

Норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів – вітчизняна реальність та зарубіжна практика

I. ТЕРЮХАНОВА,
кандидат економічних наук,
Н. СТУЛЬПНАС,
О. ТЕРЕЩУК

*НДІ праці і зайнятості населення
Міністерства соціальної політики України та НАН України*

У статті розглядаються нові підходи до механізму квотування робочих місць для працевлаштування інвалідів в Україні з урахуванням вітчизняної специфіки, думки роботодавців та кращого зарубіжного досвіду з цих питань.

В статье рассмотрены новые подходы к механизму квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Украине с учетом отечественных особенностей, мнения работодателей и лучшего зарубежного опыта.

The article describes new approaches to mechanism of quoting of workplaces for employment of people with disabilities in Ukraine with reference to current situation, employers' view and best foreign practice.

Ключові слова: *робочі місця, норматив, працевлаштування інвалідів, зарубіжний досвід, квотування.*

Постановка проблеми. Забезпечення права інвалідів на працю в Україні нині залежить, переважно, від виконання вітчизняними підприємствами встановленого нормативу робочих місць для працевлаштування цієї категорії населення. З одного боку, норматив робочих місць – це законодавча норма, яка примушує роботодавців надавати інваліду можливість працевлаштування за умови відповідності його освітньо-кваліфікаційного рівня, працездатності вимогам конкретної роботи та створювати й облаштовувати для цього робочі місця; з іншого – певний захід соціального захисту інвалідів, що інтегрує їх у сферу праці, підвищує якість їхнього життя та є важелем державного регулювання процесу працевлаштування людей з інвалідністю.

Система квотування робочих місць для працевлаштування інвалідів має глибоке коріння: вона розвивалась як елемент соціальної відповідальності. На сьогодні система квотування охоплює більшість європейських країн, зокрема: Німеччину, Австрію, Польщу, Італію, Іспанію, Францію, Росію та інші. Кожна європейська країна розробляє та здійснює свою державну соціальну політику щодо працевлаштування інвалідів та підтримку роботодавців, враховуючи власні національні політичні та економічні важелі та можливості.

В Україні статтею 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» для під-

приємств, установ, організацій встановлено норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів у розмірі 4% від середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік (а якщо працює від 8 до 25 осіб – у кількості одного робочого місця). Він має такі особливості:

- розмір нормативу є величиною незмінною та не залежить від форм власності та господарювання;
- виконанням нормативу вважається працевлаштування підприємством інвалідів, для яких це місце роботи є основним;
- за її невиконання передбачені адміністративно-господарські санкції у розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом (а для підприємств з середньообліковою чисельністю від 8 до 25 осіб – у розмірі половини середньої річної заробітної плати);
- від сплати санкцій звільняються підприємства, установи і організації, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;
- невиконання посадовими особами підприємства нормативів тягне за собою накладання штрафу від 10 до 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто від 170 до 340 грн. (стаття 188-1 Кодексу України про адміністративні порушення).

Такий механізм квотування робочих місць не виконує стимулюючої функції щодо зацікавленості

Таблиця 1

Динаміка рівня виконання нормативу працевлаштування зареєстрованими підприємствами в Україні у 2008–2010 рр.

Показники	2008	2009	2010
Кількість зареєстрованих підприємств (із чисельністю від 8 працюючих), одиниць,	148700	146137	141723
із них: виконали норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів, одиниць	81122	81497	81367
Рівень виконання нормативу, %	54,6	55,8	57,4

Джерело: складено авторами за даними Фонду соціального захисту інвалідів (на кінець року)

роботодавців у працевлаштуванні інвалідів, оскільки сприймається роботодавцями як примусове обтяжливе зобов'язання та фактично є «негативним стимулом». Адже роботодавець змушений розшукувати та брати на роботу інваліда або сплачувати досить суттєві для підприємств штрафні санкції. При цьому норматив диференційовано залежно від специфічних особливостей та можливостей підприємств. Відтак є необхідність удосконалення чинного механізму квотування.

