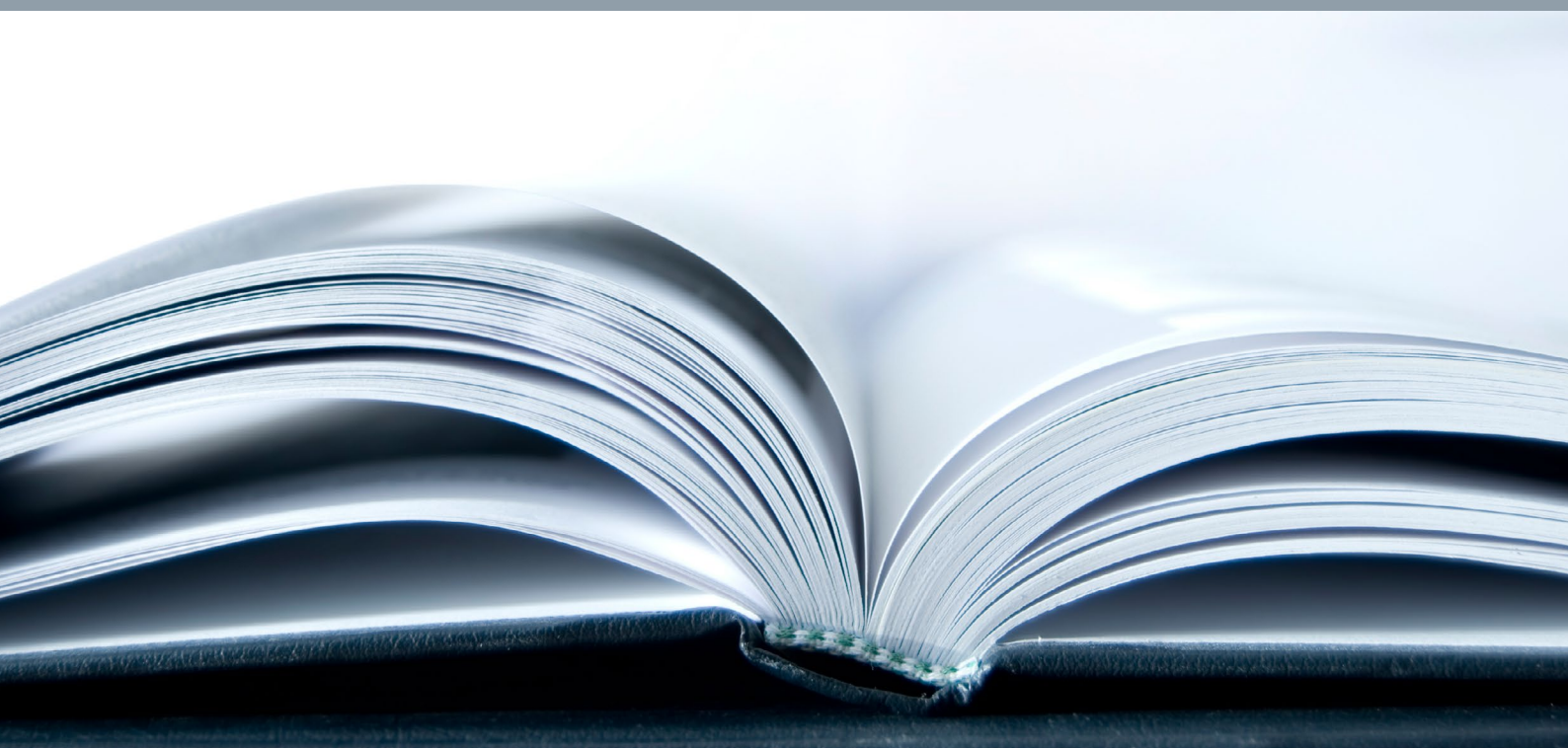


Правова експертиза проєкту Закону України
«Про внесення змін до статті 3 Закону
України **«Про державну допомогу
суб'єктам господарювання»** в частині, що
стосується підтримки громадських
об'єднань осіб з інвалідністю»



Моніка Смуш-Кулеша
Богдан Мойса

Травень 2021



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Правова експертиза проєкту Закону України
«Про внесення змін до статті 3 Закону
України **«Про державну допомогу
суб'єктам господарювання»** в частині,
що стосується підтримки громадських
об'єднань осіб з інвалідністю»

Моніка Смуш-Кулеша,
міжнародна консультантка Ради Європи, викладачка
кафедри європейського, міжнародного та колективного
трудоного права Лодзького університету, кандидатка
юридичних наук, суддя обласного суду в Лодзі

Богдан Мойса,
національний консультант Ради Європи, аналітик
Української Гельсінської спілки з прав людини

Погляди, висловлені в цій публікації,
належать авторам і необов'язково
відображають офіційну політику
Ради Європи.

