

Віталій Кондратенко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
і правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Проаналізовано нормативно-правові акти, у яких закріплено механізми організації та реалізації професійної орієнтації. З'ясовано систему адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю та запропоновано окремі шляхи їхнього розвитку.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, професійна орієнтація.

Кондратенко В.

Актуальные вопросы совершенствования административно-правовых средств обеспечения профессиональной ориентации лиц с инвалидностью

Осуществлен анализ нормативно-правовых актов, в которых закреплены механизмы организации и реализации профессиональной ориентации. Выяснена система административно-правовых средств обеспечения профессиональной ориентации лиц с инвалидностью и предложены отдельные пути их развития.

Ключевые слова: административно-правовые средства, органы публичной администрации, лица с инвалидностью, профессиональная ориентация.

Kondratenko V.

Pressing questions of perfection of administrative facilities of professional orientation of persons with disability

The analysis of normative acts the mechanisms of organization and realization of professional orientation are envisaged in that is carried out in the article. The system of administrative facilities of professional orientation of persons is found out with disability and the separate ways of their development are offered.

Keywords: administrative facilities, organs of public administration, persons with disability, professional orientation.

Постановка проблеми. Право на працю є складною соціально-економічною та юридичною конструкцією, яка базується на ст. 43 Конституції України, набула свого розвитку в сукупності різногалузевих правових положень. У силу системних порушень функцій організму люди з інвалідністю потребують особливих владних зусиль з боку компетентних органів державної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування адміністративного та фінансового характеру щодо пошуку підходящої роботи з урахування офіційних медичних рекомендацій. Разом із тим, адміністративно-правове забезпечення права на працю вказаної категорії осіб не обмежується лише працевлаштуванням й належною організацією подальшої зайнятості.

Повнота системи публічного забезпечення права на працю передбачає включення до неї відповідних адміністративно-правових засобів, спрямованих на реалізацію професійної орієнтації. Остання є однією із основних складових трудової діяльності та ефективної соціальної інтеграції осіб з інвалідністю. Отже, професійна орієнтація виступає обов'язковою ланкою реалізації права на працю, що сприяє формуванню та визначенню у таких людей професійних інтересів, здібностей, мотивування до активної трудової діяльності тощо.

Стан дослідження. Теоретико-правовий аналіз актуальних питань щодо правового забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю, а також відповідної практичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування протягом останніх років здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: Л. Г. Авдєєв, Л. В. Балабанова, Ю. А. Будник, Д. М. Виноградський, О. Й. Лесько, В. Т. Лозовецька, Л. І. Михайлова, Л. І. Ніколюк, О. В. Сардак, Н. А. Стельмах, О. М. Шканова та ін.

Метою дослідження є з'ясування системи адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю та визначення подальших шляхів її розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття, форми та види професійної орієнтації є предметом постійних наукових пошуків представників різних сфер знань, однак найбільший інтерес проявляють вчені, що досліджують питання соціалізації особистості та менеджменту персоналу. У цьому ракурсі Л. І. Михайлова вказує, що професійна орієнтація уособлює систему методів, засобів впливу на осіб, які навчаються та працевлаштовуються, спрямована на своєчасне залучення їх у виробництво, раціональну розстановку та ефективне використання на основі об'єктивної оцінки та врахування схильностей, здібностей та якісних характеристик [1, с. 68].

Л. І. Ніколюк, Л. О. Пономаренко, Н. А. Стельмах наголошують, що за несталих умов економічної конкуренції людина прагне до самореалізації в конкретній професії та загалом в різних сферах життя через досягнення нею вершин професійної майстерності у вчасно обраній сфері трудової діяльності. Професійна орієнтація як система заходів підтримки особистості в ситуації професійного вибору й зростання покликана створити профорієнтаційне середовище для самостійного узгодження особистістю динамічних суперечностей між вимогами професії та досягнутим рівнем розвитку у межах обраного виду праці [2, с. 25].