Крім того, дискусійним є питання щодо розміру нормативу, механізму його застосування у різних галузях економіки та сплати штрафних санкцій за його невиконання, що свідчить про актуальність цього питання.

Метою статті є розробка пропозицій щодо нових підходів до застосування механізму квотування робочих місць для працевлаштування інвалідів з урахуванням оцінки існуючого стану виконання вітчизняними роботодавцями встановленого нормативу та кращого зарубіжного досвіду з цих питань.

Виклад основного матеріалу. Згідно даних державної статистичної звітності в Україні станом на початок 2011 року із 2,4 млн. дорослих інвалідів на робочих місцях, створених у межах встановленого роботодавцям чотирьохвідсоткового нормативу працювало 376,5 тис. осіб, або лише кожний шостий дорослий інвалід. На зазначений показник впливає перш за все міра дотримання роботодавцями чинного законодавства з питань працевлаштування інвалідів.

Однак значна частина підприємств не реєструється у Фонді соціального захисту інвалідів, не подає звітність із працевлаштування і виконання нормативу. На сьогодні виконують норматив працевлаштування інвалідів лише 57,4% усіх підприємств, які зареєстровані у Фонді соціального захисту інвалідів (табл. 1).

При цьому, хоча відсоток підприємств, які виконують норматив, збільшується, але все одно майже кожне друге підприємство, зареєстроване у Фонді

соціального захисту інвалідів, не виконує встановлений законодавством норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів.

Найбільші проблеми з виконанням нормативу серед зареєстрованих підприємств протягом 2008–2011 рр. спостерігаються у м. Києві, де взагалі найбільша кількість зареєстрованих підприємств в Україні, з яких близько третини виконують норматив робочих місць для інвалідів. У 2010 р. найнижча частка підприємств, які виконали норматив, спостерігалась у Дніпропетровській (48,2%), Луганській (50,1%), Кіровоградській (50,4%) областях (рис. 1)

Така ситуація пояснюється негативним ставленням роботодавців до механізму квотування робочих місць для інвалідів, що обумовлено такими причинами.

По-перше, система квотування не враховує специфічні особливості та можливості самих підприємств. Зокрема, цей механізм не враховує той факт, що не всі робочі місця можуть бути придатними для працевлаштування інвалідів. У деяких випадках умови праці на підприємствах окремих галузей взагалі неприйнятні для працевлаштування інвалідів, наприклад, пов'язані з особливим фізичним навантаженням, підвищеною мобільністю, небезпекою. У таких роботодавців не залишається іншого вибору, як сплачувати штраф або утримуватися від розкриття фактичної середньооблікової чисельності працюючих чи розміру середньорічної зарплати.

По-друге, обтяжливим для роботодавців може виявитися пошук інвалідів з необхідною кваліфікацією для працевлаштування в межах нормативу.

По-третє, роботодавці побоюються, що низька продуктивність праці інвалідів внаслідок обмежених фізичних можливостей перешкоджатиме роботі підприємства.

По-четверте, працевлаштування інвалідів передбачає додаткові матеріальні витрати на створення відповідних умов на робочому місці.

