

# Інтеграція людей з інвалідністю у сферу праці: перспективи і напрями

Л. КОЛЄШНЯ,  
кандидат економічних наук,  
В. ПАСІЧНИК,  
НДІ праці і зайнятості населення  
Міністерства праці та соціальної політики України і НАН України  
м. Київ

*В статті висвітлюються питання інтеграції людей з інвалідністю у сферу праці. Розглядається сучасна ситуація щодо зайнятості інвалідів та їх працевлаштування, напрями і перспективи інтеграції людей з інвалідністю у сферу праці, вказано на міжнародні документи та українське законодавство щодо цих питань, місце інтеграційних підприємств для інвалідів.*

*В статье освещаются вопросы интеграции людей с инвалидностью в сферу труда. Рассматривается существующая ситуация в сфере занятости инвалидов и их трудоустройства, международные документы и украинское законодательство по этим вопросам, интеграционные предприятия для инвалидов.*

*The key-note of the article is integration of people with disabilities into the world of work. Author informs about current situation in the scope of employment of people with disabilities, appropriate international and Ukrainian legislation, integrational enterprises for people with disabilities.*

Ключові слова: *зайнятість інвалідів, працевлаштування інвалідів, інтеграція людей з інвалідністю у сферу праці, інтеграційні підприємства, робоче місце інваліда, транзитна робоча сила.*

**П**остановка проблеми. Сучасні ринкові перетворення в економіці України супроводжуються масштабними змінами на ринку праці, різким загостренням конкуренції серед найманих працівників і роботодавців та зумовлюють глибокі зміни у сфері зайнятості населення, зокрема, негативно впливають на рівень працевлаштування інвалідів.

Оскільки зайнятість є одним із ключових інструментів соціальної інтеграції інвалідів у суспільне життя, нині особливої актуальності набула проблема формування нової, більш ефективної державної системи регулювання зайнятості інвалідів, адекватної сучасним умовам господарювання, як на державному і регіональному рівнях, так і на рівні підприємств, установ і організацій усіх форм власності і господарювання.

В Україні останнім часом багато зроблено для підвищення рівня працевлаштування і зайнятості інвалідів, зокрема щодо побудови нормативно-правової бази та практичної реалізації законодавства з цього питання. Незважаючи на численні законодавчі акти, державний механізм сприяння працевлаштуванню інвалідів досі залишається слабким місцем у вітчизняній системі соціального захисту цієї категорії громадян на ринку праці в ринкових умовах господарювання. Це зумовлює актуальність питання про раціоналізацію системи державного сприяння зайнятості інвалідів.

**Виклад основного матеріалу статті.** Протягом останніх десятиліть у світі суттєво змінилося ставлення до людей з інвалідністю. Основою цих змін є визнання рівності прав і можливостей участі інвалідів у повноцінному житті суспільства і створення державами реальних умов для реабілітації і соціальної інтеграції інвалідів.

Приєднання України до міжнародного співтовариства зумовлює імплементацію положень міжнародно-правових документів щодо соціального захисту осіб з інвалідністю, зокрема, в питаннях забезпечення їх права на гідну працю.

У грудні 2006 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла єдину Конвенцію ООН «Про права інвалідів», 27 стаття якої — «Праця і зайнятість» — визначає право інвалідів на працю на рівні з іншими громадянами. Право інвалідів на працю передбачає можливість заробляти собі на життя вільно обраною працею та доступність виробничого середовища для людей з інвалідністю.

Другим міжнародно-правовим документом є «План дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві: поліпшення якості життя людей з обмеженими можливостями в Європі в 2006–2015 роках». Цим документом визначено ключові напрями щодо реабілітації і забезпечення зайнятості інвалідів.

Європейський вибір України передбачає визнання європейських стандартів соціальної політики щодо осіб з інвалідністю.

Основні принципи міжнародно-правових актів і основні положення щодо професійної реабілітації і забезпечення інтеграції осіб з інвалідністю в суспільне життя впроваджуються в Україні шляхом створення нормативно-правової бази і відповідних програмних документів, які спрямовані на дотримання принципів європейської політики щодо трудової зайнятості інвалідів.

Нині в Україні діє три основні документи, які активізують інтеграцію інвалідів у сферу праці:

- Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;

- Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні»;

- Державна програма розвитку в Україні системи реабілітації і трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психологічними захворюваннями і розумовою відсталістю на 2007–2011 рр., головним акцентом якої є впровадження положень Плану дій Ради Європи і сприяння інтеграції осіб з інвалідністю в суспільне життя.

