

**СОЦИАЛЬНЫЙ РИСК ИНВАЛИДНОСТИ И СПОСОБЫ
ЕГО КОМПЕНСАЦИИ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЙСТВУЮЩЕГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Истомина Е.А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 349.3
ББК 67.405.2

В настоящей статье социальный риск инвалидности рассмотрены с точки зрения основных способов его компенсации: предоставления социальных выплат, обеспечения занятости инвалидов, иных мер, закрепленных в действующем законодательстве. Сделан акцент на эффективности правового регулирования предоставления выплат и гарантий.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальный риск, инвалидность, пенсии, квота.

Istomina E.A.

**SOCIAL RISK OF DISABILITY AND METHODS OF ITS COMPENSATION:
EFFECTIVENESS OF THE WORKING LEGISLATION**

In the article social risk of disability is considered from the point of view of main methods of its compensation: provision of social benefits, provision of disabled persons' employment, other measures enumerated in the working legislation. The author points out the effectiveness of legal regulation in provision of benefits and guaranties.

Key words: social security, social risk, disability, pensions, quota.

Активное развитие социального законодательства обусловлено необходимостью создания действенной, эффективной системы социального обеспечения в нашей стране. Изменения, вносимые в нормативные правовые акты, часто вызывают оживленные дискуссии и неоднозначную оценку в обществе. Редкая публикация по праву социального обеспечения обходится без предложения что-либо изменить в действующем законодательстве. Представляется, что наряду с выявлением недостатков действующего законодательства, обоснованием предложений по его совершенствованию актуальным является вопрос об эффективности реализации положений действующих нормативных правовых актов.

Ежегодно численность инвалидов в России увеличивается на 1 млн. человек. Предполагается, что к 2015 году их количество может превысить 15 млн. человек, то есть 10 % населения России [1]. В Свердловской области в настоящее время более 320 тысяч человек являются инвалидами. Поэтому можно говорить о том, что социальный риск инвалидности является на сегодня одним из основных социальных рисков.

Согласно ст.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» [2] инвалид – лицо,

которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. В настоящее время российское законодательство базируется на медико-социальной модели инвалидности. Специалистами в сфере права социального обеспечения отмечается, что в нашем законодательстве закреплена более гуманная по сравнению с международным законодательством концепция инвалидности, которая не абсолютизирует способность осуществлять трудовую деятельность, а исходит из комплексной оценки ограничения иных видов жизнедеятельности [3, с.647].

Социальный риск инвалидности традиционно признавался одним из юридических фактов, влекущих за собой возникновение правоотношений по социальному обеспечению. Э.Г.Тучкова характеризует его как юридический факт, определяющий субъективное право, к примеру, на пенсию [4, с.45-46]. Р.И.Иванова писала об объективных основаниях социальной алиментации – тех жизненных обстоятельствах, закрепленных в нормах права, которые вызывают потребность до-

ставления благ и услуг на алиментарных началах, а не по труду. К ним она относилась и инвалидность [5, с.60].

Наступление инвалидности влечет за собой значительные затруднения для лица, которые оно не в состоянии преодолеть самостоятельно. Социальный риск инвалидности является в первую очередь экономическим, поскольку ограничение жизнедеятельности влечет за собой снижение (зачастую, при переводе на другую работу) заработка либо его утрату (в случае признания полностью нетрудоспособным). Нельзя забывать и социальный аспект, связанный с интеграцией (реинтеграцией) лица с ограниченными возможностями в общество и достижение полноценного социального статуса, означающего способность на равных с иными людьми участвовать в жизни общества. Под социальной защитой инвалидов понимается система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки. Н.В. Антипьева уточняет данное определение, приводя позицию М.Ю. Федоровой: «социальная защита – система мер, направленных на предотвращение, смягчение или ликвидацию последствий социально рискованных ситуаций» [6, с.25, 30]. Соглашаясь с высказанной позицией, можно констатировать, что под социальной защитой инвалидов можно понимать комплексную компенсацию социального риска инвалидности. Сюда относятся меры, имеющие социально-правовую природу: пенсии, пособия, ежемесячные денежные выплаты, медицинская помощь, санаторно-курортное лечение, протезирование. Кроме того, можно выделить меры иной отраслевой принадлежности, например, трудовые гарантии, направленные на обеспечение занятости инвалидов.

