

Нові підходи державної політики до забезпечення прав осіб з інвалідністю у сфері праці

В. МАСЛЕННИКОВА

Міністерство праці та соціальної політики України

В статті визначені перспективи розвитку державної політики України в контексті реалізації права осіб з інвалідністю на трудову зайнятість. Окреслені зміни акцентів у державній політиці щодо забезпечення гідної праці інвалідів, усунення обмежень у суспільстві. Запропоновані напрями проведення державної політики, зокрема впровадження антидискримінаційних норм у національному законодавстві у сфері праці та розширення доступу до інфраструктури.

В статье определены перспективы развития государственной политики Украины в контексте реализации права людей с инвалидностью на трудовую занятость. Обозначены изменения акцентов в государственной политике по обеспечению достойного труда инвалидов, устранению ограничений в обществе. Предложены направления проведения государственной политики, в частности внедрение антидискриминационных норм в национальном законодательстве в сфере труда и расширение доступа к инфраструктуре.

The article defines perspectives of Ukrainian state policy in context of employment rights for disabled people. Changes of state policy accents in the sphere of worthy work provision for disabled people and removing of restrictions in society are described. State policy directions are offered, particularly, implementation of anti-discrimination regulations into national labour legislation and infrastructure access widening.

Ключові слова: інтеграція, права осіб з інвалідністю у сфері праці, міжнародно-правові стандарти, антидискримінаційні норми.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетів соціальної політики країн Європейського Союзу стала інтеграція у суспільство людей з інвалідністю. Принципи, які визначають підходи до вирішення проблем цієї категорії людей, свідчать про необхідність розробки таких моделей розвитку суспільства, які б забезпечили людям з інвалідністю реалізацію їхніх прав на рівні можливості.

Формування розвинутого суспільства вимагає дотримання прав людини для усіх його членів. Особливої уваги при цьому потребують громадяни, які з певних причин не можуть почувати себе на ринку праці на рівні з іншими. Нині серед соціальних груп, які належать до найменш конкурентоспроможних на ринку праці, саме особи з обмеженими фізичними можливостями мають найбільші проблеми, пов'язані з реалізацією формально рівного права на працю, і тому потребують особливої уваги та відповідних дій з боку держави.

Соціальна політика розвинутих країн світу спрямована нині на формування соціальної стабільності у суспільстві на основі всебічного та гармонійного розвитку усіх його громадян, забезпечення реалізації їх особистих потреб та можливостей.

Позитивний розвиток суспільства неможливий без гармонізації усієї сукупності різнобічних людських стосунків у всіх його сферах. Особливо це сто-

сується сфери праці, яка найбільшою мірою впливає і на економічний потенціал кожного суспільства, і на добробут усіх його членів.

Це обумовлює застосування в Україні нових підходів до розв'язання проблеми трудової зайнятості людей з інвалідністю.

Мета статті — окреслити перспективи розвитку державної політики в контексті реалізації особами з інвалідністю права на зайнятість.

Виклад основного матеріалу. Сучасна міжнародна політика щодо інвалідів — це результат тривалого розвитку суспільства. В усіх аспектах вона є відображенням загальних умов життя та міжнародної соціально-економічної політики. При цьому найважливіше значення мають зміни відношення людського суспільства до власне явища інвалідності та самих інвалідів.

Певні концепції міжнародної та державно-національної політики склались у ХХ столітті. При цьому міжнародні принципи, норми та стандарти стали визначальними та координуючими для національних правових систем. Міжнародне право здебільшого стимулює прийняття відповідних нормативно-правових актів національного законодавства та сприяє розробці національної політики щодо інвалідів.

Створена у 1945 р. на принципі загальної рівності Організація Об'єднаних Націй стала надавати допомогу всім потерпілим та з того часу значно розшири-

ла коло обов'язків щодо сприяння інвалідам. У Преамбулі Статуту ООН проголошується гідність та цінність кожної людської особистості. Особи з різними фізичними та психічними обмеженнями фактично мають основні права людини, які затверджені Статутом та іншими угодами про права людини.

Після Другої світової війни з'явилися такі концепції, як інтеграція та включення інвалідів у суспільне життя, що стало відображенням розвитку розуміння потенційних можливостей інвалідів.