Ця публікація розроблена в межах діяльності
Проекту Ради Європи "Розвиток соціальних
прав людини як ключовий чинник сталої
демократії в Україні".

Усі запити щодо відтворення чи перекладу
всього чи частини цього документа потрібно
скеровувати в Директорат зв'язку (F-67075
Strasbourg Cedex або на електронну
адресу publishing@coe.int). Усю іншу
кореспонденцію щодо цього документа
потрібно надсилати в Департамент
Європейської соціальної хартії Ради Європи –
Department of the European Social Charter, DGI,
Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex
або на електронну адресу social.charter@coe.int.

Обкладинка й оформлення:
ФОП Ніжинський С. Ф.

Фото: © Freepik

Переклад цього документа здійснено в
межах Проекту Ради Європи "Розвиток
соціальних прав людини як ключовий чинник
сталої демократії в Україні" і є виключною
відповідальністю перекладачів.

© Рада Європи, травень 2021 року
Надруковано в Раді Європи

Зміст

ВСТУПНІ ЗАУВАЖЕННЯ	5
АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ	6
АНАЛІЗ НОРМ РАДИ ЄВРОПИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ	15
ВИСНОВКИ	20

Вступні зауваження

Міністерство соціальної політики України запросило аналіз проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в частині, що стосується підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю» в контексті його відповідності стандартам Ради Європи та Угоди про асоціацію між Європейським Союзом і Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку.

Офіційний запит був поданий в Проєкт Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні», який реалізується Радою Європи в рамках Плану дій РЄ–Україна на 2018-2021 роки. Проєкт аналізу надано на запит д-р Моніка Смуш-Кулешу, міжнародної експертки Ради Європи, і пана Богдана Мойсу, українського експерта.

Аналіз забезпечує правову експертизу проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в частині, пов'язаній з підтримкою громадських об'єднань осіб з інвалідністю» на предмет його можливих наслідків і сумісності з відповідними стандартами Ради Європи, а також кращих європейських практик. Аналіз, зокрема, зосереджений на тому, як проєкт Закону вплине на функціонування громадських об'єднань осіб з інвалідністю і чи відповідають пропоновані зміни стандартам Європейської соціальної хартії. Крім того, експертиза перевіряє, чи вивчає прецедентна практика Європейського комітету з соціальних прав питання, порушені в законопроєкті. Що стосується методології, аналіз був підготовлений на основі стандартів Ради Європи, що впливають з Європейської соціальної хартії (переглянутої), а також відповідної практики Європейського комітету з соціальних прав.

Аналіз українських нормативних актів

Міжнародна експертна група Ради Європи (надалі – «Експертна група»), розглянувши проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в частині, що стосується підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю» (на далі – «Законопроєкт») поданий листом Міністерства соціальної політики України (надалі – «Мінсоцполітики») № 4443/0/2-21/58 від 11 березня 2021 року ухвалила наступне:

Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (надалі – «Закон про державну допомогу») встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги. Законопроєкт пропонує внести зміни до статті 3 Закону про державну допомогу щодо сфери його застосування.

Стаття 3 Закону № 1555-VII передбачає наступне:

” Стаття 3. Сфера застосування Закону

1. Дія цього Закону поширюється на будь-яку підтримку суб'єктів господарювання надавачами державної допомоги за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів для виробництва товарів або провадження окремих видів господарської діяльності, окрім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

2. Дія цього Закону не поширюється на підтримку:

1) у сфері сільськогосподарського виробництва та рибальства, виробництва зброї і військового спорядження для потреб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної

служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

2) господарської діяльності, пов'язаної з:

- інвестуванням в об'єкти інфраструктури із застосуванням процедур державних закупівель;
- наданням послуг, що становлять загальний економічний інтерес, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг. Перелік послуг, що становлять загальний економічний інтерес, встановлюється Кабінетом Міністрів України;

3) проєктів, що реалізуються Українським культурним фондом у порядку, встановленому Законом України «Про Український культурний фонд»;

4) проєктів, що реалізуються Українським інститутом книги у порядку, встановленому Законом України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні.

Законопроект пропонує доповнити пункт 2 статті 3 підпунктом 5 і регулювати питання незастосування Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» також для підтримки:

- ” 5) у вигляді пільг з оподаткування, фінансової допомоги, позики, дотації за рахунок сум адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, що надійшли до державного бюджету, для підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, а також інших суб'єктів господарювання відповідно до Закону України „Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні.