Зайнятість — ключова умова інтеграції осіб з інвалідністю в суспільне життя. Рівний доступ до зайнятості досягатиметься шляхом поєднання боротьби з дискримінацією з упровадженням активної державної політики.

Незважаючи на динамічність активної політики держави щодо зайнятості інвалідів, у цій сфері залишається ще багато невирішених проблем.

Нині трудовою діяльністю зайнятий лише кожен шостий дорослий інвалід, через Державну службу зайнятості працевлаштовується лише третина інвалідів, охочих працювати. Протягом 5 останніх років частка працюючих людей з інвалідністю серед усього зайнятого економічною діяльністю населення не перевищує 2%.

Міністерство праці і соціальної політики України у співпраці з науковцями вивчає проблеми у сфері працевлаштування інвалідів — від питань організації професійної реабілітації, відновлення конкурентоспроможності інваліда на ринку праці, навчання, перенавчання і підвищення кваліфікації до можливості отримання стабільної роботи.

НДІ праці проводило вибіркові обстеження підприємств, на яких працюють інваліди, вивчало роботу служб зайнятості щодо працевлаштування інвалідів, займалося анкетуванням інвалідів і роботодавців.

Результати наукових досліджень показують, що основною проблемою при працевлаштуванні осіб з інвалідністю є їх низька конкурентоспроможність через недостатню кваліфікацію, обмежену кількість професій за якими їх навчають, низький попит на ці професії.

Навіть після професійного навчання інваліди не можуть відразу ефективно конкурувати на відкритому ринку праці нарівні з іншими працівниками, оскільки їм потрібен адаптаційний період для набуття трудового досвіду в реальних виробничих умовах.

У цьому питанні украї важливим для коригування роботи з організації працевлаштування осіб з обмеженнями можливостями є зарубіжний досвід.

Узагальнення і розповсюдження цього досвіду дозволяє раціоналізувати державне сприяння зайнятості інвалідів і визначити перспективні завдання щодо їхнього працевлаштування.

У зв'язку з цим детальніше зупинимось на досвіді Австрії зі створення СЕП і інтеграційних підприємств, які допомагають інвалідам на відкритому ринку праці.

Визначальними законами, що регулюють професійну інтеграцію інвалідів, є:

- Федеральний закон про інвалідів;

- Федеральний закон про працевлаштування інвалідів.

Згідно з Федеральним законом про працевлаштування інвалідів, інтеграційні підприємства — це організації, що створюються з метою забезпечення працевлаштування інвалідів, які не зайняті на загальному ринку праці, але можуть працювати з мінімальною економічно застосовною продуктивністю праці. Керівниками таких організацій є юридичні особи (§11).

Завдання інтеграційних підприємств:

- забезпечити зайнятість інвалідів, що володіють мінімальною економічно придатною працездатністю;

- надати інвалідові можливість розвивати свою працездатність;

- допомогти в інтеграції та реінтеграції інвалідів на ринку праці.

Інтеграційні підприємства виготовляють продукцію або надають послуги за ринковими цінами; орієнтуються перш за все на промислове виробництво; додаткові витрати на компенсацію недостатньої продуктивності праці інвалідів покриваються за підтримки держави.

В будові інтеграційного підприємства виділяють:

- модуль зайнятості;

- модуль професійної підготовки;

- модуль надання послуг.

Модуль зайнятості включає в себе підготовку і надання відповідних робочих місць для людей з інвалідністю.

Модуль професійної підготовки складається з:

- навчання інвалідів з метою інтеграції у відкритий ринок праці;

- забезпечення необхідної кваліфікації інвалідів за допомогою відповідної інфраструктури підприємства (устаткування і кваліфіковані викладачі).

Модуль послуг надає послуги іншим підприємствам (використання ноу-хау інтеграційних підприємств у питаннях навчання і працевлаштування інвалідів).

Фінансування інтеграційних підприємств:

- в цілому близько 75% щорічних витрат інтеграційних підприємств покривається доходами підприємств від власної економічної діяльності;
- приблизно 25% щорічних витрат фінансується державою;
- модулі професійної підготовки і надання послуг підтримуються установами, що використовують ці модулі;
- модуль зайнятості підтримується компенсаційним таксовим фондом, службами земель і службою «Послуги ринку праці».

Інтеграційні підприємства в Австрії — це дієвий інструмент напрацювання виробничого досвіду працевлаштування інвалідів.

