

МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ, КАК МОДЕЛЬ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОУСТРОЙСТВА ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Трудоустройство инвалидов является достаточно сложной социальной проблемой, которая, на первый взгляд, затрагивает только одну социальную группу. Никто из трёх основных секторов общества в одиночку не способен решить все задачи по обеспечению трудовой занятости людей с инвалидностью, и, здесь, на первый план выходят вопросы о развитии взаимодействия, сочетании возможных форм сотрудничества и учёта взаимных интересов государства, общественных объединений и бизнеса.

Государство заинтересовано максимально эффективно использовать, имеющиеся в его распоряжении материальные средства и трудовые ресурсы, и содержать такую большую социальную группу как инвалиды на иждивении другой работающей части населения является недопустимой в экономическом плане роскошью для любой страны. Немаловажно и то, что Российская Федерация имеет международные обязательства по социальной защите населения и, в том числе, обеспечению равных прав и возможностей для людей с инвалидностью наравне с другими гражданами. Следовательно, интеграция инвалидов в общественную жизнь становится государственной задачей. Поэтому для её решения создаются специальные структуры, выделяются целевые финансовые средства и привлекаются все возможные ресурсы, в том числе, по изменению законодательства, регулированию налогообложения, обеспечению режима максимального благоприятствования для развития соответствующих НКО и стимулированию бизнеса к приёму на работу людей с инвалидностью. Государство обладает огромными возможностями, и весь вопрос только в том, насколько грамотно они используются.

В любом обществе, претендующем на звание гражданского, развивается сектор НКО, где отдельные граждане и их объединения имеют возможность выразить свои интересы и добиваться реализации своих прав на участие во всех аспектах социальной жизни. Начиная с 90-х гг. XX века, и в Российской Федерации организации инвалидов стали играть активную роль в решении важных государственных проблем, и с каждым годом их роль всё повышается. Объединения людей с инвалидностью становятся всё более заметными не только в общественно-политической сфере, но и в оказании практических услуг для населения. Совершенно естественно, и вопросы трудоустройства не могли остаться в стороне. Проблемы трудовой занятости и проблемы инвалидности во многом имеют один корень, ведь инвалидность в период Советского Союза рассматривалась исключительно как ограничение или противопоказанность трудовой деятельности. И борьба за равные права людей с инвалидностью одной из главных своих целей ставит достижение равных возможностей в вопросах получения достойной высокооплачиваемой работы. Организации, объединяющие инвалидов, являются самыми заинтересованными структурами в решении проблемы трудоустройства людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями, хотя бы потому, что это напрямую затрагивает жизненные интересы их членов. Но самостоятельно, не вовлекая в этот процесс другие секторы общества, прежде всего, государство и бизнес, НКО неспособны изменить существующее положение.

* Новиков Михаил Леонович – менеджер проектов, РООИ «Перспектива».

Бизнес является конечной инстанцией процесса трудоустройства граждан, и, соответственно, усилия государственных структур и общественных объединений инвалидов нацелены, прежде всего, на мотивацию работодателей брать на работу людей с инвалидностью. По объективным причинам, большая часть инвалидов не способна на равных конкурировать с другими гражданами на рынке труда, и для них требуется создание определённых специальных условий, как в процессе трудоустройства, так и в ходе дальнейшей работы. Основной задачей коммерческого сектора является извлечение прибыли и не приходится ожидать, что бизнес самостоятельно будет заниматься трудоустройством лиц, которые в обычных условиях не так эффективны и продуктивны, как другие сотрудники. Без создания и налаживания механизмов межсекторного сотрудничества, которые, в хорошем смысле слова, заставят работодателей использовать инвалидов как эффективный трудовой ресурс, достижение успехов в этой сфере невозможно.

Таковы, в общем, изначальные позиции сторон, и их взаимодействие можно представить как треугольник, вершинами которого являются государство, бизнес и общественные объединения инвалидов. И сейчас мы попробуем представить модель построения их возможных отношений, которая должна способствовать решению проблемы трудоустройства людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями.

