

Практики роботи  
Міністерства соціальної політики України  
та Державної служби зайнятості України  
у забезпеченні рівності доступу  
людей з інвалідністю у сфері працевлаштування



Аналітичний звіт: «Практики роботи Міністерства соціальної політики України та Державної служби зайнятості України у забезпеченні рівності доступу людей з інвалідністю у сфері працевлаштування». – К.: «Хімджесть», – 2017. – 48 с.

Звіт підготовлено в рамках реалізації проекту «Забезпечення особам з інвалідністю рівних можливостей до працевлаштування в контексті імплементації Угоди про Асоціацію»

Автори: Зубарський Сергій  
Дроботун Віталій  
Перевертень Людмила

Цей аналітичний звіт було підготовлено за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія» під егідою Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. Зміст аналітичного звіту є виключно відповідальністю Громадської організації «Правозахисна організація «Права людини», і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

**ISBN 978-617-7260-14-0**

## **Зміст**

1.	Аналіз чинного законодавства, міжнародних стандартів та міжнародного досвіду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю у сфері праці та зайнятості .....	5
2.	Моніторинг імплементації державних програм та стратегій у сфері доступу осіб з інвалідністю до праці .....	17
3.	Ефективність сучасної системи сприяння зайнятості осіб з інвалідністю .....	27
3.1.	Аналіз результатів опитування роботодавців щодо працевлаштування осіб з інвалідністю .....	29
3.2.	Контроль за дотриманням нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю .....	31
3.3.	Ефективність системи сплати адміністративно-господарських санкцій та наповнення фондів, направлених на заходи сприяння працевлаштуванню..	33
3.4.	Система захисту від дискримінації осіб з інвалідністю у сфері зайнятості .....	38
4.	Висновки.....	41
5.	Рекомендації органам влади з метою покращення доступу осіб з інвалідністю до ринку праці в Україні .....	43

## **Аналіз чинного законодавства, міжнародних стандартів та міжнародного досвіду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю у сфері праці та зайнятості**

Конституція України наголошує, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Основний Закон також гарантує, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Стаття 27 Конвенції про права осіб з інвалідністю, яка є частиною українського законодавства, встановлює, що держава забезпечує і заохочує реалізацію права таких осіб на працю шляхом вжиття заходів, спрямованих зокрема на заборону дискримінації; на стимулювання наймання осіб з інвалідністю у приватному секторі за допомогою належних стратегій і заходів, які можуть включати програми позитивних дій, стимули та інші заходи; розширення на ринку праці можливостей для працевлаштування осіб з інвалідністю та просування їх по службі, а також надання допомоги в пошуку, отриманні, збереженні та відновленні роботи; та іншу підтримку.

Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159, яка також є міжнародним договором України, вимагає від держав-учасниць розробляти, здійснювати та періодично переглядати національну політику в галузі професійної реабілітації та зайнятості осіб з інвалідністю. Така політика полягає в запровадженні позитивних заходів, спрямованих на забезпечення справжньої рівності можливостей та ставлення для працюючих осіб з інвалідністю та інших працівників і не вважаються дискримінацією щодо інших працівників.

Європейська соціальна хартія, підписантом якої є Україна, в статті 15 покладає на держав-учасниць зокрема наступні зобов'язання:

1. Вжити необхідних заходів для забезпечення особам з інвалідністю орієнтування, освіти та професійної підготовки, коли це можливо, у межах загальних програм або, коли це видається неможливим, у державних або приватних спеціалізованих закладах;
2. Сприяти їхньому доступові до роботи усіма засобами, які можуть заохочувати роботодавців приймати на роботу осіб з інвалідністю і утримувати їх у звичайному виробничому середовищі та пристосовувати умови праці до потреб осіб з інвалідністю, або, коли це видається неможливим у зв'язку з інвалідністю, шляхом облаштування або

створення спеціальних робочих місць з урахуванням ступеня інвалідності. У деяких випадках такі заходи можуть вимагати використання спеціалізованих служб працевлаштування та надання допомоги<sup>1</sup>.

Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію<sup>2</sup> визначає, що сторони співпрацюють з метою підготовки до імплементації *acquis* ЄС у сферах тендерної рівності, антидискримінації, охорони здоров'я та безпеки праці, трудового законодавства та умов праці, зазначеного у відповідних додатках до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, та зокрема сприяння антидискримінації та забезпечення рівних можливостей, зокрема для людей з інвалідністю, передусім у контексті працевлаштування.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>3</sup> посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації.

У Додатку до відповідної Глави 21 Угоди про асоціацію визначено, що протягом 4 років з дати набрання чинності Угодою Україною мають бути впроваджені положення Директиви Ради № 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності<sup>4</sup>.

Зазначена Директива розкриває концепцію дискримінації та непрямої дискримінації у сфері зайнятості і професійної діяльності, визначає мінімальні гарантії захисту осіб з інвалідністю та інших категорій, позитивні зобов'язання держав-учасників щодо таких гарантій.

Відповідно до статті 5 Директиви роботодавці повинні вживати необхідних заходів, щоби там, де у конкретному випадку це необхідно, надавати можливість особам з обмеженими фізичними можливостями отримати роботу, працювати або отримувати підвищення по службі або проходити навчання, якщо тільки такі заходи не накладають непропорційного навантаження на роботодавця. Таке навантаження не буде непропорційним, якщо воно достатньо компенсується заходами, які існують в рамках

<sup>1</sup> Адреса доступу до документа: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>2</sup> Адреса доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990/print1445347114060183](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_990/print1445347114060183), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>3</sup> Адреса доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/print1443087328007143](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1443087328007143), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>4</sup> Посилання на додаток до Глави 21: [http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes\\_title\\_V40\\_Annex.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V40_Annex.pdf), дата доступу 21 серпня 2017 року

політики відповідної держави-члена по відношенню до осіб з обмеженими фізичними можливостями<sup>5</sup>.

Окрім того, держави-члени Європейського Союзу відповідно до Директиви мають вживати таких заходів, що є необхідними, у рамках іхніх національних судових систем, для того, щоб забезпечити те, що, коли особи, які вважають, що їм заподіяна шкода в силу незастосування до них принципу рівноправного поводження, вони встановлювали перед судом або іншим компетентним органом факти, на підставі яких можна припустити, що мала місце пряма або опосередкована дискримінація, то відповідач повинен доводити, що порушення принципу рівноправного поводження не було.

Уряд України розпорядженням від 17 вересня 2014 року № 847-р Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Спітовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони затвердив План заходів з імплементації Угоди<sup>6</sup>. Стан виконання ключових заходів Плану у сфері зайнятості осіб з інвалідністю будуть розглянуті та проаналізовані нижче.

Порядок реалізації права на працю осіб з інвалідністю, професійну реабілітацію, зайнятість регулюються законами України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про зайнятість населення», «Про реабілітацію інвалідів в Україні». Законом України «Про зайнятість населення» категорію осіб з інвалідністю, які не досягли пенсійного віку відповідно до законодавства України про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, віднесено до таких, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» визначається, що підприємства, установи і організації за рахунок коштів Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю або за рішенням місцевої ради за рахунок власних коштів, у разі необхідності, створюють спеціальні робочі місця для працевлаштування осіб з інвалідністю, здійснюючи для цього адаптацію основного і додаткового обладнання, технічного оснащення і пристосування тощо з урахуванням обмежених можливостей особи з інвалідністю. Работодавці, а саме підприємства, установи, організації, фізичні особи, які використовують найману працю, зобов'язані:

<sup>5</sup> Директиви Ради № 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності (офіційний переклад), адреса доступу: [http://ecmti-epp.org/wp-content/uploads/2015/03/Council-2000\\_78\\_EU\\_UK.pdf](http://ecmti-epp.org/wp-content/uploads/2015/03/Council-2000_78_EU_UK.pdf), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>6</sup> Адреса доступу акту: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>, дата доступу 21 серпня 2017 року

- виділяти та створювати робочі місця для працевлаштування осіб з інвалідністю, у тому числі спеціальні робочі місця;
- створювати для них умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації;
- забезпечувати інші соціально-економічні гарантії, передбачені чинним законодавством;
- надавати державній службі зайнятості інформацію, необхідну для організації працевлаштування осіб з інвалідністю;
- звітувати Фонду соціального захисту інвалідів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю.

Роботодавці можуть за рахунок Фонду соціального захисту інвалідів отримувати дотацію на створення спеціальних робочих місць для осіб з інвалідністю, зареєстрованих у державній службі зайнятості, а також проводити професійну підготовку, підвищення кваліфікації і перепідготовку цих осіб. Створення такого робочого місця являє собою працевлаштування безробітної особи з інвалідністю на наявне окреме робоче місце або наявну ділянку виробничої площі зі здійсненням щодо них додаткових заходів з організації праці такої особи (пристосування основного і додаткового устаткування, технічного обладнання) або працевлаштування безробітної особи з інвалідністю на нове робоче місце або нову ділянку виробничої площі, що створені зі здійсненням додаткових заходів з організації праці особи з інвалідністю. Порядок надання дотації роботодавцю за рахунок Фонду соціального захисту інвалідів на створення спеціальних робочих місць для осіб з інвалідністю, зареєстрованих у Державній службі зайнятості затверджений відповідно постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року N 1836<sup>7</sup>.

Окремо законодавець зобов'язує роботодавця дотримуватись нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю в розмірі чотирьох відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а якщо працює від 8 до 25 осіб, - у кількості одного робочого місця. Роботодавці самостійно мають розраховувати кількість робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю відповідно до нормативу, самостійно здійснювати їх працевлаштування, а виконанням нормативу вважається факт працевлаштування осіб з інвалідністю, для яких це місце роботи є основним.

Контроль за виконанням цього нормативу здійснюється наступними шляхами:

---

<sup>7</sup> Адреса доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1836-2006-%D0%BF>, дата доступу: 21 серпня 2017 року

- реєстрація роботодавця у Фонді соціального захисту інвалідів (розвовсюджується на всіх роботодавців, в яких за основним місцем роботи працює вісім і більше осіб);
- подання роботодавцями Фонду соціального захисту інвалідів звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, зарахування кількості робочих місць для їх працевлаштування;
- перевірки підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю, щодо реєстрації у Фонді соціального захисту інвалідів, подання ними звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування цих осіб, у тому числі шляхом зарахування.
- адміністративна відповідальність керівників (посадових осіб, яка користується правом приймати на роботу і звільняти з роботи) установ, підприємств, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій осіб з інвалідністю, а також фізичних осіб, які використовують найману працю, за незабезпечення виконання нормативів робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, неподання Фонду соціального захисту інвалідів звіту про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю. Ці порушення відповідно до абзацу другого статті 188-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- адміністративно-господарські санкції, які щороку мають сплачувати Фонду соціального захисту інвалідів ті роботодавці, в яких середньооблікова чисельність працюючих осіб з інвалідністю менша, ніж установлено нормативом. Сума санкцій визначається в розмірі середньої річної заробітної плати у відповідного роботодавця за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування осіб з інвалідністю та не зайняте особою з інвалідністю;
- пеня за порушення термінів сплати адміністративно-господарських санкцій, яка обчислюється виходячи з 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, що діяла на момент сплати, нарахованої на повну суму недоїмки за весь її строк.

