

**Висновок до проєкту Закону
України «Про внесення змін до
деяких законів України щодо
забезпечення прав осіб з
інвалідністю на працю»
реєстраційний № 5344-д від 18.11.2022**

Висновок до проєкту Закону № 5344-Д підготовлено з метою встановлення відповідності норм Законопроєкту стандартам Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, ратифікованою Законом № 1767-VI від 16.12.2009, а також Директиві Ради ЄС № 2000/78/ЄС від 27.11.2000, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності.

Законопроєкт містить окремі позитивні пропозиції, які давно потребували нормативного врегулювання задля приведення українського законодавства у сфері праці та захисту прав осіб з інвалідністю до міжнародних стандартів, а саме внесення визначення й регулювання обов'язку застосування розумного пристосування, а також розуміння необхідності надавати додаткові ресурси для працевлаштування осіб з інвалідністю НЕ лише підприємствам громадських організацій людей з інвалідністю.

Однак, законопроєкт містить ряд недоліків та неузгодженостей. За відсутності їх усунення, прийняття запропонованої редакції навряд чи на практиці реально покращить ситуацію із працевлаштуванням людей з інвалідністю.

НЕДОЛІКИ, ЯКІ НЕОБХІДНО УСУНУТИ:

- 01** Потрібно внести аналогічні зміни до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» в частині виокремлення такої форми дискримінації як «відмова в розумному пристосуванні», що дозволить надати більш ефективний захист людям з інвалідністю, яким відмовляють у працевлаштуванні через необхідність створювати належні умови доступності.

Це питання можна врегулювати внесенням відповідних змін до Законопроєкту № 5344-Д, однак більш дієвим варіантом виглядає прийняття ВРУ проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» (реєстраційний № 0931 від 29.08.2019), де додатково враховані питання запровадження адміністративної відповідальності за дискримінацію.

Також необхідно внести зміни до Закону України «Про державну службу» щодо виконання нормативу працевлаштування людей з інвалідністю. Зокрема, щодо обов'язку забезпечення розумного пристосування під час проходження конкурсу на державну службу, праці, підвищення по служби та підвищення кваліфікації.

- 02** Законопроєкт № 5344-Д містить норми, які є повторенням інших законів, таких як Закон України «Про зайнятість населення» та Закон України «Про соціальні послуги». Навряд чи в законопроєкті варто надавати визначення «роботодавець» чи «працівник», оскільки такі визначення мають бути частиною трудового законодавства, або вказувати орган влади, який затверджує стандарти соціальних послуг, оскільки це вже врегульовано відповідними законами. Щобільше, у статті 18.1 ЗУ «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» було б цілком

достатньо написати, що люди з інвалідністю отримують послуги територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції на рівні з іншими.

- 03** З ратифікацією Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю в Україні поступово змінюються підходи до розуміння питань (моделі) інвалідності. Якщо раніше, інвалідність виключно вимірювалась порушенням функцій організму, то наразі мова йде про те, що особи з інвалідністю, незалежно від міри втрати здоров'я, мають всі права людини, натомість це обов'язок держави та відповідно підприємств у сфері праці, системно усувати бар'єри, що заважають реалізації всіх прав і свобод людини на рівні з іншими.

Внесення змін до запропонованого законопроекту, які наголошують лише на функціональних можливостях людини, на противагу визначенню з Конвенції, яке говорить про бар'єри у взаємодії людини з суспільством, є неприпустимі звуженням розуміння інвалідності в національному праві. Це напряду суперечить вимогам Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Подальше скочування національного законодавства до закріплення медичного підходу в розумінні інвалідності, також не відповідає мінімальним вимогам ЄС та зобов'язанням, які взяла на себе Україна, яка крана кандидатка до ЄС.

