерами, а должна решаться комплексно, при оптимальном согласовании целей и задач каждого направления. Эффективность занятости инвалидов в общественном производстве во многом определяется не столько материальной заинтересованностью, сколько потребностью социальной интеграцией инвалида в общество.

6. Обосновывается целесообразность разработки новых прогрессивных форм содействия занятости инвалидов, таких как интеграционные программы, заключающиеся в сопровождении и контроле за инвалидом со стадии лечения, профессионального обучения, до реального трудоустройства по профессии, оказывая своевременную и реальную помощь на каждой стадии. Данный позитивный опыт может быть полезен в Российской Федерации.

7. Рассматривая трудоустройство инвалидов не только, как процесс поиска работы, но и как реализацию права на труд, выявлено отсутствие в российском законодательстве реальных правовых гарантий, обеспечивающих стабильность трудовых отношений с инвалидами, в том числе, при прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя. В Федеративной Республике Германия установление дополнительных процедурных гарантий при расторжении трудового договора с инвалидами, работающими более 6 месяцев, способствует удержанию от необоснованных увольнений. Обосновывается вывод о том, что закрепление в российском законодательстве дополнительного условия, в виде получения работодателем предварительного согласия государственных органов (органов службы занятости) на увольнение инвалида по инициативе работодателя, может быть действенным средством защиты инвалида от необоснованного увольнения.

8. Проведенное исследование показывает, что как в Российской Федерации, так и в Федеративной Республике Германия, трудовая занятость используется как эффективное средство реабилитации (абилитации) инвалидов как с физическими недостатками, так и психическими расстройствами. При этом в Федеративной Республике Германия акцент делается на трудоустройстве инвалидов в обычных условиях производства, где они быстрее преодолевают психологические барьеры, адаптируются к окружающей среде. Медицинские исследования отмечают стабилизацию развития заболевания, формирование потребностей, способствующих развитию личности.

9. Применительно к инвалидам, находящимся в учреждениях социального обслуживания в Российской Федерации, выявлено смещение (отсутствие отличительных признаков) двух неодинаковых по своей природе явлений: трудовой деятельностью, осуществляемой инвалидами, в рамках трудовых отношений, и трудотерапией, которая представляет собой средство медицинской реабилитации. В Федеративной Республике Германия основанием разграничения является целевая направленность (изготовление товара, восстановление физических или психических процессов). Критерием разграни-

чения является место осуществления инвалидами трудовой деятельности. Трудовая деятельность инвалидов осуществляется исключительно в специализированных мастерских на основании договора со стационарным учреждением. Трудотерапия проходит в рамках восстановительного лечения только в учреждениях социального обслуживания.

Полагаем, что трудовая терапия, даже если результатом является произведенная продукция, не может регулироваться трудовым законодательством в связи с невозможностью применения многих правовых норм, таких как требование соблюдения трудовой дисциплины, применение дисциплинарных взысканий, материальная ответственность.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Полученные в результате диссертационного исследования научные выводы и предложения могут способствовать дальнейшему развитию основных положений российского трудового права в области правового регулирования труда инвалидов. Результаты исследования, теоретические выводы и научно - практические рекомендации также могут быть использованы в дальнейших исследованиях по праву, при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам - трудовое право и специальных курсов в рамках специализации по трудовому праву.

Апробация результатов исследования

Диссертация подготовлена на кафедре трудового права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, где проведено ее обсуждение и рецензирование. Основные идеи и теоретические предложения нашли отражение в опубликованных статьях.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целями и задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографии, списка нормативных правовых актов.

Основное содержание диссертационного исследования

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, указывается объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее источниковая база, методологические и теоретические основы, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, подтверждающие теоретическую и практическую значимость, указывается апробация результатов исследования.

Глава 1. **«Общая характеристика развития трудоустройства и концепции инвалидности в России и Германии»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Общая характеристика развития законодательства о трудоустройстве инвалидов в России и Германии»** исследуются основные аспекты формирования законодательства, регулирующего труд инвалидов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, рассматривается взаимосвязь мер, направленных на трудоустройство с мерами материального обеспечения инвалидов.