В кінці 1960-х рр. у деяких країнах була розроблена нова концепція інвалідності — концепція добробуту (незалежного життя інвалідів та забезпечення їх громадських прав).

Найбільш важливим результатом Міжнародного року інвалідів (1981) стала Всесвітня програма дій щодо інвалідів, прийнята Генеральною Асамблеєю у її резолюції 37/52 від 3 грудня 1982 р. 1983–1992 рр. були проголошені ООН Десятиріччям інвалідів, а в 1992 р. було засновано Міжнародний день інвалідів — 3 грудня. Міжнародний рік та Всесвітня програма дій сприяли прогресу в забезпеченні прав інвалідів. Підкреслювалось право інвалідів на однакові з іншими громадянами можливості та на рівне покращення умов життя в процесі економічного та соціального розвитку. Вперше інвалідність була визначена як функція відношень між інвалідами та їх навколишнім середовищем.

Найважливішим міжнародним документом, який є своєрідним орієнтиром щодо формування соціальної політики забезпечення прав інвалідів на працю на рівні з іншими, є Конвенція ООН про права інвалідів, проголошена у 2006 р. Конвенція є першим глобальним договором у сфері прав людини XXI сторіччя та уособлює «зміну парадигми» ставлення та підходів до питань інвалідів.

Конвенція проголошує нову епоху у питаннях соціальної політики щодо інвалідів. З часу набуття чинності вона наклала правові зобов'язання на країни світу щодо забезпечення основних прав людини для інвалідів. Вони повинні користуватися всіма правами, які проголошені та закріплені в існуючих засобах забезпечення прав людини.

В Конвенції визначено, яким чином усі категорії прав можуть бути використані інвалідами, вказано сфери суспільних відносин, які потребують змін, щоб особи з обмеженими можливостями могли ефективно здійснювати свої права, та сфери, у яких їхні права порушуються, що вимагає встановлення відповідних правозахисних механізмів.

У Конвенції не тільки наголошується на тому, що держава зобов'язана заборонити прояви дискримінації, а й перераховуються численні заходи, що вони їх мають здійснювати з метою створення сприятливих умов для того, щоб інваліди дійсно могли користуватися рівними правами у суспільстві. Зокрема, Конвенція вимагає від держав здійснення заходів для забезпечення інвалідам доступу до фізичного оточення та інформаційно-комунікаційних технологій, доступу до правосуддя, індивідуальної мобільності. Таким чином, Конвенція більш детально, ніж інші міжнародні угоди про права людини, визначає дії держави для запобігання дискримінації та забезпечення рівності для всіх.

Праця — основний елемент реалізації потенціалу особи, соціальної інтеграції та визнання, а гідна праця — найбільш ефективний засіб уникнення маргіналізації, бідності і соціальної ізоляції, від яких люди з інвалідністю часто потерпають, тому необхідно вживати заходів, щоб допомогти їм. Різноманітні соціальні заходи, регулювання, програми та послуги можуть і мають сприяти подоланню перешкод, з якими стикаються люди з інвалідністю, коли прагнуть отримати роботу та зайняти своє місце у суспільстві. МОП закликає країни базувати політику на таких чотирьох принципах: рівні можливості; рівне ставлення; недискримінація; надання першочергового значення можливостям навчання та зайнятості¹.

Дотримуючись міжнародно-правових стандартів, кожна держава, враховуючи свої національні умови, соціальні та економічні можливості, розробляє, здійснює та у разі потреби переглядає національну політику щодо інвалідів, їх зайнятості та професійної реабілітації, яка забезпечує інвалідам можливості отримувати підходящу роботу, зберігати її та здійснювати кар'єрне просування нарівні з іншими особами.

Головною причиною проблем, пов'язаних із працевлаштуванням осіб з інвалідністю в Україні, є негативні стереотипи у суспільстві по відношенню до людей з інвалідністю, відсутність консультативних послуг щодо створення спеціальних умов та пристосування робочих процесів для такої людини, відсутність послуг супроводу інваліда та спеціалістів, які можуть проводити навчання на робочому місці. Досить часто перешкодою у працевлаштуванні людей з інвалідністю є висновок МСЕК згідно з інструкцією МОЗ при встановленні групи інвалідності, який звучить для інваліда як вирок — «нездатність до трудової діяльності»². Цей факт можна вважати

¹ Практичний посібник з регулювання проблем інвалідності на робочому місці. Міжнародна організація праці. — Женева : Міжнародне бюро праці. — 2002. — 40 с.