Правова форма інтеграційних підприємств (товариства з обмеженою відповідальністю) забезпечує їх відносну самостійність, гнучкість у вирішенні виробничих питань, а наявність наглядової ради, у якій представлені засновники підприємства та представники Федерального міністерства соціального забезпечення населення та захисту споживачів, працівники регіональної служби ринку праці, дозволяє у разі потреби своєчасно отримувати державну підтримку.

Кожне інтеграційне підприємство працює у декількох галузях економіки. Це необхідно для того, щоби працевлаштувати інвалідів згідно з їхніми можливостями та працездатністю.

Інтеграційні підприємства працюють здебільшого над переробкою сировини, тобто вони виробляють напівфабрикати та готову продукцію для промислових виробництв.

Товари та послуги, що їх виробляють і надають інтеграційні підприємства, конкурують з товарами інших підприємств. Це означає, що інтеграційні підприємства мають виробляти товари та надавати послуги високої якості за ринковими цінами.

Особливістю трудової діяльності інвалідів на інтеграційному підприємстві є те, що працездатність інваліда складає щонайменше половину працездатності особи без інвалідності у відповідній галузі діяльності.

З інвалідами, які були працевлаштовані на підприємство, укладаються трудові договори. Вони отримують оплату у розмірах, визначених колективним договором, та повний пакет соціального страхування, тому мають високий рівень соціального захисту.

Працевлаштування інваліда на інтеграційне підприємство відбувається на основі рішення експертної комісії, до складу якої входять директор, представники федерального відомства соціального забезпечення, служб ринку праці та земель, а також лікар та психолог, що гарантує максимальне врахування можли-

востей людини з особливими потребами та соціальний захист у сфері праці. Згідно з трудовим договором, інваліди одночасно отримують заробітну плату та повний пакет соціального страхування.

Інтеграційні підприємства сприяють прискоренню процесів подальшої інтеграції інвалідів у сферу праці та їх адаптації на відкритому ринку праці. Вони успішно функціонують у багатьох зарубіжних країнах вже протягом багатьох років.

На сьогодні процес створення при центрах професійної реабілітації інвалідів підприємств із транзитними робочими місцями для інвалідів набуває більшого розвитку в Україні. На початку 2009 р. при центрах професійної реабілітації інвалідів системи Мінпраці України було створено 14 соціально-економічних підприємств для інвалідів.

У 2009 р. заплановано розвивати цю форму зайнятості.

Серед основних проблем, які заважають розвитку інтеграційних підприємств для інвалідів (за результатами дослідження НДІ праці і зайнятості населення, проведеного шляхом анкетування центрів професійної реабілітації інвалідів), відзначимо такі:

- нині порядок створення і діяльності, фінансування і оподаткування таких підприємств в Україні не врегульовано жодним нормативно-законодавчим документом;
- надання статусу юридичної особи для таких підприємств ускладнюється через те, що Типове положення про центр професійної реабілітації інвалідів не дає правових підстав для створення на базі центрів інтеграційних підприємств з правом юридичної особи;
- недосконала організація постійних замовлень на продукцію, яку виробляють соціально-економічні (інтеграційні) підприємства для інвалідів, і загалом проблеми зі збутом готової продукції.

Все це вимагає внесення змін до чинного законодавства України щодо питань трудової зайнятості інвалідів і щодо створення інтеграційних підприємств з урахуванням зарубіжного досвіду.

З метою забезпечення європейської спрямованості державної політики щодо інтеграції осіб з інвалідністю і ефективного залучення їх у сферу праці відповідна політика держави має бути спрямована на:

- ліквідацію дискримінації інвалідів, особливо щодо працевлаштування;
- коригування програм професійного навчання і професійної реабілітації з урахуванням вимог відкритого ринку праці;
- створення різноманітних форм зайнятості, зокрема, інтеграційних підприємств, з метою підвищення рівня працевлаштування інвалідів.

Діюча в Україні система працевлаштування інвалідів законодавчо регламентована, насамперед, Законами України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Ук-

раїні», «Про зайнятість населення». Разом з тим ці законодавчі акти поки що не мають системного характеру у цьому питанні, не забезпечили створення цілісної та ефективної державної системи сприяння працевлаштуванню і зайнятості інвалідів, адекватної сучасному етапу трансформаційних перетворень в економіці України та завданням щодо усунення дискримінації інвалідів на ринку праці.

З огляду на це базовий Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (далі — Закон), який визначає основи соціального захисту інвалідів у сфері працевлаштування, потребує суттєвих змін і доповнень для створення більш ефективного механізму їх інтеграції у трудове життя суспільства.