Выявлено, что исторически трудоустройство, как форма поддержки инвалидов, возникла намного раньше, чем денежные пособия, пенсии, выплачиваемые на регулярной основе. Князь Владимир Святой в 966 году издал Устав, в котором общественное призрение поручил попечению духовенства в лице патриарха. Долгое время вопрос труда инвалидов был подведомственен церкви. В 1682 году царь Федор Алексеевич издал указ, согласно которому в Москве были построены два приюта. Этот указ отделял инвалидов от тунеядцев и, как указывает П.И. Георгиевский, открыл новую эру призрения нищих и убогих, поскольку те могли работать⁵. Екатерина II, которая в 1775 году издала указ «О создании в составе губернских учреждений приказов общественного призрения», вменив устройство работных домов.

Октябрьская революция 1917 г., привела к смене политической власти в стране и положила начало формированию новых принципов в политической, экономической и социальной жизни общества. Согласно ст. 9 Консти-

⁵ Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. СПб. 1894. С 16.

туции РСФСР 1918 года в стране устанавливалась диктатура пролетариата и беднейшего крестьянства, труд объявлен обязанностью всех граждан республики. Инвалидов освобождали от трудовой повинности, предоставляя содержание в натуре или денежное. Политика в области социального обеспечения строилась дифференцировано в зависимости от социального положения граждан, группы и причины инвалидности. Трудоустройство развивалось в нескольких направлениях: в специально созданных условиях (артелях, кооперациях, мастерских), в обычных условиях и на дому. Значительная роль принадлежала общественным организациям ВОС и ВОГ. Условия труда инвалидов устанавливаются на основании медицинских рекомендаций ВТЭК. В годы войны и послевоенные годы законодательство дифференцировано подходило к трудоустройству инвалидов: стимулировало инвалидов I и II групп; обязывало работать инвалидов III группы и устанавливало санкции в случае их уклонения от работы. В 60-е годы развивается надомное трудоустройство, а также трудоустройство инвалидов особых категорий (больных туберкулезом, психических больных) в специально созданных предприятиях.

Кодекс законов о труде 1971 года повысил гарантии инвалидам, закрепив на уровне закона обязанность работодателя принимать на работу в порядке трудоустройства инвалидов и устанавливать им неполное рабочее время и другие льготные условия труда в соответствии с медицинскими рекомендациями (ст. 157 КЗоТ). Государственная политика в области трудоустройства инвалидов в этот период определялась несколькими факторами с одной стороны – развитие системы социального обеспечения и социального страхования, рост уровня пенсий и пособий для инвалидов, расширение круга инвалидов имеющих право на получение пенсий и пособий, с другой стороны – рост потребности в трудовых ресурсах.

Перестройка 90-х годов, изменение политических и экономических основ деятельности государства потребовало изменения практически всего социального законодательства, и существенно повлияло на государственную политику в области занятости и трудоустройства инвалидов. Процесс приватизации государственных предприятий, разрыв экономических и производственных связей повлек банкротство и закрытие многих производств, вызвал

массовые увольнения и безработицу граждан. В этих условиях государство не только сохранило за инвалидами право на государственное материальное обеспечение (пенсии и пособия), но распространило на них гарантии в случае безработицы наравне с трудоспособными гражданами, расширило и систематизировало гарантии занятости инвалидов, и, в соответствии с международными рекомендациями, усилило реабилитационную направленность процесса трудоустройства инвалидов. Важное значение имеет принятый на основе международных актов Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ, в котором отражена государственная политика в отношении инвалидов, целью которой является создание инвалидам равных с другими гражданами возможностей для реализации прав, установленных Конституцией РФ, в том числе права на труд.

В Федеративной Республике Германия социальное и трудовое законодательство начинает развитие в период правления Отто фон Бисмарка под влиянием политических процессов, которые происходили в стране. Впервые в истории формируется социальное страхование наемных работников за счет работодателей, инвалиды получают медицинскую помощь и лечение, ежемесячные пенсии, а также помощь в трудоустройстве. В послевоенные годы на основании Закона от 18 июня 1953 года «О трудоустройстве людей с серьезными травмами» (das Gesetz zur Beschäftigung Schwerbeschädigter), Закона от 27 июня 1960 года «О пенсии жертв войны» (das Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges), Закон от 16 июня 1953 года «Об инвалидах» (das Schwer-behindertengesetz), трудоустройство приобретает реабилитационную направленность, целью которой являлось вовлечение инвалидов в экономическую жизнь, и принимаются следующие нормативные акты