Кошти, сплачені роботодавцями Фонду соціального захисту інвалідів у вигляді адміністративно-господарських санкцій та пені використовуються на:

- фінансування заходів, які здійснюються центральними органами виконавчої влади (далі - ЦОВВ) та підпорядкованими їм установами, у тому числі спеціалізованими, і підприємствами, організаціями громадських організацій осіб з інвалідністю, щодо соціальної, трудової, фізкультурно-спортивної та професійної реабілітації осіб з інвалідністю;
- надання роботодавцям цільової позики (на поворотній основі з терміном повернення до трьох років) на створення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю, у межах коштів, передбачених на зазначені потреби у відповідному році. Однак цільові позики підприємствам та організаціям громадських організацій осіб з інвалідністю надаються лише за наявності рішення Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України (була ліквідована відповідною постановою Уряду від 13 серпня 2014 р. № 414<sup>8</sup>, правонаступником є Мінсоцполітики);
- фінансування витрат на професійне навчання осіб з інвалідністю, в тому числі за направленням державної служби зайнятості, осіб із числа випускників спеціальних загальноосвітніх, загальноосвітніх санаторних шкіл (шкіл-інтернатів), загальноосвітніх навчальних закладів на спеціалізованих робочих місцях підприємств, організацій осіб з інвалідністю;
- надання фінансової допомоги на здійснення заходів соціальної, трудової, фізкультурно-спортивної та професійної реабілітації осіб з інвалідністю, працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом створення робочих місць, у тому числі спеціальних робочих місць, а також надання фінансової допомоги на технічне оснащення діючих робочих місць для працевлаштування на них осіб з інвалідністю та на технічне переоснащення виробництва підприємств, організацій громадських організацій осіб з інвалідністю з метою створення додаткових робочих місць і працевлаштування на них осіб з інвалідністю. Фінансова допомога надається лише за наявності рішення Мінсоцполітики;
- надання роботодавцям дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, зареєстрованих у державній службі зайнятості як безробітні або такі, що шукають роботу. Дотації надаються лише за наявності рішення Мінсоцполітики;

<sup>8</sup> Адреса доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/414-2014-%D0%BF>, дата доступу 21 серпня 2017 року

- на функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю і державних центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю.

Порядок реєстрації підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю, Порядок подання підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами, що використовують найману працю, звітів про зайнятість і працевлаштування осіб з інвалідністю та інформації, необхідної для організації їх працевлаштування, Порядок зарахування кількості робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю до нормативу таких робочих місць у господарських об'єднаннях, до складу яких входять підприємства громадських організацій осіб з інвалідністю, Порядок сплати підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами, що використовують найману працю, суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю. Порядок використання суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, що надійшли до державного бюджету та Порядок проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року N 70 «Про реалізацію статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

Держава встановила певну систему сприяння працевлаштування осіб з інвалідністю та здійснює контроль за виконанням встановлених приписів.

Детальний огляд державної політики ряду країн Європейського Союзу як приклад належної практики, в тому числі для України, здійснено в 2015 році консультантом з питань ринку праці Френком Кеваном<sup>9</sup>. Серед країн ЄС, які ним проаналізовані, подібна модель, яка передбачає квоти працевлаштування осіб з інвалідністю та санкції за їх невиконання (на вибір роботодавця) функціонує, зокрема в Чехії, Австрії та Польщі. При цьому, практика демонструє, що в цих державах роботодавці частіше обирають варіант штрафу ніж працевлаштування необхідної кількості осіб з інвалідністю.

Автор дослідження дійшов висновку, що в більшості країн, де Державна служба зайнятості (далі – ДСЗ) має розвинену систему реабілітації, використовується одна з таких двох схем:

---

<sup>9</sup> Моделі підтримки зайнятості та супроводу на робочому місці для людей з інвалідністю в країнах Європейського Союзу/Спільна Програма ПРООН, ЮНІСЕФ, ВООЗ, МОП «Сприяння інтеграційній політиці та послугам для людей з інвалідністю в Україні», Френк Кеван, адреса доступу: [http://ud.org.ua/images/pdf/Final\\_Report\\_on\\_the\\_models\\_of\\_job\\_support\\_and\\_coaching\\_Ukr\\_fin.pdf](http://ud.org.ua/images/pdf/Final_Report_on_the_models_of_job_support_and_coaching_Ukr_fin.pdf). дата доступу 21 серпня 2017 року

- у ДСЗ створюється спеціальний відділ, який надає послуги безпосередньо особам з інвалідністю, які шукають роботу (така схема діє, наприклад, у Данії, Італії, Мальті, Франції чи Швеції). Автор відзначає, що одним з ключових факторів забезпечення позитивного ставлення з боку роботодавців є активна роль співробітника ДСЗ або спеціаліста із супроводу, який співпрацює з роботодавцем та відстоює інтереси людини з інвалідністю;

- добре підготовлені консультанти направляють осіб з інвалідністю, які шукають роботу, до зовнішніх провайдерів послуг (як правило, ними є неурядові організації (далі - НУО), які спеціалізуються на певному виді інвалідності (така схема діє, наприклад, в Ірландії, Нідерландах, Німеччині, Сполученому Королівстві або Фінляндії). Автор вважає, що передумовою успішного надання людям з інвалідністю послуг з підтримки зайнятості та супроводу є міцне партнерство між ДСЗ та НУО.

Натомість, запровадження квот, він підкреслює, далеко не завжди є ефективним методом заохочення роботодавців наймати людей з інвалідністю<sup>10</sup>.

В частині професійної реабілітації осіб з інвалідністю, Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» професійна реабілітація включає заходи із забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю, експертизи потенційних професійних здібностей, професійної орієнтації, професійної підготовки, підготовки робочого місця, професійно-виробничої адаптації, раціонального працевлаштування, динамічного контролю за раціональністю працевлаштування і успішністю професійно-виробничої адаптації<sup>11</sup>.

Професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації осіб з інвалідністю, зареєстрованих у ДСЗ, може здійснюватися ДСЗ і підприємствами, установами, закладами, з якими ДСЗ укладені договори. Професійна реабілітація осіб з інвалідністю, здійснюється відповідно до індивідуальних програм реабілітації особи з інвалідністю та в разі необхідності супроводжується медичним спостереженням за ними.

Наразі відсутня державна стратегія або програма професійної реабілітації та осіб з інвалідністю. Така була прийнята на період 2001-2005 роки і передбачала підготовку проектів нормативно-правових актів для ратифікації Конвенції Міжнародної організації праці N 159 «Професійна реабілітація та зайнятість інвалідів», проти після ратифікації Конвенції нову програму не було передбачено<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Там само, С. 11, 27, 47, 61-64.

<sup>11</sup> Стаття 38 Закону, адреса доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>. Дата доступу 21 серпня 2017 року.

<sup>12</sup> Указ Президента України “Про Національну програму професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001 - 2005 роки”, адреса доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/519/2001>, дата доступу 21 серпня 2017 року

Українське законодавство у сфері протидії дискримінації осіб з інвалідністю є досить розвиненим. Законами України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та Кодексом законів про працю України забороняється дискримінація осіб з інвалідністю, в тому числі у сфері праці. Зокрема, абзац третій статті 17 «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» прямо встановлює, що відмова в укладенні трудового договору або в просуванні по службі, звільнення за ініціативою адміністрації, переведення особи з інвалідністю на іншу роботу без його згоди з мотивів інвалідності не допускається, за винятком випадків, коли за висновком медико-соціальної експертизи стан його здоров'я перешкоджає виконанню професійних обов'язків, загрожує здоров'ю і безпеці праці інших осіб, або продовження трудової діяльності чи зміна її характеру та обсягу загрожує погіршенню здоров'я осіб з інвалідністю. Кодекс законів про працю України визначає, що стосовно осіб з інвалідністю, направлених на роботу відповідно до рекомендації медико-соціальної експертизи, не може бути встановлено випробувальний термін з метою перевірки відповідності працівника роботі.

### *Судова та квазі-судова практика захисту прав осіб з інвалідністю в європейських країнах*

**Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю** розглянуто небагато індивідуальних скарг щодо порушення статті 27 Конвенції з прав осіб з інвалідністю. Єдина скарга, по якій встановлено порушення статті 27 Конвенції є справа Гренінгер проти Германії (CRPD/C/11/D/2/2010). Скаржниця порушила питання про застосування чинної процедури надання "субсидії на інтеграцію", яку агентства зайнятості можуть на свій розсуд надати роботодавцю, який приймає на роботу особу з інвалідністю. Комітет зазначив, що мета, що лежить в основі виплати цієї субсидії, полягає в тому, щоб стимулювати роботодавців наймати на роботу осіб з інвалідністю, але на практиці ця схема вимагає від роботодавців проходження додаткових адміністративних процедур, щодо тривалості та результатів яких є невизначеність. Комітет зазначив, що особи з інвалідністю не можуть приймати участі в цьому процесі і що у випадку сина скаржниці ця схема, як вбачається, стала для роботодавців швидше перешкодою, ніж стимулом. Комітет дійшов висновку, що існуюча модель надання субсидій на інтеграцію фактично не сприяє працевлаштуванню осіб з інвалідністю і може призводити до непрямої дискримінації в порушення зобов'язань держави-учасниці відповідно до пункту 1 h) статті 27 про працю та зайнятість, розглядатися в сукупності з пунктами a), b), c) і e) статті 3 про загальні принципи і пунктом 1 a) статті 4 про зобов'язання вживати всіх належних законодавчих,

адміністративних та інших заходів для здійснення прав, визнаних в Конвенції, а також пунктом 1 статті 5 про рівність і недискримінації. Комітет рекомендував державі-учасниці: i) переглянути справу сина автора і вжити всіх можливих заходів для ефективного розширення можливостей осіб з інвалідністю у сфері зайнятості; ii) виплатити належну компенсацію синові скаргниці, в тому числі компенсувати витрати, пов'язані зі скаргою; iii) вжити заходів щодо запобігання подібним порушенням в майбутньому, в тому числі шляхом перегляду суті і функціонування схеми надання субсидій на інтеграцію осіб з інвалідністю<sup>13</sup>.