Відповідно до «Пояснювальної записки до проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в частині, що стосується підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю» підготовлений Законопроект з метою підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю та на виконання пункту 1 статті 7 підпункту 1 пункту 1 Указу Президента України № 875 від 3 грудня 2019 року «Про підвищення ефективності заходів у сфері прав осіб з інвалідністю», в якому Уряду було доручено вивчити можливості спрощення механізмів надання державної допомоги громадським об'єднанням осіб з інвалідністю, заснованим ними підприємствам, а також суб'єктам господарювання, що звернулися до відповідних органів з метою створення робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, у тому числі шляхом внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання. Очікуваним впливом законопроекту є «підтримка підприємств громадських об'єднань осіб з інвалідністю з метою забезпечення зайнятості та створення нових робочих місць для працевлаштування

осіб з інвалідністю» та «підвищення рівня зайнятості осіб з інвалідністю; зростання заробітної плати на підприємствах громадських об'єднань осіб з інвалідністю»¹.

Ідея звільнити державну допомогу працедавцям, на підприємствах яких переважають особи з інвалідністю та/або які надають їм реабілітаційні послуги, від з-під дії Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» була запропонована громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю. Законопроект однозначно підтримали Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю, Українське товариство сліпих, Українське товариство глухих, Конфедерація громадських організацій інвалідів України і Національна асамблея людей з інвалідністю України².

Перед оцінкою Законопроекту слід зазначити, що запропонована поправка не передбачає незастосування Закону України про державну допомогу суб'єктам господарювання для підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю як таких, а обмежує звільнення тільки до перерахованих форм державної допомоги, а саме: «у вигляді пільг з оподаткування, фінансової допомоги, позики, дотації за рахунок сум адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, що надійшли до державного бюджету, для підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, а також інших суб'єктів господарювання відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні».

У той час як відповідно до пункту 1 статті 4 Закону про державну допомогу:

”Державна допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів..

Державна допомога може реалізовуватися, зокрема, у таких формах:

- 1) надання субсидій та грантів;
- 2) надання дотацій;
- 3) надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів;
- 4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання;
- 5) надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами;

1. Міністерство соціальної політики України, Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в частині, що стосується підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю», с. 2.

2. Лист Національної Асамблеї людей з інвалідністю України від 01.08.2021 р., № 190/1.

б) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;

7) надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових;

8) продаж державного майна за цінами, нижче ринкових;

9) збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів.

Відповідно до статті 6 Закону про державну допомогу:

” Державна допомога, що може бути визнана допустимою

1. Державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для таких цілей:

1) сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим;

2) виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру;

3) сприяння окремим видам господарської діяльності або окремим економічним сферам, або суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах, за умови, що це не суперечить міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

4) підтримки культури, креативних індустрій, туризму та збереження культурної спадщини, якщо вплив такої державної допомоги на конкуренцію є неістотним.

2. Кабінет Міністрів України визначає критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, що надається для цілей, передбачених частиною першою цієї статті, зокрема, таких категорій (...)

Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для працевлаштування окремих категорій працівників, зокрема осіб з інвалідністю, і створення нових робочих місць затверджені Постановою Кабінету Міністрів України

від 31 січня 2018 року № 33 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць.

Згідно з пунктом 3 вищезазначених критеріїв, державна допомога на працевлаштування є допустимою у разі, коли:

■ надається з метою сприяння працевлаштуванню та створенню нових робочих місць для осіб з інвалідністю;

■ державна допомога на працевлаштування спрямована на відшкодування суб'єктам господарювання витрат на: оплату праці осіб з інвалідністю та сприяння в працевлаштуванні осіб з інвалідністю, та створенні нових робочих місць для зазначених осіб (здійснення заходів, спрямованих на стимулювання самостійності та адаптації особи до робочого середовища, підвищення рівня конкурентоспроможності з урахуванням вразливості особи на ринку праці, її супровід під час вирішення соціально-побутових питань, підтримка під час спілкування з роботодавцем, допомога у врегулюванні конфліктів);

Відповідно до п. 12:

”Максимальний розмір державної допомоги на працевлаштування, яка може надаватися на відшкодування суб'єктам господарювання витрат на оплату праці осіб з інвалідністю, становить не більше 75 відсотків розміру таких витрат.

Державна допомога на відшкодування суб'єктам господарювання витрат на оплату праці осіб з інвалідністю може надаватися протягом будь-якого строку працевлаштування таких осіб.

Відповідно до п. 13:

”Максимальний розмір державної допомоги на працевлаштування, яка може надаватися на відшкодування суб'єктам господарювання витрат на сприяння в працевлаштуванні осіб з інвалідністю, становить не більше 100 відсотків розміру таких витрат.