² Наказ МОЗ від 07.04.2004 № 183 «Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності». Офіційний вісник України від 14.05.2004. — № 17. — С. 392.

Таблиця 1

Зайнятість осіб з інвалідністю працездатного віку в 2009 р., осіб

Групи інвалідності	Жінки віком від 18 до 55 років	Чоловіки віком від 18 до 60 років	Всього
I група	4085	7192	11 277
II група	45 680	64 290	109 970
III група	137 156	188 393	325 549
Всього	186 921	259 875	446 796

своєрідною дискримінацією, оскільки він позбавляє людину з інвалідністю права на будь-яку працю. Ці та інші фактори стали причиною досить низького рівня чисельності зайнятих інвалідів працездатного віку в Україні у 2009 р., особливо серед жінок-інвалідів (табл.1).

Найбільше проблем з працевлаштуванням мають зазвичай інваліди I групи, які потребують особливих умов для зайнятості, а також супроводу (рисунок).

Дані свідчать, що на сьогодні в Україні трудовою діяльністю зайняті 446,8 тис. осіб працездатного віку з інвалідністю, що складає 2,4% загальної чисельності усіх зайнятих економічною діяльністю осіб працездатного віку. Більшість із них – це чоловіки (58%), особливо серед інвалідів I групи (64%). Рівень зайнятості серед дорослих інвалідів на початок 2010 р. складає 18,7%. Протягом 2009 р. за сприяння державної служби зайнятості з 34 066 інвалідів, які перебували на обліку, було працевлаштовано 7578 осіб, що становило лише 22,2%.

На даному етапі законодавство України хоча і гарантує рівні права на працю для усіх громадян, проте для людей з інвалідністю значно менше реальних можливостей для їх реалізації. У зв'язку з цим виникає потреба переглянути підходи та змістити акценти державної політики щодо людей з інвалідністю.

Державна політика щодо людей з інвалідністю в Україні вимагає зміни акцентів щодо:

- забезпечення гідної праці;
- позитивного сприйняття відмінностей людей з інвалідністю;
- розширення можливостей працевлаштування людей на відкритому ринку праці;
- переходу від надання окремих консультацій до повної участі інвалідів у вирішенні всіх питань, які їх стосуються;
- усунення обмежень у суспільстві.

Уряд України чітко визначився і зі складовими майбутніх рішень, і з їх формою: це норми і стандарти Європейського Союзу, його законодавство, права, політична, економічна і соціальна культура.