*Національні судові органи європейських країн* під час аналізу дотримання положень Директиви 2000/78/ЄС, як і *Європейський суд з прав людини* під час розгляду скарг про дискримінацію у трудовій сфері звертають увагу на те, чи достатніх заходів вжито державою для забезпечення рівності у реалізації прав осіб з інвалідністю в порівнянні з іншим населенням.

Так, у справі, що розглядалася органом Кіпру з питань рівності, заявник, чоловік із вадами зору, складав іспит для вступу на державну службу. Заявник попросив надати йому додатковий час, щоб завершити завдання, і отримав додаткові 30 хвилин за рахунок перерви, яка була передбачена для всіх кандидатів. Орган з питань рівності дійшов висновку, що уряд не розробив стандартної процедури, яка б оцінювала необхідність створення “достатніх умов” для кандидатів з особливими потребами, і фактично не доклав достатніх зусиль для створення умов, які б дозволили заявити взяти участь у відборі на рівні з іншими кандидатами. Уряду було рекомендовано створити в рамках стандартної процедури експертну комісію з розгляду індивідуальних випадків, що вимагають створення “достатніх умов”<sup>14</sup>.

В іншому прикладі французькі суди розглядали справу, в якій особа, що пересувалася на інвалідному візку, оскаржувала відмову Міністерства освіти взяти її на роботу на конкретну посаду. За результатами конкурсу скаржник посів третє місце в рейтингу кандидатів на цю посаду. Коли перші два кандидати відмовилися від пропозиції, запрошення надіслали кандидату, що йшов у списку четвертим – одразу після заявитика. Натомість заявити запропонували посаду в іншому департаменті, що був обладнаний для

<sup>13</sup> Доклад Комітета по правам інвалідов о работе его одиннадцатой сессии (31 марта – 11 апреля 2014 года)/ адреса доступу: [https://digilibRARY.un.org/record/812290/files/CRPD\\_C\\_11\\_2-RU.pdf](https://digilibRARY.un.org/record/812290/files/CRPD_C_11_2-RU.pdf), дата доступу 21 серпня 2017 року;

Офіційна інформація сайту УВКПЛ щодо практики КПП, адреса доступу: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>14</sup> Приклад наведено в Посібнику з європейського антидискримінаційного права/ © Агенція Європейського Союзу з питань основоположних прав, 2010 р. Рада Європи, 2010 р., С. 38, адреса доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/files/documents/FRA\\_Case\\_Law\\_Handbook\\_UKR\\_WEB.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/documents/FRA_Case_Law_Handbook_UKR_WEB.pdf). дата доступу 21 серпня 2017 року

потреб людей на інвалідних візках. Держава посилається на те, що витрати для переобладнання приміщень на виконання обов'язку забезпечення достатніх умов не відповідають громадським інтересам. Суд вирішив, що Міністерство освіти порушило свій обов'язок забезпечити достатні зручності для осіб з обмеженими можливостями, і економія ресурсів не є виправданням<sup>15</sup>.

Хоча Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не гарантує право на працевлаштування, соціальний захист та охорону здоров'я, а відтак подібні скарги не є предметом розгляду *Європейського суду з прав людини*, скарги переважно щодо порушення статті 8, “право на повагу до приватного і сімейного життя”, в цьому контексті надходили. Вказані стаття охоплює надзвичайно широке коли відносин та може за певних обставин включати і питання трудових прав осіб з інвалідністю. Разом зі статтею 8 в таких скаргах зазвичай фігурує і стаття 14 Конвенції щодо недопущення дискримінації.

У справі Bayrakci v. Turkey Європейського суду з прав людини після дорожньо-транспортної пригоди заявити, який працював податковим службовцем, було ампутовано ногу і його було зареєстровано як особу з інвалідністю на 60%. Він стверджував, що його керівництвом не дотримано законодавства про інвалідність, зокрема, не встановлено відповідні туалетні прилади, не пристосовано робоче місце. Хоча Суд відхилив скаргу заявити за невикористання внутрішніх засобів правового захисту, відсутність відповідних пристосувань на робочому місці та справді могло мати серйозні наслідки для повсякденного життя заявити, зокрема викликати почуття приниження та страждання, які могли б зашкодити якості його приватного життя. Однак Суд нагадав, що, перш ніж подавати свої скарги до нього, заявити мали вичерпати внутрішні засоби правового захисту, щоб надати державі можливість відшкодування за порушення Конвенції. У даній справі заявити просто подав позов про відшкодування збитків до керівництва, не поскаржившись в турецькі адміністративні суди<sup>16</sup>.

У деяких скаргах до Європейського суду заявити посилається зокрема на недотримання державою Європейської соціальної хартії. Наприклад, у справі Jitka Zehnalová and Otto Zehnal v. the Czech Republic, де заявити посилається на статті 12 і 13 Європейської соціальної хартії. Суд дійшов висновку, що за їх твердженнями не було виявлено жодного факту порушення прав і свобод, гарантованих саме Конвенцією та її Протоколами. Він також зазначив, що його завдання не було перевірити дотримання

<sup>15</sup> Там само, С. 38-39

<sup>16</sup> Persons with disabilities and the European Convention on Human Rights/ С. 28, адреса доступу: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Disabled\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Disabled_ENG.pdf), дата доступу 21 серпня 2017 року

урядами інших документів, крім Європейської конвенції та її протоколів, навіть якщо, як і інші міжнародні договори, Європейська соціальна хартія може проголосувати відповідні гарантії<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> La sécurité sociale comme droit de l'homme : la protection offerte par la Convention européenne des Droits de l'Homme/Council of Europe, 2007 Cover photo: © Michael Mill – Fotolia Printed at the Council of Europe, P/ 46-47, адреса доступу: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23\(2007\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-23(2007).pdf), дата доступу 21 серпня 2017 року

## **Моніторинг імплементації державних програм та стратегій у сфері доступу осіб з інвалідністю до праці**

1. Стан виконання Плану імплементації Директиви Ради 2000/78/ЄС про встановлення загальної системи рівного відношення у сфері зайнятості та професійної діяльності, затвердженого відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 року № 34-р. (далі – План імплементації Директиви ЄС).

Планом імплементації Директиви ЄС було передбачено ряд заходів протягом 2015-2017 років. Основна їх частина покладається на Міністерство соціальної політики (далі - Мінсоцполітики). Зокрема, пунктом 1.1.1<sup>18</sup>. протягом 2016 року на Мінсоцполітики покладалось розроблення законопроекту про внесення змін до законів України «Про зайнятість населення» та «Про рекламу» щодо надання уповноваженому органу з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення повноважень застосовувати заходи впливу за порушення вимог законодавства щодо реклами про вакансії (прийняття на роботу), а також заборони при працевлаштуванні дискримінації на основі сексуальної орієнтації.

За інформацією Мінсоцполітики на виконання заходу розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів», який схвалено Урядом та 8 грудня 2016 року зареєстровано у Верховній Раді України за №5511.

Законопроектом пропонується внесення змін до Закону України „Про зайнятість населення”. Закону України «Про рекламу» зокрема, в частині накладання штрафів центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення за порушення вимог законодавства щодо реклами про вакансії (прийняття на роботу) та заборони дискримінації при працевлаштуванні, а також надання права особам, що зазнали дискримінації звернутися до суду із заявою про відновлення порушених прав, відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

24 травня 2017 року відбулося засідання Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Під час засідання відбулося обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» (щодо трудових прав) (реєстр. № 5511 від 08.12.2016 р.). У висновку Комітету зазначено, що проект Закону не суперечить праву Європейського Союзу та зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію.

<sup>18</sup> План імплементації доступний на Урядовому порталі за посиланням: [http://www.kmu.gov.ua/document/247902886/Action%20plan\\_78\\_13.01.15.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/247902886/Action%20plan_78_13.01.15.pdf), дата доступу -21 серпня 2017 року

Станом на середину вересня, за інформацією Мінсоцполітики, законопроект знаходиться на опрацюванні у Комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення<sup>19</sup>. 6 лютого 2017 року Головне науково-експертне управління надало висновок щодо законопроекту, зокрема, що він може бути прийнятий за основу з урахуванням зауважень та пропозицій<sup>20</sup>.

З огляду на вказане даний захід перебуває в стані виконання.

Пунктом 1.1.2. протягом 2016 року Планом імплементації Директиви ЄС на Мінсоцполітики покладалось розроблення проекту акту Кабінету Міністрів України про затвердження порядку щодо можливостей застосування заходів впливу до порушників вимог законодавства щодо реклами про вакансії (прийом на роботу).

Мінсоцполітики вважає, що подання відповідного нормативно-правового акту на розгляд Уряду можливо тільки після прийняття змін до діючого законодавства, тобто прийняття Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів»(щодо трудових прав) (реєстр. № 5511 від 08.12.2016 р.).

З огляду на зазначене, цей захід залежить від виконання попереднього та не є виконаним і навіть не перебуває в стані виконання на сьогодні.

Пунктом 1.1.4. протягом 2016 року Планом імплементації Директиви ЄС на Міністерство юстиції України (далі – Мін’юст) покладалось розроблення законопроекту про внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення щодо застосування заходів впливу за встановлення фактів дискримінації у сфері праці.

За інформацією Мін’юсту проект закону з порушених питань не було розроблено, оскільки в 2015 році рядом народних депутатів України було розроблено та винесено на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» від 20.11.2015 № 3501, спрямований на удосконалення законодавства України у сфері запобігання та протидії дискримінації, забезпечення ефективності контролю за його дотриманням та приведення його у відповідність до актів права ЄС, імплементація яких передбачена Додатком XL до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.

<sup>19</sup> Лист Мінсоцполітики № 11/0/39-17/412 від 14.09.2017 року

<sup>20</sup> За матеріалами порталу Верховної Ради України, адреса доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60668](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60668), дата доступу 21 серпня 2017 року

Проектом закону планується внесення змін, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою імплементації положень Директиви Ради 2000/78/ЄС про встановлення загальної системи рівного відношення у сфері зайнятості та професійної діяльності.

За інформацією, розміщеною на сайті парламенту, інформує Мін'юст, проект закону прийнято в першому читанні та з урахуванням висловлених пропозицій та зауважень підготовлено до другого читання<sup>21</sup>. Отже захід перебуває в стадії виконання.

Пунктом 1.1.5. протягом 2016 року Планом імплементації Директиви ЄС на Мінсоцполітики покладалось розроблення законопроекту про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 181 про приватні агентства зайнятості.