Витратами на сприяння в працевлаштуванні осіб з інвалідністю є:

- витрати на розумне пристосування приміщень для роботи осіб з інвалідністю, облаштування робочого місця особи з інвалідністю, у тому числі спеціального;
- витрати на оплату праці працівника виключно за робочий час, витрачений ним для надання допомоги особі з інвалідністю в процесі здійснення такою особою професійних обов'язків, а також на організацію заходів з підвищення

рівня конкурентоспроможності з урахуванням обмежених можливостей особи з інвалідністю, адаптації такої особи до робочого середовища, її супровід під час соціальних і адміністративних заходів, підтримка під час спілкування з роботодавцем і допомога у врегулюванні конфліктів, витрати на навчання працівника, що буде надавати зазначену допомогу особі з інвалідністю;

- витрати на розумне пристосування або придбання основного та додаткового обладнання чи програмного забезпечення з урахуванням обмежених можливостей особи з інвалідністю, у тому числі додаткові витрати на адаптовані або допоміжні технічні пристрої;

- витрати, прямо пов'язані з перевезенням осіб з інвалідністю до місця роботи та до місць провадження пов'язаної з роботою діяльності;

- витрати на оплату праці за час, витрачений особою з інвалідністю на медичну реабілітацію;

- витрати на будівництво, установлення або модернізацію виробничого обладнання, а також будь-які адміністративні та транспортні витрати суб'єкта господарювання за умови, що вони безпосередньо пов'язані з працевлаштуванням осіб з інвалідністю, у разі утворення суб'єктом господарювання підприємства, на якому кількість працевлаштованих осіб з інвалідністю становитиме не менше 30 відсотків загальної чисельності працівників.

Відповідно до статей 9-11 Закону про державну допомогу органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкт, що діє від імені держави) подають повідомлення Уповноваженому органу (Антимонопольний комітет) щодо нової державної допомоги. За результатами розгляду повідомлення, Антимонопольний комітет приймає рішення щодо допустимості державної допомоги. Передбачається, що рішення може бути прийняте про: «3) допустимість нової державної допомоги для конкуренції за умови виконання надавачем та отримувачами державної допомоги встановлених Уповноваженим органом зобов'язань»³.

Відповідно до зазначеного зобов'язанням Мінсоцполітики надіслало в Антимонопольний комітет два повідомлення про плановану державну допомогу підприємствам організацій осіб з інвалідністю (далі – ПГООІ). Ціллю державної допомоги в повідомленнях були пов'язані

3. Там само. Пункт 3 частини сьомої статті 11.

з працевлаштуванням осіб з інвалідністю, створенням нових робочих місць та діяльністю з підтримки ПГООІ. Рішення Антимонопольного комітету України №426-р від 13.06.2019 р. стосувалось п'яти видів державної допомоги:

- 1. Технічне оновлення робочих місць для людей з інвалідністю.
- 2. Створення на робочому місці особи з інвалідністю належних санітарно-гігієнічних умов згідно з індивідуальною програмою реабілітації такої особи.
- 3. Створення робочих місць для людей з інвалідністю.
- 4. Створення умов для занять фізичною культурою та спортом.
- 5. Випуск спеціальної літератури та аудіозаписів (зокрема для професійної підготовки людей з інвалідністю) з метою комплектування бібліотек.

У своєму рішенні Антимонопольний комітет визнав 1-й, 2-й і 3-й види державної допомоги чинною державною допомогою відповідно до Закону про державну допомогу і зробив висновок про допустимість 4-го і 5-го видів державної допомоги до конкурсу за умови, що постачальник державної допомоги виконує умови згідно із пп. 13, 14 і 15 Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для працевлаштування окремих категорій працівників і створення нових робочих місць, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України № 33 від 31 січня 2018 року. Друге рішення Антимонопольного комітету України № 27-п від 13.06.2019 р. охоплювало податкові пільги для ПГООІ.

Крім того, необхідно зазначити, що Законопроект посиляється на Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю», зокрема, на адміністративно-господарські санкції, що накладаються за невиконання квот для прийняття на роботу осіб з інвалідністю. Використання зібраних коштів пропонується виключити з обсягу державної допомоги в розумінні Закону про державну допомогу.

Згідно зі статтею 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»:

«Підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичні особи, які використовують найману працю, де середньооблікова чисельність працюючих осіб з інвалідністю менша, ніж встановлено нормативом, передбаченим статтею 19 цього Закону, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції, сума яких визначається в розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, в установі, організації, у тому числі на підприємстві, в організації громадських організацій осіб з інвалідністю, у фізичної особи, яка користується послугами найманих робітників, за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю (п. 1).