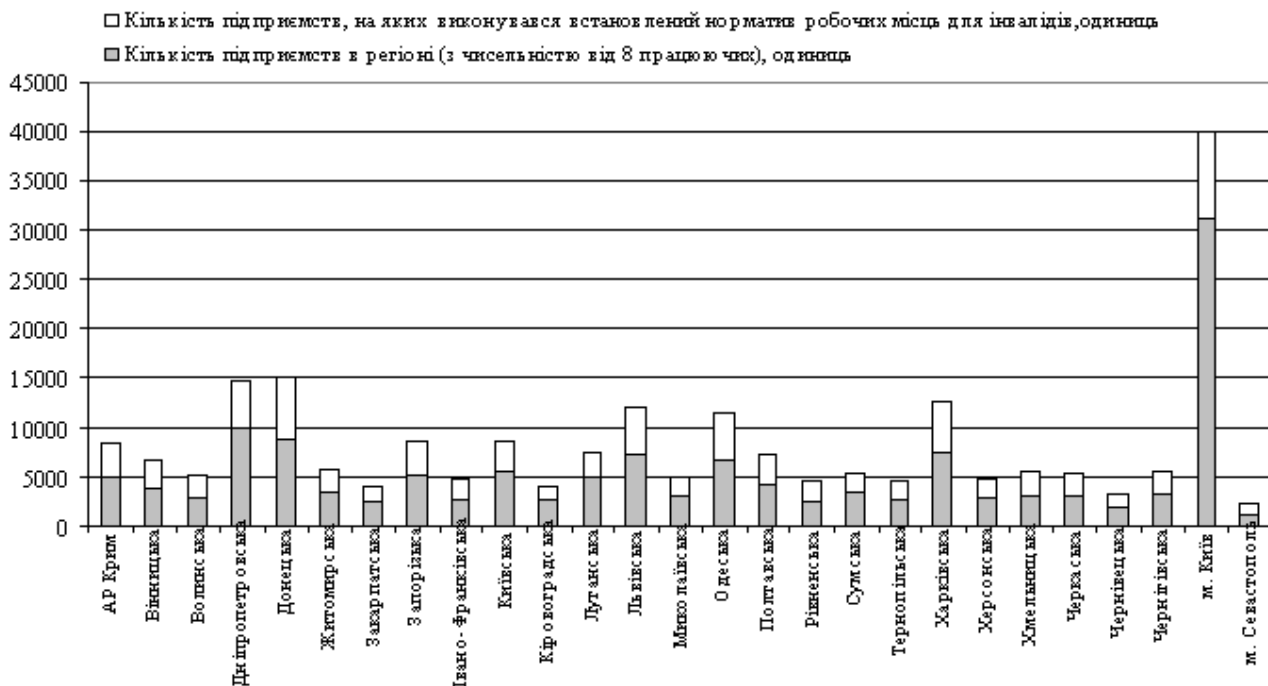


Рис. 1. Виконання нормативу робочих місць серед зареєстрованих у Фонді соціального захисту інвалідів підприємств за регіонами України у 2010 р.

У таких умовах роботодавці шукають шляхи ухилення від виконання обов'язків за цим механізмом працевлаштування: по-перше, не всі підприємства реєструються у Фонді, по-друге, не всі сплачують штрафні санкції, по-третє, існує так звана формальна система працевлаштування інвалідів, коли оформлення зайнятості не супроводжується задіянням і оплатою праці таких осіб.

Тобто існуюча система квотування робочих місць для працевлаштування інвалідів недостатньо результативна та погано стимулює роботодавців приймати на роботу інвалідів.

Цей висновок підтверджує і проведене НДІ праці і зайнятості населення анкетування, в якому взяли участь 274 роботодавці та 175 підприємств громадських організацій інвалідів (ГОІ) з усіх регіонів України.

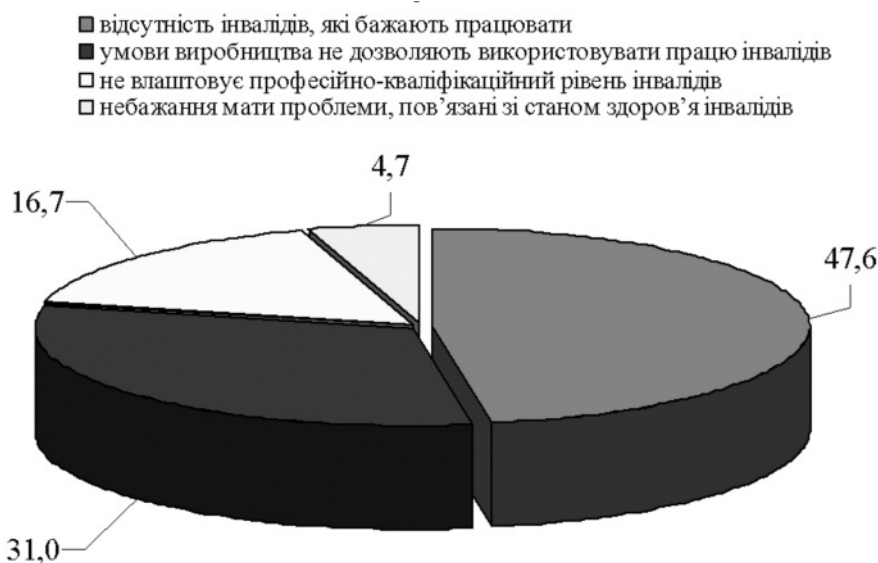


Рис. 1. Причини невиконання «звичайними» підприємствами встановленого нормативу (за результатами анкетування)