За інформацією Мінсоцполітики дорученням Уряду від 17 червня 2016 року № 21670/1/1-16 дозволено продовжити роботу щодо ратифікації даного міжнародного договору у строки, визначені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 року № 450 «Про затвердження плану заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015 - 2019 роки» (строк - 2019 рік).

З огляду на зазначене захід не виконано в строк, і робота над ним вочевидь проводитиметься до 2019 року.

Пунктом 1.1.6. протягом 2016 року Планом імплементації Директиви ЄС на Мінсоцполітики покладалось розроблення законопроекту щодо впровадження "стимулюючих" механізмів для роботодавців з метою працевлаштування осіб з інвалідністю.

За інформацією Мінсоцполітики Міністерство продовжує роботу із супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів»(реєстр. № 4578 від 04.05.2016).

Законопроектом, зокрема, пропонується впровадити „стимулюючі” механізми для роботодавців з метою забезпечення ними реалізації прав осіб з інвалідністю на працю, зокрема шляхом дії альтернативних варіантів виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування таких осіб; доповнити статтю 188-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення та частину десяту статті 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» положеннями, де має бути встановлена адміністративна відповідальність (без збільшення розмірів штрафів) стосовно недодержання роботодавцями порядку їх реєстрації у відділеннях Фонду соціального

<sup>21</sup> Лист Мін'юсту № 5411/ПІ-ЮР-2447/12 від 13.09.2017

захисту інвалідів та несвоєчасне подання до цих відділень звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю.

Таким чином, цей захід також є в стані виконання.

Пунктами 1.2.1, 1.2.2 та 2.1.1 протягом 2015-2017 року Планом імплементації Директиви ЄС на Мінсоцполітики покладалось забезпечення кадової, фінансової та матеріально-технічної спроможності уповноваженого органу з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення; проведення семінарів-тренінгів з метою навчання та підвищення кваліфікації працівників уповноваженого органу з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення щодо запобігання та протидії дискримінації у сфері праці на основі міжнародних трудових стандартів та кращого європейського досвіду; проведення семінарів-тренінгів з метою підвищення кваліфікації представників органів державної влади, роботодавців, кадрових служб підприємств, приватних агентств зайнятості щодо дотримання законодавства з питань запобігання та протидії дискримінації у сфері праці на основі міжнародних трудових стандартів та кращого європейського досвіду.

Мінсоцполітики повідомило, що постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96 (із змінами), затверджено Положення про Державну службу України з питань праці (далі - Держпраці), а також постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 840 затверджено граничну чисельність працівників апарату та територіальних органів Держпраці.

Держпраці та її територіальними органами, за період 2017 року (січень-серпень) проведено 2 495 комунікативних заходів щодо популяризації додержання законодавства про зайнятість населення, зокрема: 1862 (семінарів, нарад, круглих столів), 112 (прес-конференцій, брифінгів, зустрічей з представниками ЗМІ) та інших заходів — 521. Інформація про проведені спільні заходи постійно висвітлюється у ЗМІ, на радіо, телебаченні.

У 2017 році (січень-липень) Держпраці та її територіальними органами проведено 11 142 заходи, пов'язані із застосуванням, роз'ясненням трудового законодавства, з них 1 879 у ЗМІ.

Про навчання персоналу самої Держпраці не повідомлено інформації, з огляду на це заходи, передбачені пунктами 1.2.1, 2.1.1 – фактично виконані, пункт 1.2.2 – частково виконаний.

2. Стан виконання Плану заходів Міністерства соціальної політики України з реалізації Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, та ЄС, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 03.02.2015 №102.

Відповідно до Плану заходів Мінсоцполітики на жовтень 2014 року Мінсоцполітики поставлено завдання щодо вивчення та підготовка пропозицій щодо подальшого використання кращого досвіду держав-членів ЄС стосовно усунення та унеможливлення проявів дискримінації за ознакою інвалідності. Зокрема, були заплановані заходи - збір із залученням експертів Європейського Союзу інформації щодо досвіду держав-членів ЄС стосовно усунення та унеможливлення проявів дискримінації за ознакою інвалідності:

- аналіз інформації щодо досвіду держав-членів ЄС стосовно усунення та унеможливлення проявів дискримінації за ознакою інвалідності;
- підготовка пропозицій щодо подальшого використання кращого досвіду держав-членів ЄС стосовно усунення та унеможливлення проявів дискримінації за ознакою інвалідності та узгодження їх із заінтересованими органами державної влади та громадськими об'єднаннями;
- моніторинг виконання пропозицій щодо використання кращого світового досвіду держав-членів ЄС стосовно усунення та унеможливлення проявів дискримінації за ознакою інвалідності<sup>22</sup>.

Згідно з інформацією Мінсоцполітики станом на кінець другого кварталу поточного року щодо стану виконання цих заходів проекти законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів» (реєстр. № 4578 від 04.05.2016) та «Про внесення змін до статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» щодо адміністративно-господарських санкцій» (реєстр. № 4598 від 06.05.2016), розроблений на виконання Указу Президента України від 03.12.2015 № 678 «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю», очікують розгляду Верховною Радою України.

Проект Закону України «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена», (реєстр № 4606 від 06.05.2016) опрацьовується профільним Комітетом Верховної Ради України<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Адреса посилання на документ: <http://www.msp.gov.ua/content/plan-zahodiv-minsocpolitiki-shchodo-implementacii-ugodi-pro-asociaciyu.html>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>23</sup> Моніторинг виконання Мінсоцполітики у II кварталі 2017 року Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відповідно до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2017 роки, адреса доступу: <http://www.msp.gov.ua/content/plan-zahodiv-minsocpolitiki-shchodo-implementacii-ugodi-pro-asociaciyu.html>, дата доступу 21 серпня 2017 року

Слід зазначити, що в пояснювальній записці до законопроекту № 4578 автори посилаються на певний досвід країн ЄС, не даючи йому оцінку, не наводячи результати його аналізу. Мінсоцполітики не зазначено про проведену якісну роботу з аналізу європейських практик у сфері протидії дискримінації осіб з інвалідністю у сфері працевлаштування та зайнятості. Отже, визначити на підставі поданої в звіті інформації чи виконаний цей захід неможливо.

3. Стан виконання Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року<sup>24</sup>.

Пунктом 53 Плану заходів Національної стратегії у сфері прав людини у строк до III кварталу 2016 року на Мінсоцполітики та Фонд соціального захисту інвалідів покладалось розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту нормативно-правового акту щодо внесення змін до законодавства, зокрема, у частині: оптимізації напрямів використання коштів Фонду соціального захисту інвалідів на створення нових та збереження наявних робочих місць для осіб з інвалідністю; а також впровадження "стимулюючих" механізмів щодо працевлаштування роботодавцями осіб з інвалідністю.

На жаль, цей захід лишився не виконаним відповідно до моніторингу виконання Плану заходів Стратегії громадськими організаціями, що розміщений на порталі "Індекс прав людини"<sup>25</sup>. Відповідно до моніторингу, який здійснює Мін'юст, цей захід вважається виконаним, оскільки Мінсоцполітики розроблено та зареєстровано в Верховній Раді України проекти законів «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення функціонування реабілітаційних установ для інвалідів та дітей-інвалідів» (реєстр. № 4586 від 04.05.2016) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування реабілітаційних установ для інвалідів та дітей-інвалідів» (реєстр. № 2042а від 08.06.2015)<sup>26</sup>. Очевидно, що дані законопроекти не регулюють питання працевлаштування та зайнятості осіб з інвалідністю.

4. Стан виконання Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Стратегія у сфері прав людини затверджена відповідним Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015, адреса доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>, дата доступу 21 серпня 2017 року;

План заходів затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р, адреса доступу: <http://www.kmu.gov.ua/document/248740672/R1393.doc>, дата доступу 21 серпня 2017 року;

<sup>25</sup> Адреса доступу: [http://hro.org.ua/index.php?r=4.1#196\\_3](http://hro.org.ua/index.php?r=4.1#196_3), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>26</sup> Звіт Міністру щодо стану виконання Плану заходів Стратегії у III кварталі 2016 року, адреса доступу: <http://old.minjust.gov.ua/section/548>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>27</sup> Затверджена відповідною постановою Уряду від 1 серпня 2012 р. № 706, адреса доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/706-2012-%D0%BF/print1480885280792325>, дата доступу 21 серпня 2017 року

Вказаним документом у 2012 році на Мінсоцполітики покладалось розроблення та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту закону про внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та у разі потреби до інших законів щодо оптимізації напрямів використання коштів адміністративно-господарських санкцій та пені, що надходять до Фонду соціального захисту інвалідів, з метою спрямування їх на заходи сприяння працевлаштуванню осіб з інвалідністю (шляхом розвитку самозайнятості, малого підприємництва, підтримки на робочому місці осіб з інвалідністю внаслідок розумової відсталості та психічних розладів тощо) та визначення обов'язкової частини зазначених коштів, яка має бути спрямована на заходи зі створення робочих місць для осіб з інвалідністю.

Такі зміни передбачають актуалізацію положень статті 20 вказаного Закону, водночас зміни до статті 20 Закону не вносились з 2012 року. Індикатором виконання аналізованого заходу визначено розроблення та подання Мінсоцполітики відповідного законопроекту Кабінету Міністрів України. Тільки в 2016 році у звіті Мінсоцполітики про стан виконання у 2012-2016 рр. завдань і заходів Державної цільової програми Національного плану дій з'являється відмітка про те, що захід “виконано”: “Мінсоцполітики ініційовано, Урядом схвалено та у парламенті зареєстровано проекти Законів України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів» (реєстр. № 4578 від 06.05.2016)...”<sup>28</sup>. Однак, законопроектом № 4578 передбачаються незначні зміни до статті 20 Закону, які в разі його прийняття не приведуть до виконання заходу, та власне оптимізації напрямів використання коштів адміністративно-господарських санкцій та пені, що надходять до Фонду соціального захисту інвалідів. Законопроектом пропонується, щоб порядок сплати адміністративно-господарських санкцій і пені та їх використання затверджувались Кабінетом Міністрів України, а також пропонується додатково спрямовувати кошти на компенсацію фактичних витрат, пов'язаних із сплатою єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за особу у відповідності до статті 26 Закону України «Про зайнятість населення»<sup>29</sup>.

З огляду на зазначене захід неможливо вважати виконаним до сьогодні.