Одна грань этого треугольника – взаимодействие государственных структур и бизнес сообщества. Как мы уже упоминали, государство путём законодательных инициатив должно обеспечивать выравнивание возможностей трудоустройства людей с инвалидностью по сравнению с другими членами общества. На сегодняшний день в общемировой практике это обеспечивается двумя путями.

Первый, по которому пошли США и Великобритания, это принятие антидискриминационных законов. Эти правовые акты запрещают работодателям отказывать людям в приёме на работу, руководствуясь своими предубеждениями и их отличительными особенностями, такими как пол, национальность, цвет кожи, конфессиональная принадлежность, сексуальная ориентация и наличие инвалидности. В случае трудоустройства инвалидов это означает также и определённые процессуальные ограничения для работодателя, например, при проведении собеседования – не могут задаваться специфичные вопросы в отношении здоровья соискателя, если подобные вопросы не будут задаваться другим претендентам. Также, нельзя создавать дополнительные требования к вакансии, которые сознательно ущемляют возможности людей с инвалидностью по сравнению с другими гражданами, если только это не является необходимым компонентом служебных обязанностей (например, наличие водительских прав или умение быстро передвигаться по городу на общественном транспорте). Ну и, конечно, при проведении собеседования должны обеспечиваться равные возможности для доступа ко всем материалам и элементам общения с работодателем (приглашение сурдопереводчика, перевод материалов на язык Брайля и т.д.).

В целом, такие меры, как антидискриминационное законодательство в отношении инвалидов доказали свою эффективность. Но необходимо учитывать, что они могут действовать только в условиях развитой правовой и судебной системы, когда соответствующие государственные, общественные структуры и граждане имеют возможность контролировать выполнение законов. А в случае нарушения законов есть возможность обжаловать сложившиеся спорные ситуации в административном и судебном порядке, да ещё и претендовать на значительные финансовые выплаты за моральный ущерб. В условиях «правового бессилия» в Российской Федерации, когда законы неспособны полноценно регулировать общественную жизнь, столь непростой механизм реализации права

людей с инвалидностью на трудовую занятость, как антидискриминационное законодательство, наверняка не сможет работать.

Второй путь, которого придерживаются практически все европейские страны, и по которому пытаются следовать государства бывшего Советского Союза, в том числе, и Российская Федерация, является принятие системы квотирования рабочих мест для инвалидов. Суть её состоит в том, что государство законодательным путём устанавливает процентное соотношение инвалидов, которые должны быть приняты на работу, к общему количеству сотрудников организации. То есть, за инвалидами закрепляется определённое количество рабочих мест в компании, а в случае невыполнения работодателем условий приёма на работу сотрудников с инвалидностью на него накладываются установленные законом санкции. В нашей стране, до начала 2005 года действовала норма квотирования 4 % рабочих мест для инвалидов во всех организациях, где среднесписочная численность сотрудников составляет более 30 человек, а с 1 января 2005 система квотирования рабочих мест распространяется только на компании с численностью сотрудников более 100 человек. Это было продекларировано, как забота о развитии малого бизнеса в России, то есть, его надо было оградить от дополнительного финансового бремени в виде обязательств по трудоустройству инвалидов.

Следует отметить и то, что в соответствии с Федеральным Законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» механизмы реализации положений квотирования рабочих мест для инвалидов утверждаются и регулируются региональными властями. Это привело к такой ситуации, когда система квотирования рабочих мест для инвалидов действует только в половине субъектов Российской Федерации, а порядок её применения и санкции к нарушителям в разных регионах различны. До недавнего времени в некоторых субъектах РФ была практика накладывать на работодателей, не заполнивших необходимое количество рабочих мест сотрудниками с инвалидностью, административные взыскания в виде компенсационных финансовых выплат (в Москве они составляли стоимость прожиточного минимума гражданина трудоспособного возраста в месяц за каждое незаполненное место). Но, с 1 января 2005 г. вступили в силу изменения в Федеральный Закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», отменившие действие положения об обязательных платежах за каждого нетрудоустроенного в счёт квоты инвалида. Как следствие, со стороны организаций работодателей был выигран ряд судебных процессов, и эта практика была признана противоречащей действующему законодательству. Отметим, что собираемые таким образом финансовые средства ранее использовались целевым образом на создание специальных рабочих мест для инвалидов, что помогало частично решать эту острую социальную проблему. Сейчас Государственная Дума рассматривает вопрос о том, чтобы вернуть в Федеральный Закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» положение об обязательных платежах со стороны работодателей за несоблюдение норм квотирования рабочих мест для инвалидов.