Реабилитация инвалидов представляет собой процесс осуществления системы мер различного характера, направленных на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма. Основная цель реабилитации: восстановление социального статуса инвалида, достижение им материальной независимости, его социальная адаптация [6, с.31-32].

В первую очередь следует, конечно, отметить пенсионное обеспечение как основную меру материальной поддержки инвалидов. Характеризуя пенсионное обеспечение инвалидов, Р.Н.Жаворонков указывает, что в российском праве по сравнению с нормами Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» закреплён более гуманный подход к назначению и выплате пенсий, не зависящий от степени ограничения способности к трудовой деятельности. Кроме того, пенсии выплачиваются независимо от продолжения работы пенсионером [6, с.648-649]. Не оспаривая названной позиции в це-

лом, отмечу следующее. Размер пенсий по инвалидности не всегда соответствует такому принципу права социального обеспечения, как установление уровня социального обеспечения, гарантирующего достойную жизнь человека [7, с.103]. В 2009 г. законодателем была предпринята попытка решить вопрос недостаточности пенсионного обеспечения путем закрепления социальных доплат к пенсиям неработающим инвалидам [8, ст. 12.1]. Если инвалид не работает, а его пенсия не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, то он приобретает право на социальную доплату. Однако размер названного прожиточного минимума установлен на 2013 год по России в целом в размере 6131 руб. Естественно, даже с учетом доплаты реальные потребности инвалидов не могут быть обеспечены. Поэтому следует ставить вопрос не об эффективности реализации закрепленных норм, а о недостатках действующего законодательства, которые необходимо устранять.

Как уже было отмечено, компенсация социального риска инвалидности носит комплексный характер, поэтому большое значение имеют не только материальные выплаты, но и возможность для инвалида трудиться и самому обеспечивать себе средства к существованию. Индивидуальная программа реабилитации инвалида включает в себя различные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации профессиональных реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности. Индивидуальная программа реабилитации достаточно подробна, чтобы позволить достичь этой цели. Однако на практике часто встречаются случаи, когда разделы «Мероприятия профессиональной реабилитации» и «Рекомендации о противопоказанных и доступных условиях и видах труда» заполняются без должного внимания, иногда ограничивая лишь словосочетанием «легкий труд». В науке трудового права много говорится о том, что дефиниция и критерии легкого труда в нормах права не закреплены. Поэтому, при наличии достаточно четкого правового регулирования компенсации одного из аспектов социального риска инвалидности, можно констатировать крайне низкую эффективность этих норм.

Кроме того, реализация права на труд инвалидами осуществляется при помощи установления в организациях квоты по приему на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов. Установление квоты имеет целью обеспечение дополнительных гарантий права на труд и социальную защиту от безработицы. Субъекты РФ должны принять нормативный правовой акт, устанавливающий точное количество инвалидов (2, 3 или 4%) при среднесписочной численности работников

организации 100 человек и более. Примером такого нормативного правового акта является Закон Свердловской области «О гарантиях занятости инвалидов в Свердловской области», в соответствии с которым квота по приему на работу инвалидов организациям, расположенным на территории Свердловской области, с численностью работников более 100 человек устанавливается в размере 3% от среднесписочной численности работников [9].

С 1 января 2005 г. внесение обязательной платы в бюджет субъекта РФ в случае невозможности выполнения квоты отменено, из статьи 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» удалена соответствующая норма. Таким образом, эффективность квотирования как одного из способов компенсации социального риска значительно снизилась. Нетрудоустроенными по-прежнему остается большое количество инвалидов. А поскольку штраф остался единственной мерой ответственности за невыполнение квоты, размер его сравнительно мал, для работодателей это является недостаточным стимулом к принятию на работу инвалидов [10, с.24-25]. Об эффективности правового регулирования в данном случае приходится лишь сожалеть.

Кроме того, говорить о полноценной интеграции лиц с ограниченными возможностями в общество рано, ведь многим из них недоступны важнейшие объекты инфраструктуры (административные здания, общественный транспорт, даже дороги и тротуары). Так, по данным Министерства социальной защиты Свердловской области, лишь около 48 % объектов оборудованы необходимыми элементами доступности [11, с.39].