В Федеративной Республике Германия принят Закон от 07 августа 1974 года «О предоставлении льгот в связи с реабилитацией» (das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation), в котором гарантировалось равенство независимо от причин инвалидности. Длительное время предметом дискуссий и обсуждений являлась разработка и принятие единого кодифици-

рованного нормативного акта, регулирующего трудовые и социальные права граждан. 2 августа 1999 года Рабочая группа по делам инвалидов представила проект Социального закона, который был принят 6 апреля 2001 года - Социальный кодекс (das Sozialgesetzbuch), который является новой вехой в развитии законодательства о реабилитации, занятости и трудоустройстве инвалидов.

Сравнительный анализ правового регулирования труда инвалидов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия приводит автора к выводу о том, что развитие законодательства происходило с учетом экономического положения, политической ситуации и уровня социального развития. Трудоустройство инвалидов возникло и развивалось как один из видов социальной поддержки нетрудоспособных, целью которой было первоначально предоставить инвалидам возможность самобеспечения, и по мере развития превратилось в систему государственных гарантий реализации инвалидами права труд

Как в Российской Федерации, так и в Федеративной Республике Германия, трудоустройство инвалидов рассматривается как один из этапов в комплексной системе интеграции инвалидов в общества, которому предшествует и сопутствует получение общего и профессионального образования, медицинское лечение, протезирование и другие виды реабилитации

Второй параграф **«Понятие «инвалидности». Оценка степени утраты трудоспособности в России и Германии: история законодательства»**. На основе анализа истории развития законодательства, регулирующего признание лица инвалидом, критериев оценки степени утраты трудоспособности, автор приходит к выводу, что термин «инвалидность» можно рассматривать в разных аспектах в зависимости от цели научного исследования, и по мнению автора, «инвалидность» содержит медицинский, социальный и правовой аспекты.

В медицинском аспекте «инвалидность» представляет характеристику состояния здоровья, в том числе, наличие у лица заболевания, расстройств (психологических, физиологических), дефектов, нарушений анатомической структуры и (или) функции организма. Нарушение состояния здоровья характеризуется: временный или длительный характер; стойкий или необрати-

мый характер. Для инвалидности характерно «длительное, стойкое» состояние здоровья. Медицинский аспект инвалидности включает в себя меры направленные на профилактику инвалидности (в быту, на работе), лечение и восстановление нарушенных функций, протезирование, реабилитацию и абилитацию. Оценка степени утраты трудоспособности выражается в процентах (от 10 до 100 процентов) и в группах инвалидности (I, II, III).

В социальном аспекте «инвалидность» - это характеристика ограничений взаимодействия инвалида, с обществом и окружающей средой, выявление и устранение барьеров, препятствующих свободной интеграции инвалида в общество (во все сферы жизни общества – спорт, развлечения, трудовая деятельность, предпринимательство и пр.). Социальный аспект во многом связан с приспособлением окружающей среды к потребностям инвалидов. Учитывая, что характер нарушений состояния здоровья человека может носить самый разный характер, приспособление окружающей среды (архитектурные, транспортные, визуальные) требует не только значительных затрат, но и высоких технических разработок, чтобы обеспечить возможность инвалидам самостоятельно взаимодействовать с внешним окружением.

В правовом аспекте «инвалидность» - это юридический факт, необходимый для реализации прав, предусмотренных законодательством, в том числе в области материального обеспечения, получения различного рода льгот. В юридическом аспекте «инвалидность» не должна служить основанием для дискриминации. Запрет на дискриминацию по признаку инвалидности предусмотрен как в международных актах, так и в законодательстве Российской Федерации.

В Федеративной Республике Германия порядок признания лица инвалидом и определение степени утраты трудоспособности имеет некоторые особенности: заявительный характер, отсутствие групп инвалидности, возрастной критерий, характер и длительность заболевания. Значительную роль при оценки инвалидности играет социальный фактор. В статье 2 части 9 Социального кодекса приведено следующее определение: «Лица признаются

ограниченными в своих правах, если их физические функции, умственные способности или душевное здоровье более, чем в течении шести месяцев отличается от типичного своего состояния, свойственного данному возрасту, и их участие в жизни общества нарушается».