Це стосується, у першу чергу, нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів на рівні 4%, що встановлено Законом для підприємств, установ, організацій і фізичних осіб, які використовують найману працю. В умовах ринкової економіки він не вирішує належним чином проблему зайнятості інвалідів, що зумовлює необхідність пошуку нових підходів до вирішення цієї проблеми, перегляду положень законодавства, що регулюють зайнятість інвалідів. Оновлене законодавство має забезпечувати функціонування більш ефективних інноваційних механізмів стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць для працевлаштування інвалідів.

Однією з причин низького рівня зайнятості інвалідів у державі є відсутність у Законі положень про стимулювання і заохочення тих роботодавців, які працевлаштовують інвалідів у повному обсязі 4%-го нормативу, а також тих роботодавців, які понад цей норматив створюють нові додаткові робочі місця і працевлаштовують на них інвалідів різних категорій і з різним ступенем втрати працездатності.

Сприятиме поліпшенню працевлаштування інвалідів також більш досконале визначення в Законі «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» положення про реалізацію інвалідами права на працю. Згідно зі ст. 18 цього Закону, «забезпечення прав інвалідів на працевлаштування та оплачувану роботу, в тому числі вдома, здійснюється шляхом їх безпосереднього звернення до підприємств, установ, організацій чи до державної служби зайнятості». Насправді право на працю працездатних інвалідів працездатного віку може бути гарантовано за умови, що роботодавці працевлаштовуватимуть інвалідів з урахуванням стану їх здоров'я, рівня кваліфікації, міри втрати працездатності, а також відповідно до вимог виробництва на звичайні робочі місця, а у разі необхідності на спеціальні, постійні або на термін не менше 6 місяців.

Ця думка підтверджується в 5-му абзаці ст. 19 Закону, оскільки там сказано, що виконанням нормативу робочих місць «вважається працевлаштування... інвалідів, для яких це місце роботи є основним».

Отже, сам факт звернення інвалідів до підприємств, установ, організацій і до державної служби зайнятості з приводу прийняття на роботу ще не означає реалізації їх права на працевлаштування, оскільки є лише початковим етапом непростого шляху (механізму) реалізації права на працю в умовах жорсткої конкуренції найманих працівників на вільному ринку праці. Така реалізація неможлива без згоди роботодавців прийняти їх на роботу та безпосереднього працевлаштування на робочому місці.

Закон не визначає, інваліди з яким рівнем втрати працездатності мають право на пільги щодо працевлаштування, а які — ні.

Закон необхідно доповнити положеннями, які стосуються особливостей працевлаштування молодих інвалідів, жінок-інвалідів, інвалідів з вадами слуху, зору, опорно-рухового апарату, які вимушені пересуватися на колясках, інвалідів з високим рівнем втрати працездатності.

В Законі відсутня пряма норма, яка зобов'язує роботодавців наймати інвалідів. Лише у ст. 19 Закону загальними фразами вказано на те, що підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства і організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи «забезпечують працевлаштування інвалідів» і в другому випадку — «самостійно здійснюють працевлаштування інвалідів...», що не зобов'язує їх активно і гарантовано працевлаштовувати інвалідів.

Законом не передбачено створення єдиної державної статистичної звітності, яка відбивала б реальну загальну чисельність інвалідів в Україні та їх склад, у тому числі структуру загальної чисельності по відношенню до зайнятості. Центральні органи виконавчої влади, на яких покладено управління у сфері соціальної захищеності інвалідів (МОЗ України, Мінпраці України, в тому числі Фонд соціального захисту інвалідів, Державний центр зайнятості, служба медико-соціальної експертизи), окремо збирають і узагальнюють дані про інвалідів. Результати, отримані різними відомствами, відрізняються між собою, що є суттєвою перешкодою, зокрема, для розробки якісної і ефективної національної стратегії розвитку зайнятості інвалідів, державних і регіональних довгострокових і короткострокових програм їх працевлаштування, прогнозування і планування, підготовки законодавчих актів з цього питання та їх реалізації.

Для створення ефективного державного механізму сприяння працевлаштуванню людей з інвалідністю, координації взаємодії причетних до цієї роботи організацій та роботодавців недостатньо використовуються можливості і досвід роботи державної служби зайнятості, яка володіє новітніми технологіями, формами і методами сприяння зайнятості населення, значним інформаційно-аналітичним потенціалом і даними щодо зайнятості населення. Наявність висококваліфікованих фахівців та розгалуженої мережі

служб зайнятості в усіх регіонах України дозволяє брати участь у підготовці державної і регіональних програм зайнятості і заходів щодо соціального захисту різних груп населення.