Національним планом дій також було передбачено внесення змін до Закону України “Про колективні договори і угоди” щодо включення до колективних договорів та

<sup>28</sup> Звіт Мінсоцполітики: Інформація про стан виконання у 2012-2016 рр. завдань і заходів Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 706, адреса доступу: <http://www.msp.gov.ua/files/inv/zvit2016.doc>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>29</sup> Інформація щодо законопроекту 4578 на офіційному порталі парламенту, адреса доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58963](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58963), дата доступу 21 серпня 2017 року

угод на державному, галузевому, регіональному рівні заходів із створення умов доступності для осіб з інвалідністю та зобов'язання роботодавців виконувати норматив робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, створювати для них умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації та надавати інші соціально-економічні гарантії, передбачені законодавством.

Наразі Закон України «Про колективні договори і угоди» не містить жодних гарантій або взагалі положень, які прямо б стосувались осіб з інвалідністю. Мінсоцполітики у звіті за 2016 рік знову посидалось за законопроект №4578, який дійсно передбачає внесення відповідних змін до статей 7 і 8 зазначеного Закону. Отже, захід є виконаним.

5. Стан виконання деяких заходів плану заходів на 2016-2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 573-р.

У 2016-2017 роках на Мінсоцполітики покладено реалізацію заходу щодо запровадження центрами професійної реабілітації осіб з інвалідністю напрямів професійного навчання за актуальними професіями на підставі проведення аналізу фахівцями таких центрів, зокрема аналізу адміністративних даних державної служби зайнятості про попит та пропонування робочої сили на ринку праці<sup>30</sup>.

За інформацією Мінсоцполітики відповідно до Порядку взаємодії державних органів та установ щодо професійної реабілітації, зайнятості та працевлаштування інвалідів, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 03.06.2014 № 347 (зареєстровано в Мін'юсті 23.06.2014 за №672/25449), центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю запроваджують на постійній основі напрями професійного навчання осіб з інвалідністю за актуальними професіями.

Наразі Мінсоцполітики підпорядковані 4 центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю - Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів, Вінницький міжрегіональний центр професійної реабілітації інвалідів «Поділля», Львівський міжрегіональний центр соціально-трудової, професійної та медичної реабілітації інвалідів, Донбаський міжрегіональний центр професійної реабілітації інвалідів)<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2016-2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності» від 8 серпня 2016 р. № 573-р, адреса доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/573-2016-%D1%80>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>31</sup> Лист Мінсоцполітики № 107/0/68-17 від 14.09.2017 року

Оскільки не визначені більш точні індикатори очікуваного результату та не надано інших якісних та кількісних даних щодо фактично запроваджених напрямів професійного навчання осіб з інвалідністю, неможливо визначити стан виконання даного заходу.

У 2016-2017 роках на Мінсоцполітики покладено реалізацію заходу щодо організації професійного навчання зареєстрованих безробітних з числа осіб з інвалідністю на замовлення роботодавця або для самозайнятості, провадження підприємницької діяльності.

За інформацією Мінсоцполітики професійне навчання безробітних із числа осіб з інвалідністю організовується державною службою зайнятості на замовлення роботодавця або для самозайнятості, провадження підприємницької діяльності, з урахуванням побажань безробітних та згідно з рекомендаціями медико-соціальної експертної комісії. У разі якщо такі безробітні потребують особливих умов для професійного навчання з урахуванням індивідуальних програм реабілітації, адаптованих навчальних місць, їх професійне навчання організовується у навчальних закладах, де створені для цього відповідні умови.

Протягом I півріччя 2017 року за направленням державної служби зайнятості проходили навчання 2,1 тис. осіб з інвалідністю. З числа тих, які закінчили навчання, працевлаштовані 1,6 тис. осіб з інвалідністю.

Протягом I півріччя 2017 року проходили професійне навчання шляхом підвищення кваліфікації за напрямом „Організація підприємницької діяльності” 72 особи з інвалідністю, з них 69 осіб закінчили профнавчання, 54 особи отримали виплату допомоги по безробіттю одноразово для організації підприємницької діяльності.

Отже, цей захід в стані виконання.

У 2017 році на Мінсоцполітики покладено реалізацію заходу щодо здійснення активної співпраці державної служби зайнятості з роботодавцями з метою включення в базу даних про вакансії пропозицій щодо роботи з особливими умовами організації праці та інших форм зайнятості.

За інформацією Мінсоцполітики відповідно до статті 50 Закону України «Про зайнятість населення» роботодавці зобов’язані своєчасно та в повному обсязі подавати державній службі зайнятості інформацію про попит на робочу силу (вакансії).

Підбір підходящої роботи шукачам роботи здійснюється базовими центрами зайнятості відповідно до статті 46 цього Закону з урахуванням освіти, професії (кваліфікації), досвіду роботи за професією (спеціальністю), тривалістю безробіття, а також потреб ринку праці.

Проте, це не позбавляє роботодавця права самостійно здійснювати добір претендентів на вакансії. Тобто, роботодавець самостійно визначає відповідність претендента вакансії та приймає остаточне рішення про прийом його на роботу.

Уніфіковані процедури та операції, що використовують працівники центрів зайнятості, забезпечили впровадження державних стандартів у сфері соціальних послуг та індивідуальний підхід до потреб кожного клієнта, у тому числі людей з інвалідністю, молоді, яка шукає перше робоче місце, а також сприяли вирішенню питання укомплектування вільних робочих місць для кожного роботодавця.

Протягом січня-червня 2017 року за сприяння центрів зайнятості отримали роботу 425,7 тис. осіб, що на 38,3 тис. осіб більше, ніж у відповідному періоді 2016 року. Працевлаштовані 5,8 тис. осіб зареєстрованих безробітних з числа осіб з інвалідністю та 0,8 тис. осіб з інвалідністю, які перебували па обліку в службі зайнятості.

За цей період кількість вакансій, заявлених від 123,8 тис. роботодавців становила 571,1 тис. одиниць. Кількість укомплектованих вакансій склала 415,1 тис. одиниць. Кількість вакансій, на які, за інформацією роботодавців, могли бути працевлаштовані особи з інвалідністю становила - 17,3 тис. одиниць, станом на 01.07.2017 року кількість таких вакансій - 5,9 тис. одиниць. Кількість зареєстрованих вакансій, на які, за інформацією роботодавців, могла бути працевлаштована молодь, яка закінчила навчання або звільнена зі строкової військової служби і вперше приймається на роботу становила 2,3 тис. одиниць.

Отже, цей захід є також в стані виконання.

## **Ефективність сучасної системи сприяння зайнятості осіб з інвалідністю**

Відповідно до методології Міжнародної організації праці рівень зайнятості визначають як відношення (у відсотках) кількості зайнятого населення віком 15–70 років до всього населення зазначеного віку чи населення відповідної соціально-демографічної групи, рівень безробіття – відношення кількості безробітних віком 15–70 років до економічно активного населення (робочої сили) зазначеного віку або відповідної соціально-демографічної групи<sup>32</sup>.

За даними Державної служби статистики України станом на початок 2017 року чисельність осіб з інвалідністю в Україні складала 2603,3 тисячі осіб (тобто понад два з половиною мільйони), в тому числі: I групи - 240,6 тисяч осіб, II групи - 900,5 тисяч осіб, III групи - 1306,2 тисяч осіб, дітей з інвалідністю - 156,1<sup>33</sup>.

Станом на 01.01.2017 чисельність працюючих осіб з інвалідністю становила 666,8 тис. осіб, у тому числі 533,4 тис. працездатного віку<sup>34</sup>. За 2016 рік було працевлаштовані 11 450 осіб з інвалідністю з числа тих, які не досягли пенсійного віку, натомість в 2016 році вперше було визнано особами з інвалідністю 136 300 осіб.<sup>35</sup>

Якщо брати співвідношення працюючих осіб з інвалідністю працездатного віку і не працевлаштованих – працездатного віку, то можна виділити орієнтовний рівень зайнятості осіб з інвалідністю в Україні. Відповідно до інформації Міністерства соціальної політики України станом на 01.07.2017 року чисельність працюючих осіб з інвалідністю складала 677 828, у тому числі працездатного віку (тобто віком від 18 до 60 років) – 540 187. Станом на 01.07.2017 року загальна чисельність (непрацевлаштованих) осіб з інвалідністю працездатного віку (тобто віком від 18 до 60 років) складала 1 522 072 особи<sup>36</sup>. Отже, загальна кількість людей з інвалідністю працездатного віку складає 2 062 259, тоді показник зайнятості цієї вікової групи складатиме 26.2%. І навпаки, рівень безробіття даної категорії – 73.8%.

<sup>32</sup> Методологічні пояснення Держстату/ адреса доступу:

[http://www.km.ukrstat.gov.ua/ukr/statinf/rp/rp\\_met.htm](http://www.km.ukrstat.gov.ua/ukr/statinf/rp/rp_met.htm), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>33</sup> Адреса доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> Публікації/ Демографічна та соціальна статистика \ соціальний захист / Статистичний збірник «Соціальний захист населення України» 2016 рік, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>34</sup> Соціальний звіт Мінсоцполітики за 2016 рік/ адреса доступу: <http://www.msp.gov.ua/files/zvit/sz2016.doc> дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>35</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/> Публікації/ Демографічна та соціальна статистика \ соціальний захист / Статистичний збірник «Соціальний захист населення України» 2016 рік, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>36</sup> Лист Мінсоцполітики № 28/0/133-17/173 від 13.09.2017 року

В різних країнах світу рівень зайнятості людей з інвалідністю різний:

<b>Країна</b>	<b>Рік</b>	<b>Рівень зайнятості осіб з інвалідністю</b>
Швеція	2015	62% <sup>37</sup>
Норвегія	2015	46% <sup>38</sup>
Великобританія	Січень 2016	46.5% <sup>39</sup>
Австралія	2015	46.6% <sup>40</sup>
Україна	2017	26,2%
США	2016	17.9% <sup>41</sup>
Білорусь	2015	16-17% <sup>42</sup>
Мальта	2015	5% <sup>43</sup>

Порівнюючи з 2005 роком 26.2% є кращим показником для України. Проте, незважаючи на розвинуте законодавство у сфері сприяння інтеграції осіб з інвалідністю, їх працевлаштуванню, в Україні досить низький рівень зайнятості осіб з інвалідністю.

Сучасна система сприяння зайнятості та працевлаштуванню цієї категорії осіб не сприяє ефективному виконанню поставлених завдань національної політики держави в цьому напрямку. Наступні матеріали висвітлюють наявні проблеми в роботі центральних органів виконавчої влади, системні недоліки під час виконання роботодавцями, Фондом соціального захисту інвалідів, Державною службою зайнятості та їх територіальними підрозділами існуючої нормативно-правової бази.