Конституцией Российской Федерации [12] установлено равенство прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что состояние здоровья не может служить основанием для какой бы то ни было дискриминации. Социальный риск инвалидности в силу действующего законодательства предполагает такую компенсацию, которая позволит лицу с ограниченными возможностями быть равноправным членом общества. В этой сфере принято значительное число нормативных правовых актов, многие из них действительно содержат положения, позволяющие достичь этой цели. В то же время следует обращать внимание на их реализацию, потому что неэффективное применение действующего законодательства сводит на «нет» лучшие нормы права.

Литература:

1. Концепция совершенствования государственной системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов (проект). Региональная обще-

ственная благотворительная организация инвалидов (г. Москва) [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.roboi.ru/legislation/koncepcijaMSE/> (дата обращения 30.01.2013)

2. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. 30.12.2012г.) // Собрание законодательства РФ.1995. 27 ноября. № 48. Ст. 4563; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7621.

3. Жаворонков Р.Н. Российское законодательство о трудовых пенсиях по инвалидности и Конвенция МОТ № 102: сравнительно-правовой анализ некоторых положений // Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ): Материалы VII межд.науч.-практ.конференции. М.: Проспект, 2011. С.644-650.

4. Тучкова Э.Г. Общие вопросы советского пенсионного права. М., 1986. 79 с.

5. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: изд. Московского ун-та, 1986. 176 с.

6. Антипьева Н.В. Социальная защита инвалидов в Российской Федерации: Правовое регулирование: учеб. пособие. М.: изд. ВЛАДОС-ПРЕСС, 2002. 224 с.

7. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М.: изд. БЕК, 2001. 576 с.

8. О государственной социальной помощи: Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред.25.12.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7583.

9. О гарантиях занятости инвалидов в Свердловской области: Закон Свердловской области от 12.07.2011 № 76-ОЗ // Областная газета. 2011. 15 июля.

10. Корсаненкова Ю.Б. Квотирование рабочих мест для инвалидов: проблемы правового регулирования // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 2. С. 23 - 26.

11. Отчет Министерства социальной защиты населения Свердловской области по работе с инвалидами в 2011 г. Екатеринбург, 2012.

12. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

References:

1. Concept of improvement of the state system of medical-social expertise and rehabilitation of disabled persons (draft). Regional public charity organization of disabled persons (Moscow) [e-resource] // Access mode:

URL: <http://www.roboi.ru/legislation/koncepcijaMSE/>
(Access date 30.01.2013)

2. On social security of disabled persons in the Russian Federation: Federal law dated 24.11.1995 № 181-FL (dated 30.12.2012) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. November 27, 1995. № 48. Art. 4563; 2012. № 53 (p. 1). Art. 7621.

3. Zhavoronkov R.N. The Russian legislation concerning labor pensions on disability and the Convention MOT № 102: Comparative-legal analysis of some statements // *International, Russian and foreign legislation on labor and social security: current situation (comparative analysis): Materials of VII international scientific and practical conference*. M.: Prospekt, 2011. P. 644-650.

4. Tuchkov E.G. General issues of the Soviet pension law. M., 1986. 79 p.

5. Ivanova R.I. Legal relations on social security in the USSR. M.: published by Moscow university, 1986. 176 p.

6. Antipyeva N.V. Social security of disabled persons in the Russian Federation: Legal regulation:

study book. M.: published by VLADOS-PRESS, 2002. 224 p.

7. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. Social security law of Russia: study book. M.: published by BEK, 2001. 576 p.

8. On state social security: Federal law dated 17.07.1999 № 178-FL (published 25.12.2012) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1999. № 29. Art. 3699; 2012. № 53 (p. 1). Art. 7583.

9. On guaranties of disabled persons' employment in Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region dated 12.07.2011 № 76-OZ // *Oblastnaya gazeta*. July 15, 2011.

10. Korsanenkov Yu.B. Setting quotas of working places for disabled persons: problems of legal regulation // *Trudovoye pravo v Rossii i za rubezhom*. 2010. № 2. P. 23 – 26.

11. Report of the Ministry of social safety net for the population of Sverdlovsk region on the work with disabled persons in 2011. Ekaterinburg, 2012.

12. Constitution of the Russian Federation. Adopted by the national voting December 12, 1993 // *Rossiyskaya gazeta*. December 25. 1993.