Також потребує вирішення в законодавчому порядку питання надання службі медико-соціальної експертизи МОЗ України (яка є фактично однією з головних ланок чинної системи соціального захисту населення) статусу державної, як це зроблено в Росії і Білорусі, з метою поліпшення зайнятості інвалідів та підвищення престижності і якості роботи цієї служби.

В Законі не прописаний комплексний механізм взаємодії центральних і регіональних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших організацій і роботодавців щодо здійснення ними заходів з працевлаштування інвалідів, не визначені їх повноваження і обов'язки у цьому питанні, які раніше визначались Положенням про робоче місце інваліда і про порядок працевлаштування інвалідів, що втратило чинність.

Недосконалим є понятійний апарат Закону: наведене в ньому визначення інваліда не збігається з визначенням в Законі України «Про реабілітацію інвалідів в Україні».

Дискримінація інвалідів, згідно із Законом, забороняється і переслідуються, проте визначення терміна «дискримінація» в ньому не наведено. Відсутні в чинних нормативно-правових актах визначення таких нових термінів, як «соціально-економічне підприємство», «інтеграційне підприємство», «транзитне робоче місце», «транзитна робоча сила», «захищене робоче місце» та інші, що вживаються сьогодні.

Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» як базовий потребує обов'язкового доповнення і змін щодо визначення головних термінів, що створили б понятійну основу для всіх інших законодавчих і нормативно-правових актів з питань соціального захисту інвалідів і, зокрема, їх працевлаштування.

В Законі належним чином необхідно визначити можливі форми організації праці інвалідів, зокрема, забезпечення їх зайнятості шляхом створення соціально-економічних (інтеграційних) підприємств відповідно до рекомендацій Плану дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві: покращення якості життя людей з обмеженими можливостями в Європі в 2006–2015 рр.

Зважаючи на це, постає питання підготовки науково і юридично обґрунтованих концептуальних засад розвитку трудової зайнятості інвалідів в умовах ринкової економіки, які повинні мати законодавче закріплення у вигляді відповідної державної концепції. Така концепція має забезпечити побудову оптимальної та

ефективної державної системи сприяння зайнятості інвалідів, взаємопов'язаної із національною стратегією розвитку зайнятості населення і близької до міжнародних стандартів. Вона також має узгодити державну соціально-економічну і фінансову політику у цьому питанні з викликами часу.

Саме прийняття такої Концепції суттєво сприятиме органічному поєднанню та упровадженню в життя провідного вітчизняного і міжнародного досвіду роботи з питань зайнятості інвалідів, формуванню цілісної законодавчої бази, яка відповідає б національним інтересам і міжнародним стандартам, закладеним у Плані дій Ради Європи і Конвенції ООН про права інвалідів.

**Висновки.** Враховуючи, що порушене питання зайнятості інвалідів нерозривно та органічно поєднане зі стратегією інноваційного розвитку і європейською спрямованістю економіки України, необхідно вжити заходів щодо ефективної реабілітації і раціонального працевлаштування людей з інвалідністю на відкритому ринку праці.

Для того, щоб розвивати нові напрями у вирішенні проблем працевлаштування людей з інвалідністю, зокрема, за допомогою створення соціально-економічних та інтеграційних підприємств, які відкривають нові можливості доступу інвалідів на відкритий ринок праці і виступають ефективним важелем їх інтеграції у сферу праці, необхідно:

- розробити концепцію стратегії розвитку працевлаштування інвалідів у ринкових умовах господарювання;
- на основі концепції систематизувати, уніфікувати та удосконалити чинні законодавчі акти, що регулюють питання працевлаштування інвалідів, та визначити, які нові законодавчі акти мають бути прийняті;
- оцінити законодавство України щодо питань працевлаштування інвалідів у контексті реалізації Плану дій Ради Європи і Конвенції ООН про права інвалідів з метою приведення його до міжнародних стандартів;
- розробити окремий Закон України «Про працевлаштування інвалідів», передбачивши в ньому комплексне вирішення питання інтеграції людей з інвалідністю у сферу праці та ефективні механізми реалізації його положень на практиці в умовах ринкової економіки;
- внести необхідні зміни і доповнення в чинний базовий Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», зокрема, що стосуються питань, порушених у цій статті;
- законодавчо врегулювати питання створення і функціонування в Україні соціально-економічних та інтеграційних підприємств для людей з інвалідністю, в тому числі визначити типи таких підприємств, що можуть створюватися на базі державних центрів про-