К сожалению, нельзя сказать, что система квотирования рабочих мест, действующая в нашей стране, помогает эффективно решать проблему трудоустройства людей с инвалидностью. Возможно, в отличие от европейского опыта, у нас слишком мало внимания уделяется контролю над соблюдением законодательства и отладке механизмов реального воздействия на сложившуюся ситуацию с трудовой занятостью инвалидов. Ведь целью этой системы является не сбор финансовых средств, а решение вопросов стимулирования работодателей к реальному приёму на работу людей с инвалидностью.

В России много компаний предпочтёт откупиться некоей суммой денег, вместо того, чтобы создавать условия труда для инвалидов, так как этот процесс связан с ощутимыми материальными и организационными затратами. Совершенно очевидно, что одного квотирования рабочих мест для инвалидов недостаточно, это может стать позитивным фоном для решения проблемы, но необходимы и дополнительные программы по подготовке людей с инвалидностью к трудоустройству, и поддержка компаний, заинтересованных использовать труд граждан с ограниченными физическими и ментальными возможностями. Это поддержка необходима, прежде всего, в виде структур, которые помогут работодателям решать все возникающие в процессе трудоустройства инвалидов трудности. Ведь они не являются специалистами именно в этой области, и не готовы тратить своё время и силы не на развитие своего бизнеса, а на адаптацию инвалидов к выполнению возложенных на них профессиональных обязанностей. Также, наши государственные организации мало используют такой мощный инструмент своей политики, как воздействие на общественное мнение. Недостаток социальной рекламы и эффективных общественных компаний не позволяют сломать существующие предрассудки и стереотипы в отношении способностей людей с инвалидностью, а без этого решение проблемы трудовой занятости инвалидов невозможно.

Не следует забывать и о возможностях государственного сектора в работе на уровне местной власти. Создание режима максимального благоприятствования и распределение муниципальных заказов тем компаниям, которые не только заботятся о своих доходах, но и участвуют в программах по решению актуальных социальных задач местного сообщества, может стать очень сильным и действенным стимулом для коммерческих структур.

Второй гранью уже упомянутого условного треугольника является взаимодействие государства и сектора некоммерческих организаций. В нашей стране очень сильна тенденция централизации власти, когда государство забирает под свою юрисдикцию не только все сферы общественно – политической жизни, но и стремится оказывать услуги для населения в области культуры и социальной защиты. В ведущих европейских странах и США, для реализации направлений, которые не могут входить в круг интересов бизнеса в силу отсутствия возможной прибыли, активно развивается сектор НКО. Было отмечено, что эти организации гораздо эффективнее, с лучшими результатами и с меньшими финансовыми затратами реализуют различные социальные программы.

Для государства, в этом случае, нет необходимости содержать штат чиновников, разрабатывать новые программы и технологии. Гораздо ближе к структуре государственных организаций оставить за собою функции по распределению финансовых средств на наиболее интересные проекты общественных объединений и контролировать их исполнение. Создание подобной системы социального заказа и делегирования полномочий от государства к НКО, с одной стороны, позволяют более оперативно и продуктивно решать различные социальные задачи, привлекая к их реализации заинтересованную общественность. А, с другой стороны, только так можно перевести деятельность нынешних общественных объединений на новый уровень работы профессиональных организаций. Профессионализм сотрудников может появляться только тогда, когда человек за свою качественно выполненную работу получает достойную оплату. Но в нашем государстве пока очень сильно отношение к общественным объединениям, как к неким клубам по интересам, где люди совместно проводят свободное время, а не занимаются важной социальной работой. Следовательно, финансирование деятельности НКО, как возможность решения значимых общественных проблем не ставится, как государственная задача. Особенно сильно подобное отношение к объединениям

инвалидов, здесь накладывают свой отпечаток и существующие стереотипы к самим людям с инвалидностью, и недоверие со стороны государственных структур к возможностям общественных организаций.