В результате сравнительного анализа развития законодательства, регулирующего процедуры признания лица инвалидом в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, выявлены общие черты, имеющие значение при оценки степени нарушения функций организма - состояние здоровья, ограничение жизнедеятельности, нуждаемость в мерах социальной поддержки, потеря трудоспособности, а также отличия. В целом, в обеих странах государственная политика в процедурах признания и установления инвалидности формируется под влиянием международных актов и рекомендаций.

Глава 2. **«Сравнительно-правовой анализ законодательства, регулирующего труд инвалидов в России и Германии»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Правовые гарантии реализации инвалидами права на труд в России и Германии»** исследуются правовые гарантии реализации инвалидами права на труд, поскольку трудоустройство, автор рассматривает в широком смысле, а не только как процесс поиска работы. Под правовыми гарантиями понимаются закрепленные в законодательстве меры (условия, способы, средства) социально-экономического, политического, организационного характера, создающие равные возможности реализации гражданами своих прав, свобод и интересов. Для инвалидов реализация прав и свобод, предоставленных законодательством Российской Федерации, в том числе права на труд, может быть значительно затруднена в силу объективных причин. Государство, признавая этот факт, устанавливает в законодательстве определенные положения, которые являются для них дополнительными правовыми гарантиями. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», основываясь на

международных актах, в целях обеспечения инвалидам конкурентоспособности на рынке труда, устанавливает следующие дополнительные гарантии:

- 1) квоты для приема на работу инвалидов;
- 2) резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- 3) стимулирование создания предприятиями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;
- 4) создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов;
- 5) создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- 6) организация обучения инвалидов новым профессиям.

В работе детально анализируются указанные правовые гарантии, дается сравнительная характеристика эффективности и перспективности их развития в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия, отмечается, что большинство гарантий связано с процессом предшествующему заключению трудового договора, и отсутствием в России, в отличие от Германии гарантий, направленных на удержание инвалида в трудовых отношениях.

Автором обосновывается вывод о том, что трудоустройство лиц с ограниченными возможностями здоровья находится во взаимосвязи с другими социальными факторами, наличием образования, уровнем пенсионного обеспечения, качеством медицинского обслуживания, транспортной доступностью, реализацией государственных программ. Выявлено, что потребность и эффективность занятости инвалидов в значительной степени определяется не только материальной заинтересованностью, но и потребностью социальной интеграцией инвалида в общество.

Во втором параграфе **«Правовое регулирование труда инвалидов в России и Германии»** исследуется принцип единства и дифференциации в правовом регулировании труда, который характерен как для трудового зако-

нодательства Российской Федерации, так и законодательства Федеративной Республики Германия, и проявляется в наличии специальных правовых норм, учитывающих особенности применения труда инвалидов. Дифференциация правового регулирования позволяет наиболее полно учитывать особенности отдельных категорий инвалидов и способствует эффективности правового регулирования трудовых отношений.

Сравнительно-правовой анализ правовых норм, регулирующих труд инвалидов, позволил сделать вывод о наличии в законодательстве Российской Федерации и Федеративной Республики Германия схожих льгот и гарантий, таких как сокращенная продолжительность рабочего времени; привлечение инвалидов к сверхурочной работе только с их согласия и при условии отсутствия медицинских противопоказаний; увеличенная продолжительность ежегодного отпуска. ~~Воплотив в Российской Федерации, немецкий законодатель не закрепил на федеральном уровне для лиц с тяжелой степенью инвалидности запрет на привлечение к работе в ночное время, выходные и праздничные дни~~

Анализ правового регулирования труда инвалидов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия показывает, что трудовые отношения между работником инвалидом и работодателем регулируются как общими нормами трудового законодательства, так и специальными нормами. Наличие специальных правовых норм направлено на предоставление дополнительных гарантий и льгот в реализации инвалидами права на труд и права на охрану здоровья, позволяя осуществлять трудовую деятельность без ущерба для состояния здоровья. Льготы и преимущества, как в законодательстве Российской Федерации, так и в законодательстве Федеративной Республики Германия, пронизывают все основные институты трудового права начиная с заключения трудового договора, рабочего времени и времени отдыха, перевода на другую работу. Государственная политика в регулировании трудовых отношений как в Российской Федерации, так и в Федеративной Республике Германия направлена на создание условий для интеграции инвалидов в общество путем работы инвалидов, преимущественно, в обычных

условия производства, а при невозможности - работы в общих условиях, обеспечить возможность работы в специальных условиях производства.