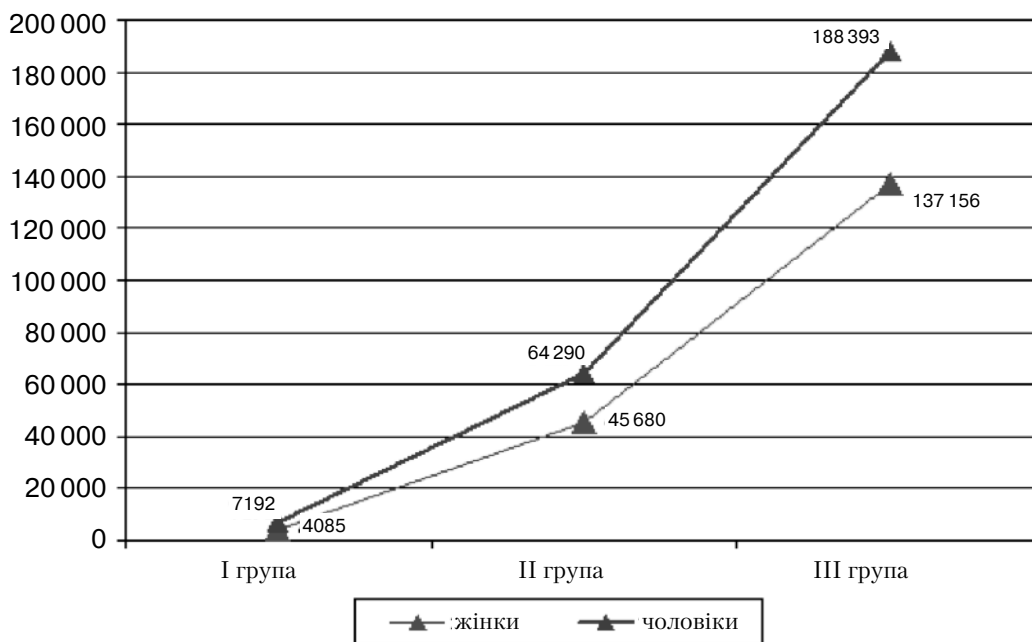


Рис. Зайнятість осіб з інвалідністю працездатного віку

Для України соціальні і трудові стандарти мають особливе значення у зв'язку зі стратегічним завданням інтеграції до європейської та світової спільноти.

В Основних напрямках реалізації державної політики зайнятості на 2010–2011 рр. уряд України передбачає вирішення проблем зайнятості осіб з обмеженими можливостями шляхом:

- створення умов для професійного навчання та здобуття особами з обмеженими можливостями освіти, у тому числі за рахунок збільшення обсягу видатків Фонду соціального захисту інвалідів на зазначену мету;

- створення робочих місць для працевлаштування, в тому числі трудової реабілітації осіб з обмеженими можливостями, зокрема за рахунок збільшення обсягу видатків Фонду соціального захисту інвалідів на зазначену мету;

- внесення змін до законодавства в частині врегулювання питань, пов'язаних з інтегрованим та інклюзивним навчанням осіб з обмеженими можливостями у дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах. Сьогодні законодавчі акти України за своїм змістом наближаються до законів і принципів, які прийняті в усьому світі. І хоча інваліди стикаються з психологічними та бюрократичними перешкодами у взаєморозумінні і спілкуванні з іншими людьми, багато випадків свідчать про те, що соціальне відношення до них змінюється: від неухаги до визнання їхніх прав, гідності і корисності для суспільства.

Людам з фізичними обмеженнями необхідно створити передумови для будівництва власного життя та можливості бути інтегрованими в суспільне життя. Коли інвалід має змогу впливати на прийняття рішень, тоді можливо збільшити його рівноправність у суспільстві.

Запровадження в Україні європейських стандартів життя зумовлює нові підходи до вирішення проблем зайнятості та працевлаштування інвалідів.

У державній політиці щодо осіб з інвалідністю пасивні заходи змінюються активним, які пов'язані із забезпеченням їхнього права на працю через надання рівних можливостей на ринку праці, створення сприятливих умов оплачуваної роботи.

З огляду на євроінтеграційну спрямованість зовнішньої політики України, активне впровадження положень міжнародних документів у національне законодавче поле, постає необхідність створення відповідного антидискримінаційного законодавства, формування його основних принципів з метою сприяння гідній праці осіб з інвалідністю та дотримання їхніх конституційних прав і свобод.

Державна політика щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю у сфері праці передбачає розробку таких напрямів.

1. Впровадження антидискримінаційних норм у національному законодавстві у сфері праці осіб з інвалідністю.

2. Розширення доступу до соціальної та виробничої інфраструктури.

3. Впровадження нових форм професійної реабілітації та адаптація до ринку праці (зокрема шляхом створення інтеграційних підприємств).

Антидискримінаційна політика є одним з найбільш ефективних напрямів забезпечення особам з інвалідністю прав на працю, що надає їм можливість займатися продуктивною працею в умовах свободи, рівності, безпеки і почуття власної гідності, на що спрямована програма та діяльність МОП, ООН та інших міжнародних організацій з урегулювання питань забезпечення прав людини, у тому числі права на працю.