Всё это и привело к ситуации, когда при решении проблемы трудоустройства инвалидов практически не привлекаются общественные объединения, созданные самими людьми с инвалидностью. Хотя именно они могли бы обеспечить работу с индивидуальными потребностями каждого инвалида. Именно такой подход способен реально способствовать решению задач трудовой занятости людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями. Государственная система ориентирована на массовый подход в решении социальных проблем общества, и крайне трудно перестроить структуру её деятельности так, чтобы у государственных учреждений получилось уделять большое количество времени на работу с каждым конкретным инвалидом, подготавливая его к процессу трудоустройства, подбирая подходящую для него вакансию и создавая специальные условия труда. И здесь незаменимым помощником государства становится сектор НКО. Было бы неправильно отказываться от такого мощного ресурса как общественные объединения. Они позволяют решать социальные проблемы, являются важным механизмом для поддержания стабильности в обществе и помогают оперативно реагировать на все задачи, которые возникают перед государством.

Следующей гранью треугольника стало взаимодействие НКО и бизнеса. Наверное, эти отношения наименее развиты из всех рассмотренных. Подобное сотрудничество обозначается пока только в контексте благотворительности, когда коммерческие компании оказывают безвозмездную финансовую помощь общественным фондам и организациям. Рассматривать НКО, как полноправного партнёра бизнеса, способного оказывать услуги на высоком профессиональном уровне, пока не готовы, ни сам бизнес, ни государственные структуры. И этому есть немало причин. Немногие общественные объединения прошли необходимый путь развития и способны на сегодняшний день к оказанию услуг, сравнимых по своему качеству с деятельностью коммерческих и государственных организаций. Актуально это и для объединений людей с инвалидностью, так как слишком сильно представление о них, как о культурных, спортивных, благотворительных организациях, то есть, обеспечивающих досуг, и слишком мало примеров, когда НКО, созданные инвалидами, становились серьёзными известными структурами, способными к партнёрскому взаимодействию с бизнесом.

Как мы уже отмечали, решение проблемы трудоустройства людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями без участия общественных объединений практически невозможно. И, прежде всего, НКО важны для начала работы с индивидуальными потребностями каждого инвалида и для развития успешного взаимодействия с коммерческими компаниями. Эти обе вещи взаимосвязаны, ведь только обеспечив качественную подготовку человека с инвалидностью к процессу трудоустройства можно предлагать его бизнесу, как возможного соискателя на вакансии. А также, имея в качестве ресурса систему эффективной психологической и профессиональной подготовки инвалидов, а соответственно, и интересные для работодателя трудовые кадры, общественные организации могут позиционировать себя уже, как равноправного партнёра бизнеса, способного реализовывать услуги по трудоустройству людей с инвалидностью. Если государство, в достаточной степени жестко будет требовать от коммерческих структур, чтобы те брали на работу инвалидов, то автоматически возникнет необходимость в таких услугах. И тогда откроется широкое поле для взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и

НКО, что также является важным элементом поддержания стабильности в обществе и успешного решения социальных проблем.

Как пример, можно привести опыт некоторых зарубежных стран. В США уже достаточно давно существует и успешно развивается так называемая сеть лидеров бизнеса – Business Leadership Network. Сегодня сеть объединяет организации во многих штатах. В основном, деятельность ведется на региональном уровне. Каждая организация-участник Сети, как правило, является некоммерческой организацией, созданной одной или несколькими компаниями и объединяющей крупные и мелкие компании, правительственные организации, некоммерческие объединения и т.д. Также в каждой организации должен существовать ведущий – то есть, компания, ответственная за работу организации. Сотрудниками подобных организаций могут являться как сотрудники компаний, участвующих в организации, так и отдельно нанятые сотрудники.