Правовий базис з окреслених питань ґрунтується на положеннях Закону України «Про зайнятість населення», згідно з яким з метою професійного самовизначення кожен має право на професійну орієнтацію, яке забезпечується шляхом надання послуг з вибору або зміни професії, виду діяльності тощо. Професійна орієнтація передбачає комплекс соціально-економічних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення, виявлення здібностей, інтересів та інших чинників особистості, що впливають на вибір або зміну професії та виду трудової діяльності [3].

У Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» наведено інше поняття професійної орієнтації, яке враховує специфіку особливих трудових потреб осіб з інвалідністю, однак не у повній мірі узгоджується із визначенням наведеним вище. Так, професійна орієнтація – складова реабілітаційного процесу, що включає систему форм, методів, засобів впливу на особу для сприяння її професійному самовизначенню з урахуванням стану здоров'я, освітнього рівнів, інтересів, здібностей, психофізіологічних особливостей та потреб економіки [4]. Водночас у Положенні про організацію професійної орієнтації населення, затвердженому наказом МОН України № 27/169/79 від 31.05.1995 р. (далі – Положення про організацію професійної орієнтації населення), зазначено, що професійна орієнтація населення – комплексна система форм, методів та засобів впливу на особу з метою оптимізації її професійного самовизначення на основі врахування професійно важливих особистісних характеристик кожного індивідуума та потреб ринку праці. Вона спрямована на досягнення збалансованості між професійними інтересами і можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності [5].

Сукупність заходів з професійної орієнтації передбачає надання населенню актуальної інформації та проведення консультування, а також здійснення професійного добору і відбору з подальшою адаптацією на робочому місці. У цьому процесі провідна роль відводиться професійному консультанту, часто фахівцю у сфері психології чи соціальної педагогіки, який здійснює допомогу у виборі або зміні професії чи виду діяльності, на основі індивідуальних характеристик людини.

Отже, лише дотримання засад комплексності на вказаних етапах професійної орієнтації дозволить повноцінно залучати до праці значну кількість населення з психофізичними порушеннями функцій організму. Обов'язковими умовами професійного інформування та консультування осіб з інвалідністю виступає таке: а) надання чіткої, розлогої та зрозумілої інформації про стан ринку праці та найбільш затребувані професії без акцентування лише на сферах, які підходять для таких осіб, не допускаючи підстав для дискримінації; б) професійний і толерантний підхід до індивідуальних якостей особи, щодо якої здійснюються профорієнтаційні заходи; в) консультування здійснювати у ракурсі мотивування до активної трудової діяльності, з роз'ясненням позитивних соціальних, економічних та інших аспектів постійної зайнятості.

Важливими етапами професійної орієнтації є професійний добір, що передбачає систему профдіагностичного обстеження, спрямованої на визначення конкретних професій, найбільш придатних для оволодіння ними конкретною особою. Після визначення найбільш підходящої професії чи сфери зайнятості проводиться професійний відбір з метою визначення ступеню придатності особи до окремих видів професійної діяльності згідно з нормативними вимогами. У Положенні про організацію професійної орієнтації населення закріплено, що професійний відбір має здійснюватися за процедурою у відповідно до Переліку професій та спеціальностей, що вимагають професійного відбору, однак вказаний документ на сьогодні не прийнятий. Важливим є розробка вказаного акту Кабінетом Міністрів України, де окремі положення присвятити питанням забезпечення рівності осіб з інвалідністю до неупередженого професійного відбору.

Отже, професійну орієнтацію слід розглядати у широкому та вузькому значенні, де широке розуміння охоплює не лише системну спрямованість дорослої особи на професійне навчання та підбір конкретної професії за перманентних змін ринку праці. Вона включає низку інших варіативних мотивів діяльності та категорій населення, зокрема здобувачів освіти молодого віку, формуючи у них певне мислення та вектори первинного здобуття і розвитку професійних компетентностей у ході здійснення освітнього процесу.