Суми адміністративно-господарських санкцій та пені, що надійшли до державного бюджету, використовуються Фондом соціального захисту інвалідів для:

■ фінансування цим Фондом заходів, які здійснюються центральними органами виконавчої влади та підпорядкованими їм установами, у тому числі спеціалізованими, і підприємствами, організаціями громадських організацій осіб з інвалідністю, щодо соціальної, трудової, фізкультурно-спортивної (за поданням Національного комітету спорту інвалідів України) та професійної реабілітації осіб з інвалідністю;

■ надання підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичним особам, які використовують

найману працю, 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. Цільові позики підприємствам та організаціям громадських організацій осіб з інвалідністю надаються лише за наявності рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, ветеранів війни;

■ фінансування витрат на професійне навчання осіб з інвалідністю, у тому числі за направленням державної служби зайнятості, на професійне навчання осіб з інвалідністю з-поміж випускників спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), 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 (за поданням Національного комітету спорту інвалідів України) та професійної реабілітації осіб з інвалідністю (відновлення працездатності шляхом забезпечення особи з інвалідністю технічними реабілітаційними засобами, створення умов для заняття фізичною культурою і спортом, оплата навчання та перекваліфікації, створення на робочому місці особи з інвалідністю належних санітарно-гігієнічних, виробничих і технічних умов згідно з індивідуальною програмою реабілітації особи з інвалідністю, випуск для осіб з інвалідністю спеціальної літератури та аудіозаписів для їх професійної підготовки), працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом створення робочих місць, у тому числі спеціальних робочих місць, а також надання фінансової допомоги на технічне оснащення наявних 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 центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, ветеранів війни;

■ надання підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичним особам, які використовують найману працю, 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 центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, ветеранів війни;

■ на функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації осіб з інвалідністю і державних центрів соціальної реабілітації дітей з інвалідністю в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України» (п. 6).

Європейський комітет з соціальних прав у Висновках від 2020 і 2016 років виявив наступну ситуацію в Україні:

■ *не відповідає пункту 1 статті 15 Хартії на тій підставі, що право дітей з інвалідністю на освіту в загальноосвітньому середовищі не ефективно гарантовано⁴;*

■ *не відповідає пункту 2 статті 15 Хартії на тій підставі, що працевлаштування на відкритому ринку праці не було ефективно гарантовано щодо осіб з інвалідністю⁵;*

4. ЄКСП, Висновки 2020 р., Україна, пункт 1 статті 15.

5. ЄКСП, Висновки 2020 р., Україна, пункт 2 статті 15; ЄКСП, Висновки 2016 р., Україна, пункт 2 статті 15.

■ не відповідає пункту 3 статті 15 Хартії на тій підставі, що не встановлено, що антидискримінаційне законодавство поширюється на сферу житла, транспорту і зв'язку⁶.

На підставі Заключних зауважень Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю (CRPD/C/UKR/CO/1, вересень 2015 року) Комітет зазначив, що Комітет ООН був стурбований тим, що більшість людей з інвалідністю залишаються безробітними. Крім того, Комітет був стурбований відсутністю можливостей працевлаштування для осіб з інтелектуальними та психічними порушеннями і відсутністю політики або програм підтримуваної зайнятості на відкритому ринку праці⁷.

6. ЄКСП, Висновки 2016 р., Україна, пункт 3 статті 15.

7. ЄКСП, Висновки 2020 р., Україна, пункт 2 статті 15.

Аналіз норм Ради Європи та європейських стандартів

Оцінка законопроєкту повинна проводитися у світлі стандартів Європейської соціальної хартії (переглянутої), прецедентного права ЄКСП, Угоди про асоціацію між Європейським союзом і Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з одного боку, та Україною – з іншого (надалі – «Угода про асоціацію»)⁸ і кращі європейські практики.

Європейська соціальна хартія (переглянута) визнає право осіб з інвалідністю на недискримінацію (стаття E), незалежність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства (частина I, пункт 15) і накладає зобов'язання на держави-члени в цій сфері (стаття 15).

Відповідно до статті 15:

”З метою забезпечення особам з інвалідністю, незалежно від їхнього віку та характеру і походження їхньої інвалідності, ефективного здійснення права на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства Сторони зобов'язуються, зокрема:

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

⁸ OJ L 161 29.5.2014, с. 3.

спеціальних робочих місць з урахуванням ступеня інвалідності. У деяких випадках такі заходи можуть вимагати використання спеціалізованих служб працевлаштування та надання допомоги;

3. сприяти їхній всебічній соціальній інтеграції та участі у житті суспільства, зокрема, шляхом вжиття заходів, включаючи технічну допомогу, що спрямовані на усунення перешкод для спілкування і пересування і що надають доступ до транспорту, житла, культурної діяльності і відпочинку.

Відповідно до статті E:

”Здійснення прав, викладених у Хартії, має бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, стану здоров'я, належності до національної меншини, народження або інших обставин.

Проте у Хартії прямо не розглядаються форми державної допомоги, що надаються організаціям осіб з інвалідністю та іншим суб'єктам господарювання, які приймають на роботу таких осіб. Крім того, Хартія не встановлює будь-яких правил щодо допомоги, що надається державами через державні ресурси з точки зору можливості спотворення конкуренції, віддаючи перевагу певним підприємствам або виробництву певних товарів. Таким чином, дія запропонованої зміни до Закону про державну допомогу слід розглядати як таку, що лежить в основі стандартів ЄСХ.