Так, за даними анкетування, з 92,2% підприємств, на яких відповіли на питання анкети, 10,8% частково виконують, а 3,6% не виконують норматив. Серед 94,9% підприємств ГОІ, які відповіли на це питання анкети, 3% виконують норматив частково і ще 3% не виконують. Тобто 14,4% роботодавців та 6% підприємств ГОІ виконують встановлений норматив частково або не виконують зовсім.

Основною причиною невиконання нормативу підприємства називають:

- відсутність інвалідів, які бажають працювати – 47,6%;
- умови виробництва не дозволяють використовувати працю інвалідів – 31%;
- не влаштовує професійно-кваліфікаційний рівень інвалідів – 16,7%;
- небажання мати проблеми, пов'язані зі станом здоров'я інвалідів – 4,7% (рис. 2).

Серед причин невиконання нормативу підприємства ГОІ називають дві:

- відсутність інвалідів, які бажають працювати – 75%;
- не влаштовує професійно-кваліфікаційний рівень інвалідів – 25%.

Усі роботодавці виділяють такі проблеми квоти як: занадтий її розмір, особливо для підприємств деяких видів економічної діяльності; незмінна величина нормативу; занадкі штрафи за її невиконання; неможливість її виконання через особливості технологічних процесів та відсутності бажаючих працювати.

Опитані роботодавці пропонують змінити підходи до встановлення розміру квот на робочі місця для інвалідів – від фіксованого 4% до гнучкого залежно від форми власності підприємства, розміру підприємства, видів економічної діяльності, групи інвалідності працюючих, режиму праці працюючих, а саме:

- гнучкість квоти повинна залежати від специфіки роботи підприємства, виду діяльності підприємства, можливостей інвалідів виконувати роботу, режиму праці, розміру підприємства та потреб ринку праці; групи інвалідності працюючих інвалідів, особливості та місця виконання робіт (наявності тяжких та шкідливих умов праці, роботи в нічний час тощо);

- для деяких підприємств певних видів економічної діяльності із важкими, шкідливими умовами праці та підвищеною небезпекою (наприклад, коксохімічних, гірничовидобувних, машинобудівних, суднобудівних, хімічних, підприємств водопровідно-каналізаційного, електроенергетичного господарства) доцільно розраховувати норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів, виходячи з чисельності працівників, зайнятих на підсобно-допоміжних роботах або зайнятих у непромисловому виробництві;

- доцільно знизити квоту до 3% (або зменшити розмір квоти до 1–2%), особливо це актуально для сільськогосподарських підприємств;

- необхідний однаковий розмір квоти для підприємств усіх форм власності;

- санкція повинна сплачуватись як обов'язковий платіж всіма підприємствами без винятку, в тому числі бюджетними, але тільки після відмови роботодавця від працевлаштування інвалідів, яких направлено державною службою зайнятості;

- збільшити нижній поріг штатних працівників для розрахунку квоти не від 8, а від 15 працюючих;

- поставити розмір адміністративно-господарських санкцій в залежність від відсотку виконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів.

Для України цінним буде врахування зарубіжного досвіду розробки та застосування механізму квотування робочих місць для інвалідів.