В третьем параграфе **«Правовое регулирование расторжения трудового договора с инвалидами по законодательству России и Германии»** автор рассматривает особенности расторжения трудового договора с работником инвалидом по основаниям и в порядке, предусмотренным Трудовым кодексом Российской Федерации и нормативными актами Федеративной Республики Германия. Занятость инвалидов в общественном производстве в значительной степени зависит от возможности сохранять трудовые отношения как можно более длительное время. Возможность сохранять трудовые отношения зависит от нескольких факторов. Во-первых, работать в благоприятных условиях, включая безопасные условия труда, уровня оплаты труда, возможности профессионального роста и профессионального развития, транспортной доступности. Во-вторых, гарантии от необоснованного расторжения трудового договора по инициативе работодателя. В настоящее время, действующее трудовое законодательство России не содержит специальных правовых норм и не устанавливает специальных процедур при расторжении трудового договора с инвалидами, независимо от основания прекращения трудового договора.

Расторжение трудового договора с инвалидами, как и с другими работниками, возможно только по основаниям, указанным в трудовом законодательстве. В некоторых случаях, при расторжении трудового договора с инвалидами, по-нашему мнению, следует в большей степени учитывать значимость трудовых отношений для данной категории работников, сложности в поиске работы и трудоустройстве.

Расторжение трудового договора работниками-инвалидами возможно как по общим основаниям, так и по основаниям, применимым только к инвалидам (п.8. ст.77 ТК РФ; п. 5 ст. 83 ТК РФ; ст. 84 ТК РФ).

В отличие от Российской Федерации, по законодательству Федеративной Республики Германия, при расторжении трудового договора с инва-

лидами устанавливаются дополнительные гарантии. В частности, установлен особый порядок расторжения трудового договора с работниками с тяжелой степенью инвалидности, состоящих с работодателем в трудовых отношениях более шести месяцев. Данное положение закреплено в Социальном кодексе (часть 9) и Законе от 25 августа 1969 «О защите работников от необоснованного увольнения» (Kündigungsschutzgesetz) и обязательно для применения всеми работодателями, независимо от общего числа работников.

Защита от необоснованного увольнения в соответствии с Социальным кодексом (часть 9) заключается в том, что расторжение трудового договора по инициативе работодателя требует предварительного одобрения отделения интеграции (das Integrationamt), согласно статьи 85 названного нормативного акта, и применяется к лицам с тяжелой степенью инвалидности, а также к приравненным к ним. Только после получения согласия отделения интеграции на увольнение, работодатель может объявить работнику о предстоящем прекращении трудовых отношений.

Обосновывается вывод о том, что закрепление на законодательном уровне условий об обязательном согласии государственных органов, на которых лежит функция по трудоустройству инвалидов, является действенной и эффективной мерой препятствующая расторжению трудовых отношений с инвалидами.

Глава 3. «Правовое регулирование труда инвалидов, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания и работающих в специально созданных условиях» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Правовое регулирование труда инвалидов, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания»** рассматривается занятость инвалидов, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания и отмечается важность трудовой занятости для инвалидов не только в материальном, но и в социальном плане.

Исследуется занятость инвалидов как с физическими недостатками, так и с психическими расстройствами. По мере совершенствования образования, технического оснащения производства, появлением новых видов коммуникаций, трудоустройство инвалидов в домах интернатах, стало неотъемлемой частью социально-трудовой реабилитации инвалидов.

Анализ организации трудовой деятельности в стационарных учреждениях социального обеспечения показывает, что в зависимости от характеристики контингента (возраста лиц, характера и степени нарушения функций организма), содержащегося в этих учреждениях, организация трудовой деятельности выполняет разные задачи. Для лиц, имеющих психические заболевания, организация трудовой деятельности выполняет задачу обучения трудовым навыкам, элементарным трудовым функциям по профессиям и приобретение опыта социальной коммуникации в процессе труда.