Усфері підтримки державою можливостей працевлаштування людей з інвалідністю Європейський комітет з соціальних прав ухвалив – як згідно з пунктом 2 статті 15 ЄСХ:

■ державна допомога, яка надається для заохочення самозайнятості, і програми, спрямовані на полегшення переведення осіб з інвалідністю із захищеної зайнятості на відкритий ринок праці – стратегія інтеграції осіб з інвалідністю на ринок праці, заснована на функціонуванні конкретної програми Мережі інклюзивних підприємств, яка користується кількома послугами зі сприяння у професійній інтеграції (спеціалізоване керівництво для здобувачів, підтримка і допомога на підприємстві перед вступом на посаду, моніторинг прийняття на роботу, закупівля предметів допомоги тощо) і пільг (субсидії та звільнення від внесків). Завдяки цим заходам понад 20 підприємств, що входять до Мережі, запропонували працівникам з інвалідністю 25 посад на відкритому ринку праці⁹;

■ зниження податків з фонду страхування по безробіттю та інших субсидій до заробітної плати працедавцям, які приймають на роботу працівників зі зниженою працездатністю¹⁰;

Однак в обох випадках йшлося про державну допомогу.

9. ЄКСП, Висновки 2020 р., Андорра, пункт 2 статті 15; ЄКСП, Висновки 2012 р., Андорра, пункт 2 статті 15.

10. ЄКСП, Висновки 2020 р., Естонія, пункт 2 статті 15.

Відповідно до повторюваної формули, використовуваної Комітетом, **реалізація Хартії вимагає від держав-учасниць вживати не тільки юридичні дії, а й практичні дії, щоб повною мірою реалізувати права**, визнані в Хартії. Крім того, відповідно до Хартії держави зобов'язані надавати ресурси і вводити оперативні процедури, необхідні для повного здійснення зазначених у ній прав¹¹. Коли досягнення одного з прав є виключно складним і особливо дорогим для вирішення – як це відбувається у випадку прав, гарантованих статтею 15, заходи, яких вживає держава для досягнення цілей Хартії, повинні відповідати наступним трьом критеріям:

” (i) розумні строки,

(ii) вимірний прогрес і

(iii) фінансування, що відповідає максимальному використанню наявних ресурсів.

Крім того, держави-учасниці повинні особливо уважно ставитися до того впливу, який їх вибір зробить на групи з підвищеною вразливістю, а також на інших осіб, яких це стосується, включно з їх сім'ями, на які лягає найважчий тягар у разі інституційних недоліків¹².

Пункт 2 статті 15 вимагає від держав-учасниць сприяти однаковому та ефективному доступу до зайнятості на відкритому ринку праці для осіб з інвалідністю¹³. З цієї метою національне законодавство повинно:

- заборонити дискримінацію за ознакою інвалідності, щоб забезпечити справжню рівність можливостей¹⁴,
- заборонити звільнення через інвалідність¹⁵,
- забезпечувати ефективні засоби правового захисту тим особам, яких визнано незаконно дискримінованими¹⁶.

Крім того, щодо умов праці на роботодавця мають покладатися зобов'язання вживати заходів відповідно до вимоги стосовно розумного пристосування, щоб забезпечити ефективний доступ до працевлаштування та зберегти зайнятість осіб з інвалідністю, зокрема осіб, які отримали інвалідність у період своєї зайнятості в результаті нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання¹⁷.

Захищені можливості працевлаштування повинні бути зарезервовані для тих осіб з інвалідністю, які через інвалідність не можуть інтегруватися у відкритий ринок праці. Вони повинні мати на меті допомогу пільговим категоріям громадян у виході на відкритий ринок праці. Особи, які працюють в установах з облаштованими робочими місцями, де виробництво є основним видом діяльності, мають право на дотримання основних положень трудового законодавства, зокрема право на справедливую винагороду й права профспілок.¹⁸

11. ЄКСП, справа «Міжнародна комісія юристів (ICJ) проти Португалії» (International Commission of Jurists (ICJ) v. Portugal), скарга № 1/1998, рішення по суті справи від 9 вересня 1999 року, п. 32.

12. ЄКСП, справа «Міжнародна асоціація «Аутизм-Європа» проти Франції» (Association internationale Autisme-Europe (IAAE) v. France), скарга № 13/2002, рішення по суті справи від 4 листопада 2003 року, п. 53.

13. ЄКСП, Висновки XX-1 (2012 р.), Чеська Республіка.

14. ЄКСП, Висновки 2003 р., Словенія.

15. ЄКСП, Дайджест практики ЄКСП, грудень 2018 року.