<sup>37</sup> Helge Næsheim og Camilla Sundt Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet i Norge og Sverige i 2015 Årsaker til ulik andel sysselsatte/ адреса доступу: [https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/288665?\\_ts=15901706fd8](https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/288665?_ts=15901706fd8), дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>38</sup> Там само.

<sup>39</sup> Disability in the United Kingdom/ С. 5, адреса доступу: <http://www.papworthtrust.org.uk/sites/default/files/Disability%20Facts%20and%20Figures%202016.pdf>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>40</sup> DISABILITY STATISTICS/ адреса доступу: <https://www.and.org.au/pages/disability-statistics.html>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>41</sup> Persons with a Disability: Labor Force Characteristics News Release/ адреса доступу: <https://www.bls.gov/news.release/disabl.htm>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>42</sup> Среди взрослого населения Беларуси инвалиды составляют 6,6%, среди детей - 1,5% Читать полностью: <http://www.belta.by/society/view/sredi-vzroslogo-naselenija-belarusi-invalidy-sostavljaют-66-sredi-detej-15-172198-2015/> дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>43</sup> Employment rate for disabled at 5% / адреса доступу: <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20150603/local/employment-rate-for-disabled-at-5.570806/> дата доступу 21 серпня 2017 року

## **Аналіз результатів опитування роботодавців щодо працевлаштування осіб з інвалідністю**

### ***Короткий огляд відповідей анкетованих роботодавців.***

Для розуміння ефективності практик Мінсоцполітики, Фонду соціального захисту інвалідів та Державної служби зайнятості (далі - ДСЗ) з точки зору роботодавців було проведено анкетування роботодавців. У анкетуванні брали участь 16 роботодавців або представників роботодавців, які залучені саме у сфері працевлаштування на підприємстві, яке вони представляли.

Сфера діяльності компаній, представники яких брали участь в опитуванні: будівництво, виробництво, агросектор, сфера обслуговування, ІТ-сфера, торговельні компанії (в тому числі роздрібна торгівля).

З 16 опитуваних лише 1 (один) мав досвід співпраці із ДСЗ. Жоден з опитуваних не визнав практики ДСЗ щодо працевлаштування людей з інвалідністю ефективними: 12 опитуваних не змогли визначитись з оцінкою і 4 опитуваних визнали практики не ефективними.

Лише один із опитуваних мав досвід співпраці із ДСЗ щодо працевлаштування людей із інвалідністю і його оцінка щодо практик ДСЗ є негативною.

Лише один з опитуваних має досвід співпраці з Фондом соціального захисту інвалідів, троє не знають про те, що такий існує, решта знають про існування, але не співпрацювали.

З 16 опитуваних лише 5 (п'ять) відповіли позитивно на запитання щодо знання документів, які регламентують права інвалідів на працю. Дев'ять опитуваних володіють інформацією щодо того, які підприємства зобов'язані працевлаштовувати працівників з інвалідністю та, яка кількість таких людей на підприємстві встановлена законом. З них четверо знають, коли роботодавець повинен зареєструватись у Фонді соціального захисту людей з інвалідністю.

Лише п'ятеро опитуваних знають, що роботодавець, який працевлаштовує людей з інвалідністю має певні плюси, але ці плюси були визначені як "відсутність штрафних санкцій і моральне задоволення".

З шістнадцяти опитуваних роботодавців лише один з них був поінформований про види дотацій, які можуть отримати роботодавці на створення спеціальних робочих місць для людей з інвалідністю і, що такі дотації взагалі існують.

Двоє з опитуваних поінформовані про те, що мають право на отримання цільової позики на створення робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю.

Лише один із роботодавців поінформований ДСЗ про наявність Довідника для роботодавців з працевлаштування людей з інвалідністю.

*На основі отриманої внаслідок опитування інформації можливо зробити такі висновки:*

1. Більшість роботодавців не володіють інформацією щодо чинного законодавства, яке регулює права осіб з інвалідністю на працю і не співпрацюють ні з одним із державних органів, які працюють у сфері працевлаштування осіб з інвалідністю.

2. Роботодавці не сприймають працевлаштування осіб з інвалідністю, як позитивний процес і в значній мірі в цьому є не доопрацювання Мінсоцполітики і ДСЗ. Наразі ми не маємо ефективних заходів із сторони даних відомств, які б сприяли зростанню лояльного відношення роботодавців до працевлаштування осіб з інвалідністю.

3. Низький рівень поінформованості роботодавців щодо того, які дотації і можливості з'являються у роботодавця завдяки працевлаштуванню працівника з інвалідністю, свідчить також про те, що рівень інформаційної підтримки роботодавців зі сторони Мінсоцполітики і ДСЗ є недостатнім.

4. Довідник для роботодавців з працевлаштування людей з інвалідністю, який створено за підтримки ПРООН, на жаль в достатній мірі не використовується, оскільки значна частина роботодавців навіть не поінформована про те, що такий є в наявності.

5. Не відбудовані комунікативні канали для спілкування і співпраці між Мінсоцполітики і ДСЗ та роботодавцями.

6. Відсутня ефективна соціальна реклама, замовниками якої могли б бути Мінсоцполітики і ДСЗ, яка мала б бути налаштована на формування лояльного відношення роботодавців до працевлаштування осіб з інвалідністю.

7. Відсутня система заходів, що направлені на нематеріальну мотивацію роботодавців, які працевлаштовують осіб з інвалідністю.

8. Відсутні або не достатньо ефективні заходи, які б сприяли співпраці і об'єднанню сторін: роботодавці, люди з інвалідністю, Мінсоцполітики, ДСЗ.

9. Відсутня система заходів, що спрямована на пропагування створення робочих місць для людей з інвалідністю.

## **Контроль за дотриманням нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю**

Протягом 2016 року, за інформацією Фонду соціального захисту інвалідів, 83 021 роботодавців по всій території України (без врахування Автономної республіки Крим та м. Севастополь) подали звіти щодо виконання нормативу за 2015 рік<sup>44</sup>.

Відповідно до інформації Державної служби України з питань праці протягом 2016 року за результатами перевірок з питань зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю виявлено 1433 порушень вимог статті 19 Закону України „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, з яких найбільша кількість порушень - це невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю - 904 або 63,1% загальної кількості порушень. Не зареєстровані у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів 169 роботодавців з чисельністю працюючих 8 та більше осіб, 360 - не подали звіти про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю. Державними інспекторами з питань праці відповідно до частини другої статті 188-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення складено та передано до суду 700 протоколів про адміністративні правопорушення.

За січень-серпень 2017 року державними інспекторами праці виявлено 977 порушень вимог статті 19 Закону, з яких невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю - 482 або 49,3% загальної кількості порушень. Не зареєстровані у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів 146 роботодавців з чисельністю працюючих 8 та більше осіб, 349 - не подали звіти про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю. Відповідно до частини другої статті 188-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення державними інспекторами праці складено та передано до суду 412 протоколів про адміністративні правопорушення<sup>45</sup>.

Як вбачається з даних цифр протоколи складені не щодо всіх порушників, що вже демонструє наявність проблеми з людськими або іншими ресурсами підрозділів контролюючих органів.

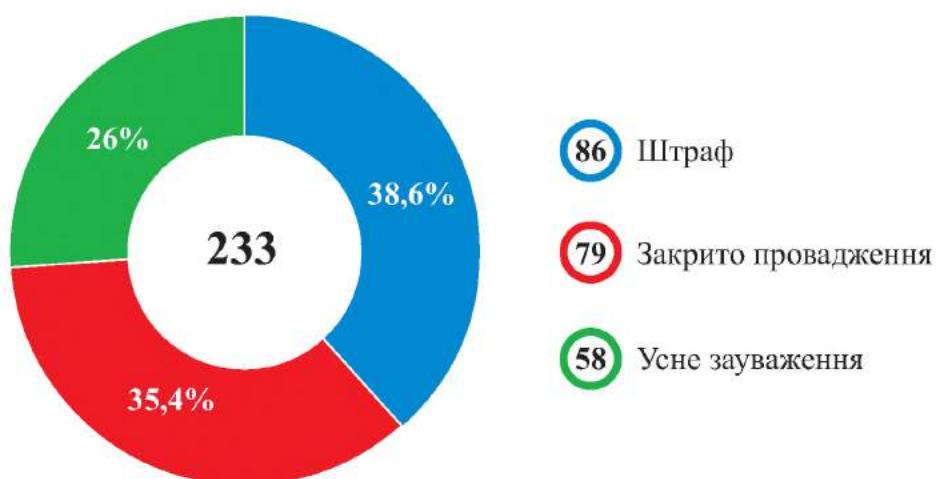
Окрім того, аналіз судових рішень, наявних в Єдиному державному реєстрі судових рішень, ухвалених з 1 січня до 1 вересня 2017 року демонструє, що тільки близько 39% складених протоколів та переданих на розгляд органу правосуддя, призводить до накладення штрафу, у 26% випадків суд вирішує звільнити порушника від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням, а в інших близько

<sup>44</sup> Адреса доступу: <http://www.ispf.gov.ua/UserFiles/File/vebnormat2017.xls>, дата доступу 21 серпня 2017 року

<sup>45</sup> Лист Державної служби України з питань праці № 4431/4.1/4.2-3В -17 від 19.09.2017 року

35% - справу закрито зокрема у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення, відсутністю ознак правопорушення або необхідністю повернути протокол контролюючому органу для доопрацювання<sup>46</sup>.

### Судові рішення за результатами складених протоколів



Отже, надзвичайно мала частина порушників нормативу фактично підлягає такому адміністративному стягненню як штраф, а відтак цей метод контролю не виглядає дієвим. Більш того, розміри штрафів, які зазвичай встановлюються судами невеликі: від 85 до 510 гривень, найчастіше – 170 гривень.

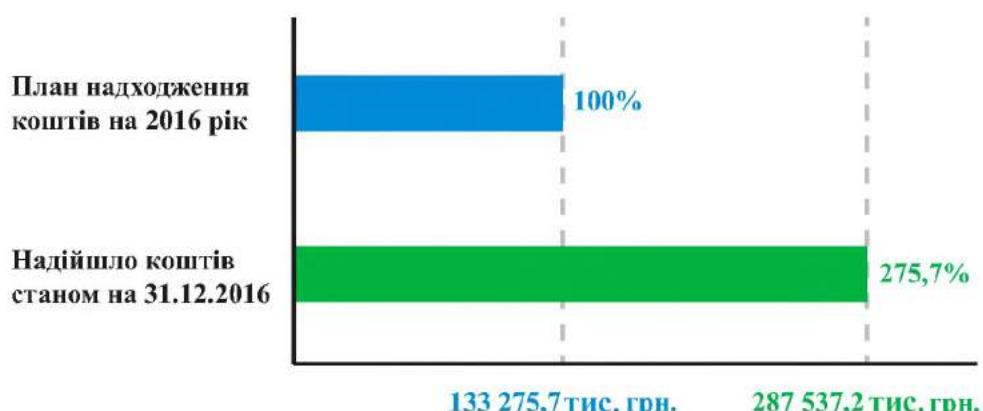
<sup>46</sup> Складено за результатом аналізу 223 судових рішень ЄДРСР. З них 86 – штраф; 79 – закрити справу; 58 – обмеження усним зауваженням.