Для лиц молодого возраста трудовая деятельность выполняет задачу обучения новой профессии с учетом степени нарушения функций организма, приобретения опыта работы по новым специальностям с целью иметь постоянную работу и самостоятельный заработок вне дома-интерната. Трудовая деятельность этой категории инвалидов носит регулярный характер, в результате трудовой деятельности создается продукция и оказываются услуги, направленные на удовлетворение потребностей третьих лиц. Данная трудовая деятельность подлежит регулированию нормами трудового права с учетом характера и степени нарушений функций организма.

Для лиц пожилого возраста, организация трудовой занятости, выполняет функцию поддержания физической активности, сохранения двигательной или умственной активности инвалидов, заполнение свободного времени каким-либо видом целенаправленной деятельности. Занятость носит, как правило, нерегулярный характер и не направлена на достижение конкретного результата (создание товара). Такая деятельность имеет признаки трудовой терапии, не является трудом (не может рассматриваться как найм работника) и не подлежит регулированию нормами трудового законодательства.

В Федеративной Республике Германии дома-интернаты с постоянным проживанием и привлечением инвалидов к производственному труду практически отсутствуют. Развитие получают дома-интернаты для проживания одиноких инвалидов с тяжелой степенью инвалидности (более 80 процентов) и хосписы для проживания тяжелых инвалидов с социально-опасными видами заболеваний.

Во втором параграфе **«Правовое регулирование труда инвалидов в специально созданных условиях в России и Германии»** отмечается, что специально созданные условия труда предполагают решение двудеиной задачи: первое - организация производства и производственных процессов таким образом, чтобы инвалиды с различными дефектами функций организма и различными заболеваниями могли приобретать профессиональные знания, осваивать новые профессии и выполнять трудовые функции; второе - согласование производственных целей с задачей поддержания и охраны здоровья инвалидов. Специально созданные условия возможны путем создания специализированных предприятия; создания специальных рабочих мест, в том числе в надомных условиях. Специализированное предприятие обеспечивает рациональное трудоустройство инвалидов в соответствии с их трудовыми возможностями, их полную или частичную профессиональную реабилитацию. Преимуществом специализированных предприятий является создание условий труда с учетом физиологических особенностей и состояния здоровья.

В Федеративной Республике Германия с целью содействия трудоустройству лиц с тяжелой формой инвалидности на общий рынок труда разрабатываются и финансируются различные интеграционные программы, которые действуют как на региональном, так и на федеральном уровнях: интеграционные проекты, занятость в специально созданных мастерских, содействие в переходе из образовательного учреждения на рынок труда.

Анализ практики создания специальных условий труда для инвалидов в России и Германии показывает наличие общих черт:

- специальные условия труда создаются как промежуточный этап для обучения и приобретения профессионального образования с целью последующего трудоустройства;

- специальные условия труда создаются для инвалидов с целью обеспечения им возможности трудиться, поскольку трудоустройство в обычных условиях невозможно в связи имеющимися у них заболеваниями или дефектами;

- признано целесообразным создание специализированных предприятий (цехов, мастерских) в целях совместной работы инвалидов (численностью не более 100-150 человек) с различными патологиями.

В **заключении** диссертант формулирует основные выводы по теме проведенного исследования.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ НАУЧНЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендуемых для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности:

Кутарова М.А. Сравнительный анализ правового регулирования квотирования рабочих мест для инвалидов в России и Германии // Трудовое право в России и за рубежом, 2017. № 3, С. 57 - 60 (0,6 п.л.). Двухлетний импакт фактор РИНЦ - 0,548.

Кутарова М.А. Проблемы правового регулирования труда инвалидов с психическими заболеваниями // Пробелы в Российском законодательстве, 2018. № 6, С. 128 - 130 (0,5 п.л.). Двухлетний импакт фактор журнала в РИНЦ - 0,237.

Кутарова М.А. Правовое регулирование обеспечение занятости инвалидов на региональном уровне (на примере Владимирской области) // Евразийский юридический журнал, 2018. №5, С. 193-195 (0,6 п.л.). Двухлетний импакт фактор - 0,195.

Кутарова М.А. Особенности расторжения трудового договора с работником - инвалидом в Федеративной Республике Германия // Евразийский юридический журнал, 2018. № 10, С. 203-205 (0,6 п.л.). Двухлетний импакт фактор - 0,195.