Система квотування робочих місць для інвалідів бере свій початок ще з 20-х років минулого століття, коли урядами Австрії, Німеччини, Італії, Польщі та Франції були прийняті закони, які зобов'язували роботодавців приймати на роботу інвалідів-ветеранів війни. Після Другої світової війни система квотування стала охоплювати також цивільних інвалідів та поширилася в багатьох європейських державах, в основному через високий рівень безробіття серед інвалідів та неефективність застосування підходу щодо добровільного прийому на роботу людей з обмеженими можливостями. Всі системи квотування вимагають від роботодавців резервувати для інвалідів певний мінімальний відсоток робочих місць на підприємствах, однак між системами різних країн існують певні відмінності, які, зокрема, стосуються обов'язкового чи необов'язкового характеру квот, а також форми та дієвості штрафних санкцій в разі їх невиконання. Виділяються три основні моделі європейських систем квотування, яким властиві:

1. *Рекомендаційний характер встановлення квоти згідно законодавства за відсутності штрафних санкцій.* Для цієї моделі характерним є те, що роботодавці не зобов'язані квотувати певний мінімальний відсоток робочих місць для інвалідів, однак їм рекомендовано це зробити. Зазначена система існує в Нідерландах з 1986 р. Згідно із Законом про зайнятість працівників-інвалідів встановлено квоту в розмірі від 3 до 5%. Такий розмір квоти має бути виконаний протягом 3-х років. Проте квотування є добровільним, за невиконання квоти штрафні санкції не передбачалися.

2. *Обов'язковий характер квоти згідно законодавства за відсутності штрафних санкцій.* Така система була прийнята у Великій Британії після Другої світової війни. Згідно Закону про зайнятість інвалідів 1944 р. встановлено систему квотування, згідно якої підприєм-

Таблиця 2

Порівняльний аналіз систем квотування робочих місць для інвалідів

Принцип диференціації	Розмір квоти	Країни	Україна
Залежно від чисельності працівників	Більше 20 25 50 і більше 100 і більше	Німеччина, Франція, Угорщина Австрія, Польща Іспанія Пакистан	Квотування робочих місць на підприємствах, де працює 8 і більше осіб
Залежно від ситуації на ринку праці	Розмір квоти може коливатись 5,0% – 10,0%	Німеччина	Відсотковий розмір квоти є величиною незмінною
Залежно від форми власності підприємства	Розмір квоти може коливатись 2,0% – 5,0% 5,0% – 10,0% 1,6% – 2,0%	Люксембург Німеччина Японія	Відсотковий розмір квоти робочих місць є величиною однаковою для підприємств усіх форм власності

Джерело: Куровська Г. «Основні концепції державної політики залучення осіб з інвалідністю до ринку праці: міжнародний аспект» // Україна: аспекти праці, – №1, 2007 р. – с. 44.

ства з 20 та більше працівниками зобов'язані квотувати не менше 3% робочих місць для інвалідів. Крім того, була введена система «резервування професій», за якої дві професії (ліфтер пасажирських ліфтів та охоронець автостоянки) резервувалися за особами з обмеженими можливостями. Для роботодавця незаповнення квоти не вважалось порушенням, однак прийом на роботу за незаповненою квотою особи, яка не була інвалідом, кваліфікувався як порушення законодавства. За подібні порушення для роботодавців було передбачено штраф чи ув'язнення терміном не менше 3-х років. Проте цю систему було скасовано у 1996 р. у зв'язку з прийняттям Закону про дискримінацію інвалідів.

3. *Обов'язковий характер квоти згідно законодавства та наявність штрафних санкцій.* Зазначена модель передбачає введення квоти, а її невиконання передбачає сплату штрафів, які, як правило, спрямовуються до фонду підтримки зайнятості людей з інвалідністю. Система квотування, яка була прийнята у 1974 р. в Німеччині, стала зразком для багатьох країн¹.

Система квотування у різних країнах також має певні відмінності залежно від чисельності працівників підприємства, ситуації на ринку праці та форм власності підприємства (табл. 2).

Тобто система квотування у багатьох зарубіжних країнах застосовується до підприємств із більшою

чисельністю працюючих та передбачає більш гнучкий підхід до визначення розмірів квоти, ніж в Україні, а саме:

- перевагу мають малі підприємства (наприклад, у Німеччині малі підприємства можуть бути зовсім звільнені від квотування, якщо кількість робочих місць за нормативом у районі перевищує чисельність працездатних інвалідів);
- для державних підприємств деяких країн встановлюється вищий норматив, ніж для приватних (Люксембург, Німеччина, Японія); у Польщі та Іспанії державний сектор зобов'язаний працевлаштувати інвалідів на рівні 2% загальної чисельності персоналу;
- у Нідерландах роботодавцям надається право самим визначати відсоток робочих місць для інвалідів на своєму підприємстві в межах 2–5%².