Впровадження антидискримінаційних норм у законодавстві передбачає дотримання принципу рівності можливостей та рівності ставлення до осіб з інвалідністю у сфері праці однаково з іншими. Згідно з цим принципом проголошується заборона як прямої, так і непрямой дискримінації та передбачається створення механізму юридичної відповідальності за порушення цього принципу. Дотримання антидискримінаційних норм в Україні набуває особливого значення у зв'язку з ратифікацією у грудні 2009 р. Конвенції ООН про права інвалідів, де у ст. 27 п. 1 наголошується, що «держави-учасниці визнають право інвалідів на працю нарівні з іншими; воно включає право на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку інвалід вільно вибрав, в умовах, коли ринок праці та виробниче середовище є відкритими, інклюзивними та доступними для інвалідів»³. Зазначені положення мають слугувати стратегічними та практичними орієнтирами для законодавства України у процесі формування та реалізації антидискримінаційних норм. Впровадження антидискримінаційних норм щодо осіб з інвалідністю у сфері праці передбачає:

- внесення у чинне законодавство вимоги заборонити дискримінацію інвалідів за ознакою інвалідності у сфері праці на всіх етапах роботи: найму, кар'єрного зростання, звільнення;

- розробку відповідного понятійного апарату з визначенням таких термінів, як «інвалідність», «дискримінація», «дискримінація за ознакою інвалідності»;

- формування механізму юридичної відповідальності за допущення випадків дискримінації.

³ Конвенція ООН про права інвалідів. Резолюція ООН № 61/106, прийнята на 61 сесії Генеральної Асамблеї ООН. — 48 с.

Розширення доступу до соціальної та виробничої інфраструктури фактично означає дотримання одного з головних принципів Конвенції — «розумне пристосування», відсутність якого вважається проявом дискримінації, оскільки люди з інвалідністю не у змозі реалізувати свої права, які закріплені міжнародними документами, Конституцією та внутрішнім законодавством через відсутність спеціальних умов.

«Розумне пристосування» означає створення у разі потреби у кожному конкретному випадку необхідних та підходящих модифікацій пристосувань і корективів облаштування, які не стають неспіврозмірним та не виправданим тягарем, з метою забезпечення реалізації інвалідами нарівні з іншими усіх прав людини та основних свобод.

Принцип розумного пристосування закріплений у законодавстві США, Іспанії, Великої Британії, Австралії.

Доступність фізичного середовища, яка включає житло, транспорт, місце роботи, освіту, культуру, інформацію, є гарантією відсутності ізоляції у суспільстві людей з інвалідністю, умовою їх незалежного та активного життя, участі у соціальних, полі-

тичних та економічних процесах. Саме реалізація цього положення забезпечує людям з інвалідністю безперешкодний доступ на відкритий ринок праці.

Програма розвитку системи реабілітації інвалідів в Україні передбачає реалізацію низки заходів, які стосуються розробки проектів та регламентують вимоги щодо забезпечення безперешкодного доступу інвалідів до об'єктів соціальної інфраструктури.

Впровадження нових форм професійної реабілітації та адаптація до ринку праці підвищує впевненість людей з інвалідністю у власних силах, дає їм змогу краще підготуватися до відкритого ринку праці, набути практичного досвіду, уникнути помилок.

Необхідною умовою повноцінної інтеграції людей з інвалідністю та дотримання їх прав на працю є забезпечення їх якісною та різнобічною професійною реабілітацією.

У рамках виконання Протоколу намірів про співробітництво між Міністерством праці та соціальної політики України та Федеральним міністерством соціального забезпечення і захисту прав споживачів Республіки Австрія у сфері соціальної політики на 2007–2010 рр. підписано робочу програму, якою передбачено провести низку заходів щодо удоскона-

Таблиця 2

Соціально-економічні підприємства в Україні, створені за Австрійською моделлю

Кримська республіканська установа «Міжнародний центр трудової, медико-соціальної та професійної реабілітації інвалідів»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Швейне підприємство. 2. Підприємство по обслуговуванню комп'ютерної техніки. 3. Підприємство з виробництва сувенірів
Вінницький міжрегіональний центр професійної реабілітації інвалідів «Поділля»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Швейне підприємство. 2. Підприємство з ремонту та пошиття взуття. 3. Підприємство з виготовлення комплексних обідів і кондитерських виробів
Львівський міжрегіональний центр соціально-трудова, професійної і медичної реабілітації інвалідів	<ol style="list-style-type: none"> 1. Станція технічного обслуговування автомобілів «Майстер». 2. Перукарня «Ірис». 3. Підприємство з вирощування домашньої птиці. 4. Санаторій. 5. Стоматологія «Здоров'я». 6. Підприємство з пошиття верхнього одягу. 7. Підприємство зі збирання корпусних меблів. 8. Кафе «Вишневий сад». 9. Підприємство з надання туристичних послуг
Луганський міжрегіональний центр професійної, медико-фізичної і соціальної реабілітації інвалідів	<ol style="list-style-type: none"> 1. Інтеграційні кафе. 2. Підприємство зі збирання корпусних меблів. 3. Поліграфічне підприємство. 4. Підприємство з виготовлення технічних засобів реабілітації
Київський центр соціально-трудова реабілітації інвалідів	<ol style="list-style-type: none"> 1. Поліграфічне підприємство. 2. Підприємство з вирощування овочів. 3. Підприємство комп'ютерного обслуговування населення. 4. Агентство соціальних досліджень «Конвент». 5. Філіал «Ортез Про». 6. Оздоровчий комплекс. 7. Підприємство будівельних і ремонтних робіт