- 04** Запропоноване у статті 2 ЗУ «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» визначення «дискримінації за ознакою інвалідності» використовується у Конвенції про права осіб з інвалідністю, проте ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» містить дещо інше визначення. Термін з Конвенції не містить частини, яка стосується винятків з дискримінації. Окремі випадки обмеження прав людей з інвалідністю можуть мати

правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними, а отже дискримінацією вважатись не будуть. Якщо незрячу людину не беруть працювати водієм, і в цьому випадку їй справді відмовлено через відсутність зору, але професія водія вимагає наявності зору, тому відмова в працевлаштуванні під собою має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету. Отже, пропонуємо залишити чинну редакцію, де є посилання на Конвенцію та ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

- 05** Запропонований у статті 5 ЗУ «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» новий абзац так само закріплює медичну модель розуміння інвалідності та може призводити до необґрунтованих відмов в працевлаштуванні: «Сфера працевлаштування особи з інвалідністю визначається в індивідуальній програмі реабілітації особи з інвалідністю за дозвільним принципом. Реалізація особою з інвалідністю права на працю відбувається у всіх сферах та формах, за винятком тих, що прямо протипоказані особі з урахуванням її функціональних можливостей». Наразі трапляються непоодинокі випадки, коли роботодавці вимагають від людей з інвалідністю для працевлаштування внести в ІПР, що людині не протипоказано працювати, наприклад продавцем чи бухгалтером.
- По-перше, вважаємо, що в правовій державі своє бажане працевлаштування має визначати незалежно сама людина відповідно до власних побажань, навичок, рівня освіти тощо.
- По-друге, такі формулювання збільшують навантаження на МСЕК, тим паче компетентність медичних фахівців не передбачає можливості визначати сфери працевлаштування. Вважаємо, що в цій статті має бути чітко зазначено, що в ІПР можуть надаватись лише протипоказання до окремих видів

праці, а роботодавцям (окрім тих видів робіт, де працівники зайняті на важких роботах, роботах зі шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі) забороняється вимагати будь-які додаткові документи щодо дозволу працювати за тією, чи іншою спеціальністю.

06 Безперечно, зменшення сфер, які фінансуються з коштів, що надходять від роботодавців, є позитивною стороною Законопроєкту. Водночас вважаємо що кошти державного цільового Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю, який формується коштом внесків роботодавців на підтримку працевлаштування осіб з інвалідністю, штрафів за несплату чи за порушення порядку сплати цих внесків, має витратитись виключно на створення та розвиток можливостей зайнятості людей з інвалідністю. Зрозуміло, що державний бюджет не може покрити всі витрати на реабілітацію, проте покращення у сфері працевлаштування людей з інвалідністю може відбутись лише за умов наявності фінансових ресурсів: створення умов на робочому місці, надання соціальних послуг для працевлаштування, надання розумного пристосування тощо.

Отже, підпункти 4 та 5 статті 11 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» мають бути вилучені, проте мають бути передбачені варіанти фінансування заходів із забезпечення доступності, допоміжних технологій і засобів реабілітації осіб з інвалідністю, які необхідні для працевлаштування та виконання роботи людиною з інвалідністю.

Наприклад, мова може йти про придбання більш функціональних крісел колісних у випадках тривалого добирання на роботу; придбання програм екранного доступу для людей з порушеннями зору; користування програмами для перекладу жестовою мовою тощо. Крім цього, критично

важливим є передбачити механізм, коли за розумним пристосуванням для працевлаштування може звернутись сама людина з інвалідністю. Це буде стосуватись випадків, коли людина є самозайнятою особою, однак також потребуватиме створення умов, або коли розумне пристосування полягає у придбанні певного обладнання, яке людина з інвалідністю зможе забрати з собою на робоче місце у іншого роботодавця.

07 У статті 17.1 ЗУ «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» необхідно визначити орган, який може надавати рекомендації за зверненням роботодавців щодо розумного пристосування на робочому місці. Видається, що Законопроект мав би містити чіткіші норми щодо компенсацій/дотацій на забезпечення розумного пристосування, термінів отримання такої компенсації. Досвід попередніх нормативно-правових актів КМУ на виконання Закону, значно звужував можливості роботодавців на створення робочих місць. Тому наявність вказаних вище компонентів в тексті Законопроекту значно б посилювало можливості застосування розумного пристосування та державної підтримки на ці цілі.

Наприклад, прийняття рішення про надання соціальних послуг у сфері працевлаштування мало б прийматись впродовж доби після прийняття людини на роботу.

Вкрай важливо наголошувати на тому, що розумне пристосування потрібне для забезпечення прав людини з інвалідністю, а не роботодавця. Слід створити відкритий та ефективний механізм, який би не накладав на роботодавця додаткового тягаря, та дозволив людині з інвалідністю якомога швидше приступити до виконання професійних обов'язків.