У багатьох країнах застосовують норматив працевлаштування інвалідів вищий, ніж в Україні. Зокрема, у Франції у 2005 р. законодавчо закріплено право інвалідів на працю, а стосовно підприємств із чисельністю понад 20 працюючих встановлюється норматив працевлаштування інвалідів у розмірі 6%³, у Німеччині – від 5 до 10% залежно від ситуації на ринку праці.

У Польщі, Австрії та Іспанії встановлено норматив, як і в Україні – 4%, але застосовується він до під-

¹Артур О'Рейли, Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд. Женева, МОТ, 2008 http://www.ilo.org/public/russian/region/moscow/info/publ/right_dw_ru.pdf

²Работник-инвалид: особые требования и гарантии::Кадровик. РУ. www.kadrovik.ru

³Зінкевич Н. Соціальна інтеграція через працевлаштування. , Соціальний захист, червень, №6. – с. 13–14

приємств, де облікова чисельність працівників перевищує 25, 25 і 50 осіб відповідно, не покладаючи таким чином на малі підприємства додатковий тягар утримання працівника-інваліда та обслуговування його робочого місця.

У Росії квота для прийому інвалідів на роботу становить від 2% до 4% і розраховується для підприємств із чисельністю працюючих від 100 осіб. Відмова роботодавця приймати на роботу інваліда в межах встановленої квоти призводить до накладання адміністративного штрафу на службових осіб у розмірі від 20 до 30 мінімальних розмірів оплати праці⁴.

Законодавчі норми багатьох країн відображають думку, що доцільно прив'язувати обов'язкову квоту для працевлаштування інвалідів не до середньооблікової чисельності працівників, а до фактичної кількості робочих місць, пристосованих для праці інвалідів, або до рівня мінімальної оплати праці, або до інших критеріїв, залежно від регіону.

Також у рахунок квоти зараховується працевлаштування інваліда з частковою зайнятістю та роботою за сумісництвом (в Ірландії працівник-інвалід, працюючи не менше 20 годин на тиждень, вважається повноцінно працевлаштованим у рахунок виконання квоти).

У законодавстві більшості європейських держав та в Японії існує диференційований підхід до квоту-

вання, який дозволяє, в разі працевлаштування інвалідів з серйозними фізичними вадами та відповідно дуже низькою працездатністю, зараховувати його як такого, що заповнює більше одного робочого місця (іноді 2–3 робочих місця залежно від особливостей стану здоров'я, виконуваної роботи, умов функціонування підприємства та характеру робочого місця)⁵.

Система штрафних санкцій характеризується більшою гнучкістю, ніж це передбачено законодавчими нормами в Україні, та посилюється у разі тривалого незаповнення робочих місць для інвалідів. Водночас прогресивна система штрафів заохочує сумлінних роботодавців, які намагаються якнайбільше виконати встановлений норматив (табл. 3).

У Франції за відхилення від обов'язкової квоти працевлаштування інвалідів стягується платіж у розмірі 600 мінімальних погодинних ставок оплати праці за кожне незаповнене інвалідом робоче місце і в розмірі 1500 мінімальних погодинних ставок оплати праці, якщо місце не заповнюється протягом 3-х років.