Проведений аналіз основних нормативно-правових актів з окреслених питань дозволяє зробити висновок, що на сьогодні відсутнє єдине законодавче бачення щодо системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю, напрямів реалізації їхніх відповідних владних повноважень, а також узгодженості дій та співпраці між органами публічної адміністрації. Зокрема, у Концепції державної системи професійної орієнтації населення, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України № 842 від 17.09.2008 р., визначено, що публічне управління у цій сфері здійснюють такі центральні органи виконавчої влади: Мінсоцполітики України – щодо всіх соціальних груп незайнятого та зайнятого працездатного населення; МОН України – щодо дітей та молоді, які навчаються у закладах освіти різних рівнів; МОЗ України – щодо осіб зі стійким розладом функцій організму, які призводять до обмеження життєдіяльності [6]. Натомість у Положенні про організацію професійної орієнтації населення визначено, що управління професійною орієнтацією осіб з інвалідністю здійснюють виключно Мінсоцполітики України та МОЗ України, у системі яких на всіх рівнях призначаються працівники, відповідальні за цю роботу.

У відповідності до вітчизняного законодавства профорієнтаційною роботою щодо осіб з інвалідністю цілеспрямовано або опосередковано займається значна кількість установ, діяльність яких врегульована нормами адміністративного законодавства, у тому числі: а) в освітній сфері: заклади освіти загально-го та спеціального типів, міжшкільні навчально-виробничі комбінати; б) у медико-реабілітаційній сфері: заклади охорони здоров'я, навчально-реабілітаційні установи, реабілітаційні установи, медико-соціальні експертні комісії; в) у соціально-трудова сфері: управління соціального захисту населення, центри зайнятості, територіальні органи Мінсоцполітики України, молодіжні центри праці, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Відповідно до Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається, затвердженого наказом МОН України та Мінсоцполітики України № 159/30/1526 від 02.06.1995 р., професійна орієнтація здійснюється системою закладів освіти України на всіх рівнях освіти. Вона охоплює допрофесійний і професійний періоди [7]. У даному випадку адміністративно-правові засоби забезпечення професійної орієнтації узгоджуються з відповідними юридичними засобами організації та реалізації права вказаної категорії осіб на освіту. Разом з тим слід зауважити, що органи публічної адміністрації здійснюють не лише загальну організацію професійної орієнтації у межах освітнього процесу у закладах загальної середньої освіти, але й забезпечують ґрунтовну трудову підготовку окремої категорії учнів старшого шкільного віку у міжшкільних навчально-виробничих комбінатах [8].

Адміністративно-правовий механізм реалізації другого із зазначених періодів здійснення професійної орієнтації включає загальну та спеціальну складові, що охоплює не лише час навчання, але й подальший пошук роботи. Загальний порядок стосується всього працездатного населення, що передбачає самостійні та ініціативні дії, зокрема осіб з інвалідністю, спрямовані на реєстрацію у центрах зайнятості як безробітних згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 198 від 20.03.2013 р. Після чого на виконання вимог положень наказу Мінсоцполітики України, МОН України № 318/655 від 31.05.2013 р., та інших відповідних нормативно-правових актів проводяться різні види профорієнтаційної роботи.

Щорічно у середньому профорієнтаційні послуги Державної служби зайнятості отримують близько 900 тис. осіб, які навчаються у закладах загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти [9]. Разом із тим, на сьогодні дієвість профорієнтаційної роботи, яка проводиться системою центрів зайнятості, хоча й охоплює понад 95% всіх зареєстрованих безробітних, залишається на неналежному рівні, що визнано офіційно відповідними контролюючими органами. На вирішення цієї проблеми запроваджено Програму Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017–2020 рр., схвалено постановою Правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття № 145 від 07.09.2017 р. Разом із тим, у цій програмі щодо осіб з інвалідністю відсутні будь-які згадки.

Отже, розвиток професійної орієнтації людей з системними порушеннями функцій організму слід розпочати із закріплення відповідних положень у Програмі Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017–2020 рр. Крім того, спільним наказом Мінсоцполітики України, МОН України, МОЗ України та Державної служби зайнятості затвердити План дій щодо розвитку професійної орієнтації осіб з інвалідністю до 2022 р.

Пропонований стратегічний документ має узгоджуватися з постановою Правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття № 145 від 07.09.2017 р., включаючи два етапи реалізації. Перший етап (2019–2020 рр.), який спрямований на таке: удосконалення відповідного законодавства; забезпечення суб'єктів надання профорієнтаційних послуг необхідними матеріалами з питань профорієнтації осіб з інвалідністю; укомплектування навчально-реабілітаційних установ і центрів зайнятості спеціалістами з професійної орієнтації; розвиток системи професійної орієнтації учнів (вихованців) старших класів закладів освіти загального і спеціального типу щодо усвідомленого вибору професії.