Основные области работы таких организаций – продвижение идей равноправия при трудоустройстве инвалидов, помощь организациям в процессе трудоустройства, консультирование, издание материалов, софинансирование мероприятий и публикаций, лоббирование интересов, кооперация с правительственными организациями и т.д.

Головная организация является объединяющей, голосом всех остальных на более высоком уровне. Основная её работа – организация мероприятий на федеральном уровне (конференций), организация различных премий и наградений, лоббирование интересов компаний участников на федеральном уровне и так далее. Важно отметить, что большая часть организаций-членов сети создавалась по инициативе самих компаний. Безусловно, ролью некоммерческих организаций ни в коем случае нельзя пренебрегать, но, в любом случае, роль бизнеса в этом процессе очень существенна.

При создании подобных объединений в нашей стране, естественно необходимо учитывать нашу специфику. К примеру, бизнес в России сейчас не достиг того уровня понимания проблемы трудоустройства инвалидов, который необходим для проявления собственной инициативы. Видимо, в процессе создания подобных бизнес – сообществ в нашей стране более существенную, направляющую роль должны играть некоммерческие организации, лучше знающие потребности и понимающие самих людей с инвалидностью, а также способные лучше оценить необходимые действия со стороны компаний, желающих включиться в процесс трудоустройства людей с инвалидностью. Основная сложность в такой ситуации – это мотивация компаний участвовать в деятельности подобных объединений, и, безусловно, финансировать их деятельность.

Нельзя не отметить и то, что подобная система межсекторного сотрудничества позволит обеспечить большое количество рабочих мест для инвалидов в системе НКО. Ведь, согласитесь, немногие смогут также эффективно решать задачи, связанные с инвалидностью, как люди, напрямую связанные с этими проблемами, то есть, сами инвалиды. И для них откроются новые перспективы реализации своих профессиональных способностей, что также будет способствовать снижению уровня социальной напряжённости для данной категории населения.

В этом докладе рассмотрены все грани взаимодействия между тремя основными секторами общества в свете решения проблемы трудовой занятости людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями. Если обобщить сказанное, то можно вывести следующую модель сотрудничества государства, бизнеса и НКО, которая должна привести к успеху в сфере трудоустройства инвалидов. Государственная власть обеспечивает «правила игры», создаёт необходимую мотивацию для работодателей к приёму на работу сотрудников

с инвалидностью и способствует развитию общественных объединений, с целью перевода их деятельности на новый профессиональный уровень. Последнее возможно только при налаженной системе финансирования третьего некоммерческого сектора из средств государственного бюджета. Бизнес активно участвует в реализации государственной политики в отношении людей с инвалидностью по обеспечению им равных прав и возможностей наравне с другими гражданами, создаёт рабочие места для инвалидов и сотрудничает с общественными организациями в процессе создания условий труда в соответствии с индивидуальными потребностями соискателей. НКО, в таком случае, становится средством реализации государственной политики в отношении решения проблем трудоустройства инвалидов, так как именно они призваны обеспечить практические услуги для людей с инвалидностью и структур бизнеса.

Это создаёт несколько непривычную для нынешнего российского общества схему социального партнёрства, когда государство финансирует, НКО реализует услуги, а бизнес является их потребителем (впрочем, эта схема предусматривает и возможность того, что бизнес сам оплачивает получаемые услуги). Обычно сейчас всё происходит с точностью до наоборот: бизнес является источником финансовых средств, а государство предлагает и реализует услуги для общественных объединений в целом, и отдельных их членов в отдельности.

Очевидно, что решение различных социальных проблем невозможно без учёта стратегического планирования по развитию межсекторного взаимодействия внутри нашего общества. Необходимо найти те механизмы, которые позволят создать систему, которая, с одной стороны будет эффективна в деле решения социально-значимых задач, а с другой – максимально вовлекать в эту деятельность структуры гражданского общества, прежде всего НКО. И думается, что теоретическая и практическая работа в этом направлении у нас в стране только начинается.