16. ЄКСП, Висновки XIX-1 (2008 р.), Чеська Республіка.

17. ЄКСП, Висновки 2007 р., Заява про тлумачення пункту 2 статті 15.

18. ЄКСП, Висновки XVII-2 (2005 р.), Чеська Республіка.

Окрім вищезазначеного, держави-учасниці ЄСХ мають свободу розсуду щодо інших заходів, яких вони вживають для сприяння доступу осіб з інвалідністю до працевлаштування¹⁹.

Пункт 3 статті 15 також вимагає, серед іншого, ухвалити послідовну політику в контексті інвалідності: позитивні заходи для досягнення цілей соціальної інтеграції та всебічної участі осіб з інвалідністю. Такі заходи повинні мати чітку правову основу й бути скоординованими²⁰.

Що стосується статті Е – вислів «або інший статус», що використовується в цій статті, означає, що перелік охоронюваних підстав не є вичерпним. Таким чином, **інвалідність також є забороненою підставою для дискримінації**, хоча у статті це не вказано.²¹ Принцип рівності, що лежить в основі статті Е, має на увазі не тільки те, що до всіх людей, які перебувають в одній і тій же ситуації, слід ставитися однаково, але також і те, що до людей, що знаходяться в різних ситуаціях, слід ставитися по-різному. Сторони не дотримуються Хартії, якщо без об'єктивного і розумного виправдання вони не відносяться по-різному до осіб, чиї ситуації відрізняються. Іншими словами, людські відмінності в демократичному суспільстві слід не тільки розглядати позитивно, але і чуйно реагувати на них, щоб забезпечити реальну та ефективну рівність. У зв'язку з цим Комітет вважає, що стаття Е забороняє не тільки пряму дискримінацію, але і всі форми непрямой дискримінації. Така **непряма дискримінація може виникати через відсутність належного й позитивного врахування всіх відповідних відмінностей або через відсутність належних заходів для забезпечення того, щоб відкриті для всіх права й колективні переваги були дійсно доступні для всіх**²².

Угода про асоціацію між Європейським союзом і Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з одного боку, та Україною – з іншого (надалі – «Угода про асоціацію») визначає політичні рамки для співпраці між сторонами і покладає зобов'язання на Україну. Після підписання Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання стосовно її положень, в тому числі по важливих з точки зору аналізу статей 262-264.

Відповідно до статті 264 зазначеної Угоди Україна зобов'язалася застосовувати правила державної допомоги, визначені у статті 262, пункті 3 статті 263 або пункті 4 статті 263 вказаної Угоди, і дотримуватися відповідну судову практику Європейського Союзу, а також вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу.

Пункт 1 статті 262 Угоди про асоціацію передбачає, що будь-яка допомога, яка надається Україні або державами-членами Європейського Союзу через державні ресурси, яка спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи підтримку певним підприємствам або виробництву певних товарів, несумісна з належним функціонуванням цієї Угоди тією мірою, в якій це може вплинути на торгівлю між Сторонами.

Відповідно до пунктів 2-4 статті 262 Угоди:

■ «2. Проте вважатиметься сумісним з належним функціонуванням Угоди таке:

19. ЄКСП, Висновки XIV-2 (1998 р.), Бельгія.

20. ЄКСП, Збірник судової практики Європейського комітету з соціальних прав, грудень 2018 року, с. 161.

21. ЄКСП, Справа «Міжнародна асоціація «Аутизм-Європа» (AIAE) проти Франції» (Association internationale Autisme-Europe (AIAE) v. France), скарга № 13/2002, рішення по суті справи від 4 листопада 2003 року, п. 51.

22. ЄКСП, Дайджест практики ЄКСП, грудень 2018 року.

- а) допомога соціального характеру, що надається індивідуальним споживачам, за умови, що така допомога надається без дискримінації, пов'язаної з походженням відповідних товарів;
- б) допомога на відшкодування збитків, спричинених природними катастрофами або надзвичайними ситуаціями.

3. Крім того, може вважатися сумісним з належним виконанням цієї Угоди таке:

- а) допомога для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття;
- б) допомога для сприяння виконанню важливого проекту задля спільного європейського інтересу-1 або для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав-членів Європейського Союзу;
- с) допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних сфер, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін;
- д) допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін.
- е) допомога для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальних блоків виключень та правил щодо горизонтальної і галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до викладених у них умов;
- ф) допомога для інвестицій з метою забезпечення відповідності обов'язковим стандартам, визначеним директивами ЄС, зазначеними у Додатку XXX до Глави 6 («Навколишнє середовище») Розділу V цієї Угоди, протягом зазначеного в ньому періоду імплементації, зокрема адаптації підприємств та обладнання до нових вимог, може бути дозволена в обсязі до 40% прийнятих витрат.

