

Основні концепції державної політики залучення осіб з інвалідністю до ринку праці: міжнародний аспект

Г. КУРОВСЬКА

НДІ соціально-трудоових відносин Міністерства праці та соціальної політики України

м. Луганськ

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямом державної соціально-економічної політики розвинутих країн світу останнім часом є всебічне сприяння громадянам з інвалідністю в реалізації їхнього невід'ємного права на продуктивну працю в умовах свободи, рівності, безпеки та почуття власної гідності. При цьому спостерігається поширення тенденції до сприйняття зайнятості інвалідів не лише як соціальної відповідальності бізнесу, але й як процесу, що має певний ефект для національної економіки завдяки зменшенню витрат на допомогу з інвалідності та, відповідно, зменшенню бідності серед цієї категорії громадян. Обраний розвинутими країнами світу курс забезпечив державній політиці досягнення позитивного результату – рівень трудової зайнятості інвалідів суттєво підвищився, сягнувши 29,0% від загальної чисельності працездатних інвалідів у США, 40,0% – у Великій Британії, 55,0% – в Італії, 60,1% – у Швеції. В Україні рівень зайнятості інвалідів хоча поступово й підвищується, однак порівняно з розвинутими країнами світу продовжує залишатися вкрай низьким, становлячи лише 15,4% від загальної чисельності цієї категорії громадян у працездатному віці. Отже, виходячи з того, що рівень трудової зайнятості інвалідів в Україні порівняно із зарубіжними країнами залишається вкрай низьким, виникає потреба вивчення міжнародного досвіду щодо державної політики залучення інвалідів до ринку праці з метою його використання у вітчизняній практиці.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Ще 1982 року Генеральною Асамблеєю ООН було ухвалено Всесвітню програму дій щодо інвалідів, яка окреслила пріоритетні цілі щодо цієї категорії громадян, поставивши поряд з такими важливими цілями, як запобігання інвалідності та відновлення працездатності, мету щодо поступового підвищення рівня їхньої зайнятості. Ця обставина свідчить, що світова спільнота вже протягом третього десятиріччя приділяє значну увагу категорії громадян з інвалідністю, виявляючи глибоке розуміння важливості реалізації

ними власного трудового потенціалу та забезпеченню завдяки цьому соціальної інтеграції. І хоча питання зайнятості інвалідів вивчають останнім часом чимало вітчизняних науковців, у цій статті авторам хотілося б привернути увагу до міжнародного підходу під час розв'язування означеної проблеми.

Метою цієї статті є виклад міжнародного досвіду щодо основних концепцій державної політики залучення осіб з інвалідністю до ринку праці та здійснення порівняльного аналізу з вітчизняною політикою в цій сфері.

Вибір цього аспекту дослідження обумовлений тим, що Україні як державі, що прагне до зближення з розвинутими країнами світу та до вступу до Європейського Союзу, необхідно враховувати кращий досвід цих країн, набутий за довгі роки існування та функціонування ринкової економіки. Вивчення міжнародного досвіду щодо основних концепцій державної політики залучення осіб з інвалідністю до ринку праці дозволить ефективніше розв'язувати проблеми зайнятості осіб з інвалідністю на вітчизняному ринку праці, сприяючи досягненню повнішої та продуктивнішої зайнятості цієї категорії громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед необхідно звернути увагу на те, що в більшості розвинутих країн світового співтовариства сучасна політика залучення інвалідів до ринку праці ґрунтується на принципі надання їм можливості працювати на звичайних (неспеціалізованих) робочих місцях на відкритому ринку праці, тобто нарівні та, відповідно, поряд з іншими працівниками.

Вивчення міжнародної практики показує, що у світі існують дві головні концепції державної політики залучення інвалідів до сфери соціально-трудоових відносин відкритого ринку праці.

Перша концепція, яка характерна для більшості країн ЄС та для України, – це концепція квотування, тобто резервування для інвалідів певного мінімального відсотка робочих місць на підприємствах, в установах, організаціях (далі – підприємства у відповідному відмінку) усіх форм власності та господарювання.

Друга концепція поширена у скандинавських країнах, Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Південно-Африканській Республіці та ін. Центральним елементом цієї концепції є антидискримінаційне законодавство, тобто законодавче закріплення принципу рівності всіх громадян при залученні їх до сфери соціально-трудова відносин та судова відповідальність за недотримання такого принципу. Отже, мінімальної квоти робочих місць для інвалідів за цією концепцією не встановлюється.

Однак, незважаючи на принципово різні підходи, які покладено в основу двох концепцій, обидві вони мають спільну мету — підвищити рівень участі інвалідів у сфері соціально-трудова відносин.