## **Ефективність системи сплати адміністративно-господарських санкцій та наповнення фондів, направлених на заходи сприяння працевлаштуванню**

### ***Надходження цільових коштів спеціального фонду***

Відповідно до офіційної інформації Державної казначейської служби України (далі - ДКСУ) у 2016 році надходження цільових коштів спеціального фонду були перевиконані в порівнянні із запланованими сумами на 215,7 відсотка. Тобто з грудня по січень 2016 року роботодавцями, які не виконали нормативу щодо працевлаштування осіб з інвалідністю, сплачено адміністративно-господарських санкцій більше ніж вдвічі, ніж було заплановано державою<sup>47</sup>

### ***Стан виконання плану надходжень цільових коштів спеціального фонду***



Дана динаміка сигналізує про небажання роботодавців брати на роботу осіб з інвалідністю або принаймні про те, що простіше сплатити санкцію ніж створити відповідні умови та знайти потрібного працівника. Особливо відрізнилися Дніпропетровська та Полтавська області, які перевиконали план більше ніж на 400 відсоткі.

В цілому роботодавці не сприймають працевлаштування осіб з інвалідністю як позитивний процес - свідчать результати опитування роботодавців. В інших країнах, де функціонує система виконання квот або сплати санкцій, зокрема Чехії та Австрії, роботодавці теж обирають санкцію скоріше ніж працевлаштування працівника з інвалідністю, отже наявність цього вибору не сприяє росту рівня зайнятості серед осіб з інвалідністю, а, скоріше, призводить до ефективного накопичення коштів у спеціальному бюджеті Фонду.

<sup>47</sup> Лист Фонду соціального захисту інвалідів № 1/9-14/06-02 від 19.09.2017 року

Окрім того, багатьма роботодавцями санкції до бюджету все одно не сплачуються, як демонструє судова практика в Україні. За результатами аналізу судових рішень за позовами територіальних відділень Фонду соціального захисту інвалідів до роботодавців у 2016 році про стягнення адміністративно-господарських санкцій та пені більшість роботодавців, які не змогли працевлаштувати за допомогою ДСЗ потрібну кількість осіб з інвалідністю і не сплатили при цьому санкції – вилучані судом. З 508 проаналізованих судових рішень 317 – відмова у задоволенні позовних вимог, тобто стягнення сум санкцій та пені одночасно. У більшості випадків судових відмов підрозділи Фонду соціального захисту інвалідів оскаржують рішення в апеляційній інстанції, рідше – в касаційній.

### **Рішення судів за позовами відділень Фонду про стягнення сум санкцій та пені у 2016 році**



Велика кількість роботодавців не сплачують адміністративно-господарські санкції, тому що зробили все від них залежне для виконання нормативу працевлаштування осіб з інвалідністю: створили спеціальні робочі місця та здійснювали пошук осіб з інвалідністю, зокрема шляхом залучення ДСЗ. Тому суди не вбачають підстав для стягнення санкцій з таких роботодавців.

Отже, чинний порядок сплати роботодавцями адміністративно-господарських санкцій, по-перше, не заоочує їх до працевлаштування осіб з інвалідністю, а, по-друге, не має жодного сенсу в умовах, коли роботодавці не в змозі знайти та працевлаштувати необхідну кількість працівників.

## ***Ефективність наявних заходів заохочення роботодавців***

Як було зазначено вище, законодавство визначає конкретні напрямки, на які ці кошти спрямовуються також для мети сприяння працевлаштуванню людей з інвалідністю, зокрема заохочення роботодавців брати людей на роботу.

Мова йде зокрема про фінансування витрат на професійне навчання осіб з інвалідністю. За інформацією Державної служби зайнятості, у 2016 році пройшли професійне навчання 2 420 особи з числа зареєстрованих як безробітні, за січень-серпень 2017 року – відповідно 2 526 осіб<sup>48</sup>.

Також мова йде про надання роботодавцям ***цільової позики*** (на поворотній основі з терміном повернення до трьох років) на створення робочих місць для осіб з інвалідністю. Однак, Фонд соціального захисту інвалідів повідомляє, що у 2016 році жоден з роботодавців в Україні не звертався до Фонду про надання відповідної цільової позики<sup>49</sup>. Теж саме стосується і ***дотації*** на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, зареєстрованих у ДСЗ як безробітні або такі, що шукають роботу. Серед причин чому роботодавці не звертаються за позикою та дотаціями, в тому числі виходячи з висновків результатів опитування роботодавців, можуть бути: незадіканість роботодавців в працевлаштуванні людей з інвалідністю, необізнаність щодо можливостей, які надає законодавство та дозвільна процедура надання позики та дотацій. Для надання позики або дотації необхідно отримати рішення Мінсоцполітики, роботодавець має звернутись до відділення Фонду. Також слід зазначити, що Мінсоцполітики на кожен рік визначає кошторис Фонду, від якого прямо залежить чи зможуть роботодавці отримувати відповідну підтримку та в якому обсязі..

По-третє, це ***надання фінансової допомоги*** на здійснення заходів зокрема ***професійної реабілітації*** осіб з інвалідністю (створення на робочому місці працівника з інвалідністю належних санітарно-гігієнічних, виробничих і технічних умов згідно з індивідуальною програмою реабілітації особи з), ***працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом створення робочих місць***, у тому числі ***спеціальних робочих місць***, а також надання фінансової допомоги на ***технічне оснащення діючих робочих місць*** для працевлаштування на них осіб з інвалідністю та на ***технічне переоснащення виробництва*** підприємств, організацій громадських організацій осіб з інвалідністю з метою створення додаткових робочих місць і працевлаштування на них осіб з інвалідністю.

<sup>48</sup> Надання державною службою зайнятості послуг особам, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, за січень-серпень 2016-2017 pp./адреса доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350695>, дата доступу 25 вересня 2017 року

<sup>49</sup> Лист Фонду соціального захисту інвалідів № 1/9-14/06-02 від 19.09.2017 року

Згідно інформації Фонду соціального захисту інвалідів у 2016 році надано фінансову допомогу 11 роботодавцям на загальну суму 23 811 374 гривень за наступними напрямками:

### Надано фінансової допомоги роботодавцям у 2016 році, млн. грн.



Відповідно до офіційної інформації Фонду соціального захисту інвалідів у 2017 році вже отримано 45 звернень від роботодавців про надання фінансової допомоги, ці звернення станом на 15.09.2017 року перебувають в стані розгляду. Проте вже щодо 30 з них виявлено підстави для залишення заяви без розгляду або для відмови<sup>50</sup>.

Окремим обмеженням в можливості отримати поворотну або безповоротну фінансову допомогу є те, що майже вся вона передбачена для роботодавців, які засновані громадськими організаціями осіб з інвалідністю. *Порядок використання суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, що надійшли до державного бюджету* передбачає надання фінансової допомоги будь-яким роботодавцям на безповоротній або поворотній основі - для створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю. Проте за 2016 рік жоден із роботодавців не отримав такої допомоги і органи влади повідомляють, що відповідних звернень не було.

<sup>50</sup> Інформація щодо звернень та стану опрацювання документів, поданих підприємствами до Фонду та його територіальних відділень з питань надання фінансової, адреса доступу: <http://www.ispf.gov.ua/UserFiles/File/15-09-17end.xls>, дата доступу 25 вересня 2017 року

Відповідно, така державна політика має не найкращий вплив на процес інтеграції осіб з інвалідністю, оскільки держава фактично жодним чином не підтримує роботодавця, вимагаючи від нього виконання нормативу щодо працевлаштування людей відповідної категорії.

## **Система захисту від дискримінації осіб з інвалідністю у сфері зайнятості**

Відповідно до Конвенції про права осіб з інвалідністю, “дискримінація за ознакою інвалідності” означає будь-яке розрізнення, виключення чи обмеження з причини інвалідності, метою або результатом якого є применшення або заперечення визнання, реалізації або здійснення нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, цивільній чи будь-якій іншій сфері. Вона включає всі форми дискримінації, у тому числі відмову в розумному пристосуванні.

В Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» присвячено цілий Розділ III відповідальності за дискримінацію. В ньому гарантується право особи оскаржити дискримінацію до державних органів влади та органів самоврядування, проте це не є ефективним механізмом захисту, оскільки не уповноважені на те органи влади так чи інакше не зможуть притягнути порушника до будь-якої відповідальності. Розділ III вказаного Закону також гарантує право особи на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в цивільному процесі, однак і це не має жодного значення, оскільки цивільне процесуальне право окремо визначає порядок розгляду спорів у цивільних правовідносинах. Також у вказаному Розділі Закону зазначається, що особи, винні в порушенні вимог законодавства про запобігання та протидію дискримінації, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Проте, на жаль, Кодекс про адміністративні правопорушення не передбачає адміністративної відповідальності за дискримінацію. Таким чином, не існує такого адміністративного правопорушення як порушення рівноправності громадян, дискримінація, тощо.

Отже, Закон України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” не містить жодних додаткових положень щодо відповідальності за дискримінацію, окрім тих, що вже передбачені відповідними джерелами матеріального та процесуального права.

Статтею 161 Кримінального кодексу передбачена кримінальна відповідальність за порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками. За інформацією Національної поліції України у 2016 році було відкрито всього 50 кримінальних проваджень за даною статтею. Також упродовж 2016 року поліцією проводилося розслідування за 68 фактами вчинення протиправних діянь, в яких додатково розглядалася версія щодо можливого мотиву – порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної

належності тощо<sup>51</sup>. Враховуючи цю статистику, складність доведення обставин та наслідків дискримінації, а тим більше у сфері зайнятості, цей механізм вбачається малоекективним з точки зору захисту інтересів людини з інвалідністю.

Судові справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із трудових відносин розглядаються в порядку цивільного судочинства. Проте особливо тяжким в таких справах є довести наявність дискримінації. Незважаючи на зміни до статті 60 Цивільного процесуального кодексу України про те, що “у справах про дискримінацію позивач зобов’язаний навести фактичні дані, які підтверджують, що дискримінація мала місце. У разі наведення таких даних доказування їх відсутності покладається на відповідача”, через неконкретність цього положення тягар доведення наявності дискримінації все одно фактично лежить на позивачеві.