- 08** В наступній частині статті 17.1 необхідно визначити яким чином підтверджується, що стан здоров'я людини з інвалідністю перешкоджає виконанню професійних обов'язків або загрожує іншим працівникам: «Відмова в укладенні трудового договору або в просуванні по службі, звільнення за ініціативою роботодавця, переведення особи з інвалідністю на іншу роботу без її згоди з мотивів інвалідності не допускається, за винятком випадків, коли стан її 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 особи з інвалідністю» та критерії прийняття такого рішення.
- 09** Становище осіб з інвалідністю на ринку праці кардинально відрізняється в залежності від групи інвалідності та виду інвалідності. Так, люди з інвалідністю I групи та особи з інвалідністю внаслідок інтелектуальних та психічних порушень мають значно менші можливості для працевлаштування. Таку ситуацію необхідно врахувати, адже однією з існуючих проблем у сфері працевлаштування є однакове стереотипне та негативне ставлення до людей з інвалідністю.
- 10** Наразі Законопроектом не запропоновані заохочувальні механізми для роботодавців. У випадку недотримання норми працевлаштування людей з інвалідністю роботодавець платить внесок, а у випадку їх працевлаштування він теоретично може отримати компенсації за створення умов на робочому місці. Пропонуємо передбачити й певні стимули для роботодавців, наприклад для тих, які працевлаштували більше ніж 4% людей з інвалідністю, які працевлаштували людей в сільській місцевості, які працевлаштували людей з I групою інвалідності або осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних чи психічних порушень.

11 Окрім того, що збільшено кількість працівників у роботодавця з 8 до 25, які мають виконувати норматив працевлаштування, зі 100 до 40 % зменшено розмір внеску за НЕ працевлаштування людей з інвалідністю. Отже, впровадження такої норми означає зменшення кількості роботодавців, які зобов'язані дотримуватись нормативу працевлаштування, тож надходження до бюджету державного цільового Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю будуть меншими, ніж якби мова йшла про 100% заробітної плати чи 50 % (для роботодавців, у яких працює від 8 до 15 осіб). Пропонуємо в частині першій статті 18.2 передбачити, що розмір виплати внеску на працевлаштування людей з інвалідністю становить 100%.

У чинній редакції ЗУ «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» передбачено, що бюджетні установи не сплачують адміністративно-господарські санкції, що могло бути додатковим приводом не виконувати норматив, однак наразі незрозуміло яким чином бюджетні установи будуть передбачати у своєму бюджеті відповідні кошти та сплачувати відповідні внески. В будь-якому випадку стимулювання бюджетних установ виконувати норматив працевлаштування осіб з інвалідністю потребує доопрацювання.

12 До нерівності в оплаті праці може призвести наступна норма останньої частини статті 19: «Виконанням зазначеного нормативу робочих місць вважається працевлаштування платником внеску відповідної кількості осіб з інвалідністю, розмір оплати праці кожного з яких перевищує мінімальну заробітну плату».

Турбує ситуація, коли користуючись такою нормою роботодавець бухгалтеру без інвалідності буде виплачувати 15 тисяч гривень, а бухгалтеру з інвалідністю з такими ж посадовими обов'язками виплачуватиметься заробітна плата, що лише трохи перевищуватиме мінімальну. На жаль, цей

принцип може зберегти таке явище, як «оренда трудових книжок», коли працює не людина, а її трудова книжка. Для досягнення фактичної рівності відповідну частину пропонуємо викласти у наступній редакції: «Виконанням зазначеного нормативу робочих місць вважається працевлаштування платником внеску відповідної кількості осіб з інвалідністю, розмір оплати праці кожної з яких не менший за середній рівень заробітної плати у роботодавця, або розмір заробітної плати особи з інвалідністю відповідає розміру заробітної плати особи без інвалідності з такими ж посадовими обов'язками».

- 13** Незрозумілою залишається норма статті 20.1 щодо звільнення від сплати щомісячного внеску на підтримку працевлаштування осіб з інвалідністю реабілітаційних закладів, надавачів соціальних послуг, хоспісів, державних, комунальних та недержавних підприємств, установ, організацій, єдиним предметом діяльності яких є реабілітація осіб з інвалідністю, навчання таких осіб або догляд за ними.

Ці роботодавці також мають виконувати норматив працевлаштування, а у випадку його невиконання до них мають застосовуватись ті ж заходи впливу, що й до інших роботодавців.