Концепція квотування діє в більшості країн ЄС уже понад 30 років.

У країнах європейської спільноти, а також в інших країнах світу, де квотують робочі місця, існують певні відмінності у відсотковому розмірі квоти. Цей розмір у більшості своїй не є статичною величиною, він залежить переважно від чисельності працівників підприємства, ситуації на ринку праці та форми власності підприємства. Так, у Німеччині, Франції, Угорщині робочі місця для інвалідів квотують на підприємствах більш як із 20 працівниками, в Австрії та Польщі — із 25 працівниками. В Іспанії мінімальна чисельність працівників підприємства, яке підпадає під квотування, — 50, у Пакистані — 100 осіб. В Україні робочі місця для інвалідів зобов'язані квотувати підприємства, чисельність працівників на яких становить від 8 осіб.

Відсотковий розмір квоти у країнах світу також значно різниться та дорівнює у Франції 6,0%, у Німеччині — 5,0%, в Австрії, Лівані та в Україні — 4,0%, у Греції та Ірландії — 3,0%, в Італії та Іспанії — 2,0%, у Пакистані — 1,0%.

Як було зазначено вище, у багатьох країнах розмір квоти може динамічно змінюватися залежно від ситуації на ринку праці. Так, у Німеччині Федеральний уряд при погодженні з Бундестагом може змінювати норматив створення робочих місць від 5,0 до 10,0% залежно від потреби ринку праці. Малі підприємства Німеччини взагалі можуть бути звільнені від обов'язку квотувати робочі місця, якщо кількість робочих місць у районі перевищує чисельність працездатних інвалідів.

Розмір квоти також може змінюватися залежно від форми власності підприємства. Такі країни, як Люксембург, Німеччина, Японія законодавчо закріплюють можливість варіювання розміру квоти залежно від форми власності підприємства від 2,0 до 5,0; від 5,0 до 10,0 та від 1,6 до 2,0% відповідно, причому державним підприємствам зазвичай встановлюється вищий норматив, ніж приватним.

Варто зазначити, що в країнах ЄС через їх спрямованість до запровадження єдиного наднаціонального законодавства з часом можливе впровадження єдиної для всіх країн мінімальної квоти робочих місць для працевлаштування інвалідів.

В Україні відсотковий розмір квоти робочих місць є величиною незмінною та однаковою для всіх підприємств незалежно від їх форм власності та господарювання.

У багатьох країнах світу певний відсоток посад для інвалідів обов'язково резервують і в апараті органів центрального та місцевого управління. Такі заходи сприяють як рівності інвалідів у доступі до робочих місць, так і підвищенню ефективності вирішення широкого кола проблем інвалідів (та інших категорій громадян) через те, що цими проблемами починають перейматися самі державні службовці, які є особами з обмеженими фізичними можливостями.

Так, в Індії робочі місця для інвалідів резервують у зазначених органах ще з 1961 р. Для осіб з ураженням опорно-рухового апарату, слуху та зору донедавна виділялося по 1,0% робочих місць на посадах державних службовців груп С та Д¹. Однак із прийняттям у 1996 р. Акта про інвалідів розмір квоти робочих місць для інвалідів у державній службі було збільшено до 3,0%.

Такий самий тривідсотковий розмір квоти встановлено для інвалідів в апараті органів центрального та місцевого управління в Ірландії. У Пакистані в зазначених органах квотують 1,0% робочих місць для інвалідів, а в Японії — 1,9%.

Апарат органів центрального та місцевого управління в зарубіжних країнах можна вважати «модельним роботодавцем», бо в ньому суворо дотримуються зазначених нормативів для забезпечення працевлаштування осіб з обмеженими фізичними можливостями. В Україні на апарат органів центрального та місцевого управління, згідно із законодавством, також поширюється чотиривідсотковий розмір квоти. На практиці ж представництво інвалідів у таких структурах є незадовільним, що не лише порушує принципи демократії, а й знижує можливості інвалідів в Україні брати безпосередню участь у розв'язанні багатьох соціально-економічних проблем як осіб з обмеженими фізичними можливостями взагалі, так і всього суспільства.

Крім того, у більшості країн ЄС та в Японії (на відміну від України) у практику квотування робочих місць запроваджено диференційований підхід до заповнення квоти інвалідами з різними нозологіями захворювання та досвідом роботи. Сутність диференційованого підходу полягає в тому, що роботодавцям дозволяється заповнювати не одне, а два або навіть три робочі місця в рахунок квоти за умов

¹Групи С та Д — посади середнього та нижнього рівнів державного управління.