лення системи професійної реабілітації інвалідів в Україні.

Проблема професійної реабілітації інвалідів в Україні є актуальною та потребує системних зусиль як держави, так і громадських організацій, роботодавців, центрів зайнятості, інших зацікавлених сторін.

Для вирішення поставлених завдань необхідно впровадити низку заходів: по-перше, покращити координацію роботи організацій, які здійснюють реабілітацію інвалідів; по-друге, удосконалити систему створення технічних засобів реабілітації; по-третє, реформувати систему надання реабілітаційних послуг інвалідам.

Забезпечення координації та впровадження інтегрованої системи управління забезпечить ефективну взаємодію державних установ МСЕК, Фонду соціального захисту та українських протезно-ортопедичних підприємств. Це потребує якісно нового рівня розвитку правових, соціально-економічних і фінансових засад системи реабілітації інвалідів, державного управління системою реабілітації інвалідів та посилення соціального партнерства.

Підвищення ефективності надання реабілітаційних послуг пов'язане з максимальним врахуванням індивідуальних потреб інвалідів. Ці вимоги обумовлюють необхідність впровадження ринкового механізму та системи соціального замовлення для закупівлі реабілітаційних послуг.

Передбачається збільшення обсягів і розширення номенклатури запропонованих інвалідам технічних засобів реабілітації, виробів медичного призначення.

Обсяг реабілітаційних заходів, що передбачається індивідуальною програмою реабілітації, не може бути меншим від передбаченого Державною типовою програмою реабілітації інвалідів.

Суттєву допомогу на шляху соціальної інтеграції надає робота на транзитних робочих місцях соціально-економічних підприємств. Зазначений унікальний досвід колег з Австрії вже адаптований в Украї-

ні і використовується протягом декількох років у центрах професійної реабілітації. Нині при центрах професійної реабілітації створено 26 соціально-економічних (інтегрованих) підприємств (табл. 2).

Вважаємо, що соціально-економічні підприємства слід і надалі впроваджувати в систему професійної реабілітації інвалідів, бо вони є невід'ємним компонентом повноцінної соціальної інтеграції людей з особливими потребами у суспільство.

Висновки. Європейська орієнтація України потребує нових підходів до формування і реалізації державної політики щодо зайнятості інвалідів. Цій категорії громадян мають бути забезпечені не тільки права, а й державні гарантії праці на рівні з іншими. Практика показує, що залучення громадян з інвалідністю до сфери праці важливе як для них самих, так і для держави. Таким чином підвищується життєвий рівень інвалідів, збільшується їхня платоспроможність, а також можливість самореалізації.

Новим у цій політиці є надання пріоритетності вирішенню питань демократії і прав інвалідів. Задоволення потреб інвалідів має стати важливим аспектом суспільного життя. По суті йдеться про якісно нову роль держави у регулюванні соціальних процесів.

Питання залучення інвалідів до праці є одним із головних завдань державної політики щодо цієї категорії громадян. Саме праця сприяє більш ефективній компенсації наслідків інвалідності. З цією метою в Україні важливо забезпечувати умови для зайнятості усіх категорій людей з інвалідністю, незалежно від причин та ступеня інвалідності. Важливими для цього є: впровадження антидискримінаційних норм у національному законодавстві у сфері праці осіб з інвалідністю; розширення доступу до соціальної та виробничої інфраструктури; впровадження нових форм професійної реабілітації та адаптація до ринку праці, що передбачає усунення обмежень у соціальному середовищі; організація