З 01.01.2015 року до 01.09.2017 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень надзвичайно мало справ за позовами безпосередньо осіб з інвалідністю у спорах, що виникають із трудових правовідносин і які б містили аналіз щодо наявності дискримінації. За 2016 рік в реєстрі доступно лише 7 таких рішень у першій інстанції, за 2015 рік – 5, за 2017 рік – одне рішення. З усіх цих судових рішень лише за трьома позовами рішення позитивні (позовні вимоги повністю або частково задоволено).

Слід вказати, що для осіб з інвалідністю I та II груп доступ до правосуддя полегшено відсутністю необхідності сплати судового збору, а для осіб з інвалідністю, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі, що не перевищує двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб, - можливістю отримувати всі види безоплатної правової допомоги. Проте сама кількість позовів осіб з інвалідністю, і кількість позитивних рішень свідчать про низьку активність самих людей з інвалідністю і про низьку ефективність захисту в суді.

Більш доступним механізмом захисту від порушень законодавства про засади запобігання та протидії дискримінації є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, наділений такими повноваженнями як:

- звертається до суду із заявами про дискримінацію з метою захисту суспільних інтересів та особисто або через свого представника бере участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;
- розглядає звернення осіб та/або груп осіб з питань дискримінації;
- вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, застосування та припинення позитивних дій;

<sup>51</sup> Адреса доступу: <https://www.npu.gov.ua/nk/publish/article/2104575>, дата доступу 21 серпня 2017 року

- надає висновки у справах про дискримінацію за зверненням суду;
- інші повноваження відповідно до законів України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Однак, за 2014 рік до Уповноваженого звернулось лише 46 звернень з приводу рівності прав і свобод незалежно від наявності інвалідності, а протягом 2015 року (з 01.01.2015 року по 30.11.2015 року) – лише 18 звернень<sup>52</sup>. Цей показник навряд чи можна розглядати як ознаку відсутності дискримінації в Україні, беручи до уваги відсутність адекватної відповідальності порушників.

Отже, проблемою захисту осіб з інвалідністю від дискримінації, зокрема в сфері працевлаштування, лишається відсутність ефективних доступних механізмів притягнення порушників до відповідальності.

---

<sup>52</sup> Дискримінація в Україні: узагальнені дані за 2014-2015 роки/адреса доступу: <https://maidan.org.ua/2016/02/dyskryminatsiya-v-ukrajini-uzahalneni-dani-za-2014-2015-roky/>, дата доступу 21 серпня 2017 року

## **Висновки**

За результатами проведеного аналізу чинної нормативно-правової бази у сфері працевлаштування та зайнятості осіб з інвалідністю, моніторингу імплементації державних програм та стратегій у сфері доступу осіб з інвалідністю до праці, дослідження ефективності сучасної системи сприяння зайнятості осіб з інвалідністю, зокрема аналізу результатів опитування роботодавців щодо працевлаштування осіб з інвалідністю, контролю за дотриманням нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, дослідження ефективності системи сплати адміністративно-господарських санкцій та наповнення фондів, направлених на заходи сприяння працевлаштуванню, а також системи захисту від дискримінації осіб з інвалідністю у сфері зайнятості, можливо виділити наступні пробіли у нормативній та практичній площині:

1. Незважаючи на те, що Україна сприйняла досвід деяких європейських країн у сфері сприяння зайнятості осіб з інвалідністю, ці практики за кордоном та в Україні не призводять на даний час до позитивного результату, а саме – суттєвого підвищення рівня зайнятості. Мова йде в першу чергу про заохочення роботодавців до працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом встановлення системи квот та санкцій за вибором роботодавця. Роботодавці в Україні скоріше готові сплачувати адміністративно-господарські санкції, ніж створювати робочі місця та працевлаштовувати осіб з інвалідністю;
2. Жоден із ключових заходів щодо вдосконалення законодавства у сфері працевлаштування та зайнятості осіб з інвалідністю, передбачені Планом імплементації Директиви Ради 2000/78/ЄС про встановлення загальної системи рівного відношення у сфері зайнятості та професійної діяльності, затвердженого відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 року № 34-р.; Планом заходів Міністерства соціальної політики України з реалізації Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, та ЄС, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 03.02.2015 №102; Планом заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року; Державною цільовою програмою «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року; Планом заходів на 2016-2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 573-р. – неможливо вважати виконаним, в кращому випадку заходи в стані виконання. Зміни до нормативно-правових актів готуються та узгоджуються протягом тривалого часу, а подані

ключовим міністерством – Мінсоцполітики – законопроекти, які зареєстровані наразі у Верховній Раді України, не вирішують цілком завдання за передбаченими заходами;

3. Рівень зайнятості осіб з інвалідністю в Україні є низьким, а рівень безробіття - високим в порівнянні до відповідних показників європейських країн;
4. Роботодавці не поінформовані щодо того, яку допомогу вони можуть отримати від держави завдяки працевлаштуванню осіб з інвалідністю;
5. Відсутня соціальна реклама, замовниками якої могли б бути Мінсоцполітики і ДСЗ, яка мала б бути налаштована на формування лояльного відношення роботодавця до працевлаштування осіб з інвалідністю. Відсутня система заходів, що направлені на нематеріальну мотивацію роботодавців, які працевлаштовують людей з інвалідністю. Відсутні навчально-інформаційні заходи, які налаштовані на системне надання інформації і навчання роботодавців щодо працевлаштування осіб з інвалідністю, а якщо такі є, то роботодавці не поінформовані про їх перебіг.
6. Роботодавці не підлягають адміністративній відповідальності за порушення вимог статті 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» через нестачу ресурсів підрозділів Державної служби з питань праці та особливості судової практики розгляду протоколів про вчинені правопорушення;
7. Незважаючи на наповненість відповідних фондів Фонду соціального захисту інвалідів, гарантовані законодавством види сприяння роботодавцям у працевлаштуванні осіб з інвалідністю (цільова позика, дотації, фінансова допомога) є фактично недоступними для роботодавців і надаються лише підприємствам та організаціям, які засновані громадськими організаціями осіб з інвалідністю;
8. Відсутні дієві та доступні механізми захисту осіб з інвалідністю від дискримінації, в тому числі у сфері зайнятості та працевлаштування.

## **Рекомендації органам влади з метою покращення доступу осіб з інвалідністю до ринку праці в Україні.**

### **Міністерству соціальної політики та Фонду соціального захисту інвалідів:**

1. Забезпечити належне виконання статті 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», а також належне інформування роботодавців в частині:

- надання роботодавцям цільової позики на створення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю;
- надання роботодавцям дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, зареєстрованих у ДСЗ як безробітні або такі, що шукають роботу;
- надання фінансової допомоги на здійснення професійної реабілітації (створення на робочому місці інваліда належних санітарно-гігієнічних, виробничих і технічних умов згідно з індивідуальною програмою реабілітації особи), працевлаштування особи з інвалідністю шляхом створення робочих місць, у тому числі спеціальних робочих місць, а також надання фінансової допомоги на технічне оснащення діючих робочих місць для працевлаштування на них інвалідів та на технічне переоснащення виробництва підприємств, організацій громадських організацій інвалідів з метою створення додаткових робочих місць і працевлаштування на них осіб з інвалідністю.

### **Міністерству соціальної політики:**

2. Вжити навчально-інформаційні заходи, направлені на системне надання інформації і навчання роботодавців щодо працевлаштування осіб з інвалідністю та поінформувати роботодавців про такі;

3. Виконати повністю заходи відповідних планів дій державних програм і стратегій, направлені на вдосконалення нормативно-правової бази у сфері працевлаштування осіб з інвалідністю.

### **Державній службі України з питань праці:**

4. Забезпечити належну роботу в напрямку притягнення посадових осіб роботодавців-порушників статті 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності

інвалідів в Україні» до адміністративної відповідальності; своєчасну передачу органам суду протоколів про адміністративне правопорушення.

5. Забезпечити належний контроль в напрямі попередження та протидії всім формам дискримінації осіб з інвалідністю, починаючи зі стадії добору співробітників та працевлаштування – і завершуючи процедурою звільнення з посади.

#### **Державній службі зайнятості України:**

6. Провести цільову соціально-інформаційну кампанію спрямовану на інформування роботодавців, щодо особливостей працевлаштування осіб з інвалідністю різних нозологій та формування лояльного відношення роботодавців до працівників з інвалідністю.

#### **Уряду України та Міністерству соціальної політики:**

7. Розробити нормативні акти, які передбачатимуть фактичний перехід від медичної моделі реабілітації осіб з інвалідністю в сфері зайнятості до системи спрямованої на «можливості», підтримку та супровід на робочому місці, що передбачатимуть зокрема:

- Впровадження програм підтримки зайнятості працівника з інвалідністю на робочому місці за рахунок бюджетних коштів та активне залучення НУО до надання сервісних послуг підтримки та супроводу на робочому місці осіб з інвалідністю;
- Створення системи підтримки виходу на відкритий робочий ринок праці молоді з інвалідністю, в тому числі за рахунок впровадження практики стажування з наданням стипендій за рахунок бюджетних коштів;
- Супровід працівників з інвалідністю на робочому місці терміном до року, осіб з важкими формами інвалідності до трьох років, а осіб з психічною інвалідністю та/або інтелектуальною інвалідністю безстроково;
- Сприяння створенню гнучких умов праці, підвищення попиту на неповну та гнучку зайнятість, особливо для осіб зі складними формами інвалідності;
- Впровадження програм підтримки зайнятості жінок з інвалідністю;
- Розробка та впровадження програм інклюзії робочого простору та організації робочого процесу.

Громадська організація «Правозахисна організація «Права людини»

Контактні дані:

Адреса: м. Київ, вул. Мечникова, буд. 4\1 (бульвар Лесі Українки 1\4), офіс 19-А

Телефон: (044)361-39-35

Сайт: <http://prava-lyudyny.org>

E-mail: [info@prava-lyudyny.org](mailto:info@prava-lyudyny.org)

Facebook: <https://www.facebook.com/PravaLudini>

Підписано до друку 24.11.2017. Формат 60x90/8.

Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 5,5.

Наклад 50 прим. Зам. № 17324.

Видавництво ПФ «Хімджест», 03150, м. Київ, вул. Горького, 112, к. 40, тел.: (044) 457-89-73, 457-52-02.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК №1376 від 29.05.2003.

Друк ПП «Хімджест», 03150, м. Київ, вул. Антоновича, 112, к. 40, тел.: (044) 457-36-86, 453-17-62.