прийняття на роботу осіб із тяжкими вадами здоров'я або молоді з числа інвалідів, яка не має досвіду роботи. Запровадження в розвинутих країнах такого підходу сприяло значному підвищенню рівня професійної інтеграції осіб із тяжкими вадами здоров'я та молодих інвалідів без досвіду роботи.

Незаповнення квот підприємствами тягне за собою сплату штрафів до спеціально створених цільових фондів. У деяких країнах ЄС законодавчо закріплено можливість зміни розміру штрафу залежно від того, наскільки сильно відхилився роботодавець від обов'язкової квоти. Так, у Німеччині компанії, які заповнили від 3/5 квоти, але не досягли 5,0% питомої ваги інвалідів, зобов'язані заплатити 105 євро на місяць за кожне не зайняте інвалідом робоче місце; ті компанії, які заповнили від 2/5 до 3/5 квоти, — 180 євро за місце; компанії, які заповнили менше 2/5 квоти, — 260 євро за місце.

У більшості країн, у т. ч. в Україні, грошові штрафи за незаповнення квоти використовуються для фінансування заходів щодо соціально-трудової, професійної реабілітації та зайнятості інвалідів. Однак в Україні, на відміну від зарубіжних країн, взагалі не існує чітко визначеного розміру та порядку розподілу коштів від штрафних санкцій, які повинні спрямовуватися на вищезазначені заходи, особливо на заходи щодо створення та збереження робочих місць для інвалідів.

Варто зазначити, що законодавство європейських країн передбачає альтернативу сплати штрафів для тих роботодавців, які через специфіку свого виробництва не можуть виконувати нормативи із працевлаштування інвалідів.

Альтернатива полягає в наданні роботодавцю права орендувати або купувати робочі місця для інвалідів в іншій компанії або в рахунок власної квоти розміщувати виробниче замовлення на так званих підприємствах «захищеної зайнятості», тобто на спеціалізованих підприємствах інвалідів.

В Україні тривалий час такої практики не існувало. Лише з ухваленням Верховною Радою України у жовтні 2005 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації інвалідів» вітчизняним роботодавцям було надано можливість виконувати власні нормативи із працевлаштування інвалідів шляхом розміщення виробничого замовлення на підприємствах громадських організацій інвалідів завдяки створенню з такими підприємствами господарських об'єднань.

Друга концепція державної політики залучення інвалідів до сфери соціально-трудових відносин — концепція недискримінації — характерна для країн із найрозвинутішими традиціями у сфері реалізації громадянських прав. Як зазначалося, квотування

робочих місць для інвалідів вважається в цих країнах дискримінацією інших категорій громадян.

Саме тому залучення інвалідів до сфери соціально-трудових відносин здійснюється через запровадження антидискримінаційного законодавства, яке дає змогу інвалідам на рівних брати участь в економічному житті, або, якщо їхні права було порушено, надає можливість захистити їх у суді.

Слід зазначити, що антидискримінаційне законодавство починає функціонувати тільки тоді, коли з однаковою професійно підготовлених кандидатів роботодавці віддають перевагу не інваліду. Чимало інвалідів, менш кваліфікованих або менш освічених, ніж пересічний громадянин, не виграють від цього законодавства. Європейські експерти припускають, що рух у напрямі до антидискримінаційного законодавства пошириться з часом і на інші країни світу, переважно на країни ЄС. Однак для України, де майже немає традицій реалізації громадянських прав, антидискримінаційне законодавство ще є справою майбутнього.

Висновки. Отже, аналіз зарубіжного досвіду функціонування концепцій державної політики країн світу, спрямованих на залучення інвалідів до сфери соціально-трудових відносин, дає підстави для таких висновків:

➤ Зарубіжні країни умовно поділяються на дві групи: країни, які законодавчо закріплюють квоту для працевлаштування інвалідів, та країни, які залучають інвалідів до сфери соціально-трудових відносин шляхом впровадження антидискримінаційного законодавства.

➤ Зарубіжна система квотування робочих місць для інвалідів має позитивні особливості, яких немає в аналогічній українській практиці. Цими позитивними особливостями є:

◆ варіювання відсоткового розміру квоти залежно від потреби ринку праці та форми власності підприємства;

◆ суворе дотримання в апараті органів центрального та місцевого управління нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів;

◆ заохочення роботодавців до прийняття на роботу інвалідів із тяжкими вадами здоров'я або без досвіду роботи;

◆ використання визначеного розміру коштів, що надходять від штрафних санкцій за незаповнення квоти, на заходи щодо соціально-трудової, професійної реабілітації та зайнятості інвалідів.

Тож вважаємо за доцільне запровадити у вітчизняну практику квотування робочих місць для інвалідів позитивний досвід зарубіжних країн, вдосконаливши українське законодавство відзначеними вище позитивними особливостями.