- 14** Чинна державна політика надавала явну перевагу та спрямовувала фінансову підтримку підприємствам, заснованим громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю. Натомість інші соціальні підприємства, які надавали роботу людям з найважчими формами інвалідності не отримували жодних державних гарантій.

На додаток, державна підтримка не призводила до покращення умов праці людей з інвалідністю на підприємствах громадських організацій людей з інвалідністю. Ганебним є явище, коли заробітна плата працівників з

інвалідністю на таких підприємствах не дорівнювала навіть мінімальній заробітній платі та була меншою ледь не вдвічі від заробітної плати осіб без інвалідності (наприклад, розмір фактичної середньомісячної заробітної плати на підприємствах громадських організацій осіб з інвалідністю, що отримали дозвіл на право користування пільгами з оподаткування у 2019 році становила: для працівників без інвалідності - 6336,7 грн, для працівників з інвалідністю - 3893,2; підприємства УТОС: працівники без інвалідності - 5898,5 грн, працівники з інвалідністю - 2582,3).

Надання державної підтримки не означає, що ціллю цих підприємств є працевлаштування людей з інвалідністю, які через перешкоди не змогли б працювати на відкритому ринку праці. Єдиною умовою їх діяльності є 50 % працюючих людей з інвалідністю, а ступінь втрати здоров'я не має значення.

- 15** Законопроектом не надано чіткого визначення, що таке підприємства/підприємці трудової інтеграції осіб з інвалідністю та цілей діяльності таких підприємств, які і їх виокремлення в окремий вид господарської діяльності. Якщо основною метою діяльності таких підприємств є сприяння професійній, трудовій та соціальній реабілітації осіб з інвалідністю, вони не мають на меті отримання прибутку і не передбачають підготовки працівників до можливості праці на відкритому ринку праці, згідно з рекомендаціями Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю, це один з підвидів шелтерської роботи, який не відповідає Конвенції та має бути [заборонений](#).
- 16** Законопроектом не розв'язується питання підготовки/перепідготовки осіб з інвалідністю до роботи на відкритому ринку праці. Отже, в статті 19.1 варто передбачити механізм підготовки осіб з інвалідністю до роботи на відкритому ринку праці, а наявність такої функції має бути частиною умов відповідності роботодавця такому статусу.

Вцілому вітаючи зміну підходу до форм підтримуваної та захищеної зайнятості, хочемо звернути увагу на необхідність дотримання прав людини та гідних умов праці людей з інвалідністю, а також на те, що ці нові форми мають відповідати вимогам Конвенції й ставити собі за кінцеву мету підготовку до й реалізацію працевлаштування на відкритому ринку.

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ:

Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю вимагає від держав-учасниць тісного консультування з особами з інвалідністю та громадськими організаціями людей з інвалідністю, які їх представляють під час розробки й застосування законодавства й стратегій, спрямованих на виконання цієї Конвенції, і в рамках інших процесів ухвалення рішень з питань, що стосуються осіб з інвалідністю.

На жаль, під час розробки Законопроєкту № 5344-Д такого тісного консультування з особами з інвалідністю не відбулось, а отже фактично повна зміна системи працевлаштування людей з інвалідністю відбувається із виключенням людей з інвалідністю з цього процесу. Ба більше, неприпустимо та прямим порушенням Конвенції виглядає виключення з ЗУ «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» 12 та 13 статей щодо підтримки громадських організацій людей з інвалідністю. Водночас стаття 16 Законопроєкту мала б містити норму, що зобов'язує державні та місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування проводити консультації з організаціями людей з інвалідністю з питань, що стосуються прав людини. Крім цього, в цій статті варто задекларувати, необхідність забезпечення рівних умов доступу до державного фінансування громадських об'єднань осіб з інвалідністю, спрямованого на підвищення їхньої спроможності представляти інтереси та захищати права людини.

заохочення зайнятості людей з інвалідністю в державному секторі, зокрема на державній службі та органах місцевого самоврядування. Конвенція передбачає й стимулювання наймання осіб з інвалідністю у приватному секторі за допомогою належних стратегій і заходів, які можуть включати програми позитивних дій, стимули та інші заходи. Однак Законопроект не запропоновано додаткові стимули для працевлаштування осіб зі складними порушеннями здоров'я на відкритому ринку праці.