Крім того, має місце прогресивна система: чим більше інвалідів працевлаштовані, тим менше буде штраф за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом. Наприклад, у Німеччині штраф сплачується у розмі-

Таблиця 3

Система адміністративних санкцій в зарубіжних країнах

<i>Принципи</i>	<i>Країна</i>	<i>Розміри</i>	<i>Переваги</i>
Своєчасність виконання нормативу працевлаштування	Франція	600 мінімальних погодинних ставок оплати праці за 1 незаповнене робоче місце для інвалідів; 1500 мінімальних погодинних ставок оплати праці, якщо місце не заповнюється протягом 3-х років	Посилення відповідальності та оперативності роботодавців заповнення робочих місць для інвалідів
Прогресивна система штрафів	Німеччина	105 євро за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом при рівні працевлаштування 3%; 180 євро – при рівні працевлаштування 2–3%; 260 євро – при рівні працевлаштування менше 2%	Стимулювання роботодавців до максимального рівня виконання нормативу

Джерело: складено авторами за матеріалами Аналітичного звіту, підготовленого Правничим Комітетом Європейської Бізнес Асоціації з метою висвітлення проблем забезпечення обов'язкового працевлаштування та нормативів робочих місць на підприємствах України, травень, 2008 р.

⁴ Здійснення міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Економічна та соціальна Рада ООН, 25 січня 2010 р., с. 17 18 // E.C.12.RUS.5-RUS-Microsoft Word

⁵ Куровська Г. Основні концепції державної політики залучення осіб з інвалідністю до ринку праці: міжнародний аспект. – Україна: аспекти праці. – №1. – 2007 р. – С. 44.

рі 105 євро за кожне незаповнене місце за працевлаштування понад 3%, 180 євро за працевлаштування 2–3% і 260 – за працевлаштування менше 2%. В Австрії, якщо роботодавець відхилився від обов'язкової квоти за працевлаштування, з нього стягується платіж за кожне незаповнене інвалідом робоче місце у розмірі 200 євро щомісячно⁶.

Висновки і пропозиції:

Для того, щоб зазначений механізм квотування робочих місць для працевлаштування інвалідів в Україні працював більш ефективно та забезпечував працевлаштування інвалідів, доцільно, на нашу думку:

- передбачити у Кодексі України про адміністративні правопорушення адміністративну відповідальність роботодавців за нездійснення реєстрації у Фонді; несвоєчасне подання звіту про зайнятість і працевлаштування інвалідів; подання у звіті недостовірних даних; несплату (неповну сплату) адміністративно-господарських санкцій та пені;
- змінити механізм визначення розмірів квоти з незмінного на гнучкий залежно від виду діяльності підприємства, розміру підприємства, особливості та місця виконання робіт, режиму праці (наявності тяжких та шкідливих умов праці, роботи в нічний час); групи інвалідності працюючих інвалідів, можливостей інвалідів виконувати роботу, потреб ринку праці (з урахуванням зарубіжного досвіду);
- враховувати як виконання квоти працевлаштування інвалідів, зайнятих не лише на умовах повної зайнятості, але й за сумісництвом;

- визначити механізми контролю за виконанням роботодавцями встановлених нормативів робочих місць для працевлаштування інвалідів, сплатою суми адміністративно-господарських санкцій за невиконання нормативу робочих місць та використанням за призначенням наданої роботодавцям державної допомоги та законодавчо закріпити це в Законі України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;

- закріпити обов'язок державних підприємств виконувати норматив робочих місць для інвалідів у Законі України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;

- забезпечити дієвий контроль Фондом соціального захисту інвалідів за дотриманням законодавства в частині виконання роботодавцями нормативу працевлаштування інвалідів;

- запровадити для роботодавців прогресивну систему адміністративно-господарських санкцій за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів (чим більше інвалідів працевлаштовано, тим менше штраф за кожне нестворене для інваліда робоче місце).

Такі пропозиції щодо вдосконалення механізму квотування робочих місць для працевлаштування інвалідів дозволять підвищити зацікавленість і соціальну відповідальність вітчизняних роботодавців у сфері сприяння зайнятості осіб з інвалідністю та поліпшити якість життя інвалідів.



⁶ В центрі уваги: працевлаштування інвалідів – Аналітичний звіт, підготовлений Правничим Комітетом Європейської Бізнес Асоціації з метою висвітлення проблем забезпечення обов'язкового працевлаштування та нормативів робочих місць на підприємствах України, травень, 2008р.// http://www.eba.com.ua/files/documents/Disabled_UKR_Web.pdf