4. Підприємства, уповноважені надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес, або такі, які мають характер прибуткової монополії, підпорядковуються правилам, що містяться в цій частині тією мірою, в якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для них. Розвиток торгівлі не має зазнавати впливу настільки, наскільки це суперечитиме інтересам Сторін.

Відповідно до статті 264 «Сторони погоджуються, що вони будуть застосовувати статтю 262, пункти 3 або 4 статті 263 цієї Угоди, використовуючи як джерела тлумачення критерії, що впливають із застосування статей 106, 107 і 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, основи, керівні принципи та інші адміністративні акти, що діють в Європейському Союзі».

Висновки

■ 1. З урахуванням проведеного вище аналізу можна зробити висновок, що пропонуваній законопроект, схоже, не порушує Європейську соціальну хартію, хоча, що слід підкреслити, його сфера дії виходить за рамки предмета положень ЄСХ з точки зору класифікації конкретних форм пільг, що надаються суб'єктам і організаціям, що надають допомогу людям з інвалідністю як державну допомогу. Європейська соціальна хартія прямо не розглядає форми державної допомоги, що надається організаціям осіб з інвалідністю та іншим суб'єктам господарювання, які приймають на роботу таких осіб. Крім того, ЄСХ не встановлює будь-яких правил щодо допомоги, що надається державами через державні ресурси з точки зору можливості спотворення конкуренції, віддаючи перевагу певним підприємствам або виробництву певних товарів. Таким чином, дія запропонованої поправки до Закону про державну допомогу слід розглядати як таку, що лежить в основі стандартів ЄСХ.

■ 2. Реалізація Хартії вимагає від держав-учасниць вживати не тільки юридичні дії, а й практичні дії, щоб повною мірою реалізувати права, визнані в Хартії. Відповідно до статті 15 держави-учасники зобов'язані вводити спеціальні заходи, які будуть підтримувати людей з інвалідністю і збільшувати їх можливості на відкритому ринку праці в рамках позитивних дій. Така діяльність повинна максимально використовувати наявні фінансові ресурси. Становище осіб з інвалідністю на українському ринку праці виправдовує вжиття позитивних заходів, проте ці заходи повинні відповідати європейським стандартам і критеріям належного законодавства.

■ 3. Виключення допомоги «у вигляді податкових пільг, фінансової допомоги, позик, дотацій, що надходить від адміністративно-господарських санкцій та пені, що накладаються за недотримання квот для прийняття на роботу осіб з інвалідністю, які були зібрані в державному бюджеті в інтересах громадських організацій осіб з інвалідністю та інших суб'єктів господарювання, передбачені Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» зі сфери дії Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», можуть розглядатися як такі, що перебувають у конфлікті з Міжнародними зобов'язаннями України щодо Угоди про асоціацію.

■ 4. Крім того, слід зробити висновок, що запропонована поправка також може бути поставлена під сумнів як така, що не в повному обсязі відповідає стандартам належного законодавства з причин, перерахованих нижче.

■ 5. Обсяг запропонованої поправки до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не відповідає сфері дії пункту 6 статті 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» – не всі види можливого використання сум адміністративно-господарських санкцій та пені, що надійшли до державного бюджету в рамках Фонду соціального захисту людей з інвалідністю виключені зі сфери застосування Закону України «Про державну допомогу» – причини цього не ясні і можуть бути поставлені під сумнів.

■ 6. У відповідності до «Пояснювальної записки до проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» в частині, що стосується підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю» підготовлений Законопроект з метою підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю та на виконання пункту 1 статті 7 підпункту 1 пункту 1 Указу Президента України № 875 від 3 грудня 2019 року «Про підвищення ефективності заходів у сфері прав осіб з інвалідністю», в якому Уряду було доручено вивчити можливості спрощення механізмів державної підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю та суб'єктів господарювання, які звертаються до компетентних органів з метою створення нових робочих місць для осіб з інвалідністю. Однак Законопроект не обмежує звільнення від застосування Закону про державну допомогу тільки громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю та суб'єктами господарювання, які зверталися в компетентні органи з метою створення нових робочих місць для осіб з інвалідністю.

Європейська соціальна хартія, прийнята в 1961 році та переглянута в 1996 році, є аналогом Європейської конвенції з прав людини у сфері економічних і соціальних прав. Вона гарантує широке коло прав людини, пов'язаних із працевлаштуванням, житлом, охороною здоров'я, освітою, соціальним захистом і добробутом.

Жоден інший правовий документ на загальноєвропейському рівні не передбачає такий всеосяжний і повний захист соціальних прав, як Хартія.

Тому Хартію розглядають як Соціальну конституцію Європи, вона є важливим компонентом структури прав людини на континенті.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона складається із 47 держав-членів, зокрема всіх членів Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням положень Конвенції в державах-членах Ради Європи.



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