Другий етап (2021–2022 рр.), який спрямований на таке: впровадження дистанційної форми профорієнтації; адаптацію профорієнтаційних послуг з використанням інтернет-ресурсів органів публічної адміністрації до потреб осіб з інвалідністю; активізацію профорієнтаційної діяльності центрів професійно-технічної освіти Державної служби зайнятості із залученням роботодавців; розвиток практики профорієнтації людей з особливими освітніми потребами та одночасним набуттям ними практичних навичок; розширення співпраці місцевих органів публічної адміністрації і центрів зайнятості щодо здійснення профорієнтації на рівні об'єднаних територіальних громадах.

Окрім наведеного загального порядку забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю, законодавством передбачено також спеціальний порядок, який має більш комплексний характер, та поряд із системою центрів зайнятості, організується та реалізується й іншими суб'єктами надання відповідних послуг. Згідно з п. 4.4 Положення про організацію професійної орієнтації населення алгоритм залучення таких людей до трудової діяльності передбачає активну участь органів та установ охорони здоров'я та соціального захисту населення. У даному випадку профорієнтація розділена на два етапи, де спочатку вона проводиться вказаними суб'єктами, після чого відбувається направлення до центрів зайнятості. Таким чином, щодо осіб з інвалідністю здійснюється комплекс профорієнтаційних заходів спеціалістами різного спрямування, що зумовлено їхніми індивідуальними специфічними характеристиками, для подальшого кращого професійного добору чи відбору.

Забезпечення права на професійну орієнтацію не обмежується виключно діяльністю Державної служби зайнятості та державними органами і установами, які сприяють такій діяльності. Зумовлено це тим, що трудова діяльність осіб з інвалідністю поряд із працевлаштування може мати інший характер, який пов'язаний з підприємницькою діяльністю, самозайнятістю та ін. Таким чином, важливим є фактор професійної визначеності таких людей, які вони реалізують вже за власним баченням і реальними психофізичними можливостями. З урахуванням зазначеного, Порядок надання територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, послуг з професійної орієнтації осіб, затверджений наказом Мінсоцполітики України № 2 від 03.01.2013 р., унормовує профорієнтаційну роботу, встановлює чіткі вимоги до надання відповідних послуг.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного слід зробити висновок, що система адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю включає таке: а) адміністративно-правові положення, в яких закріплено механізм забезпечення права на працю за рахунок здійснення професійного інформування, консультування, добору і відбору суб'єктами публічного і приватного права; б) затверджений порядок надання профорієнтаційних послуг компетентними органами публічної адміністрації, окремими державними установами, а також форми та напрями їхньої взаємодії; в) організаційна та виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб щодо організації та реалізації профорієнтаційної роботи.

Профорієнтаційна робота щодо осіб з інвалідністю в Україні не відповідає міжнародним стандартам і реальним потребам ринку праці розвинутих країн світу, де враховуються інтереси національних економік у поєднанні із задоволенням особливих професійних потреб вказаної категорії осіб. Вітчизняна система професійної орієнтації на всіх ланках має недовірливий характер, оскільки передбачені законодавством адміністративно-правові засоби її забезпечення спрямовуються переважно на формальну реалізацію владних повноважень компетентних органів публічної адміністрації. У зв'язку із чим насамперед слід спільним наказом Мінсоцполітики України, МОН України, МОЗ України та Державної служби зайнятості затвердити План дій щодо розвитку професійної орієнтації осіб з інвалідністю до 2022 р. та послуговуватися пропонованим Типовим порядком надання послуг з професійної орієнтації населення.

Список використаних джерел

1. Михайлова Л. І. *Управління персоналом : навч. посіб.* / Л. І. Михайлова. – К. : ЦУЛ, 2007. – 248 с.
2. Пономаренко Л. О. *Розвиток професійної орієнтації в Україні : наук.-допом. бібліогр. покажч.* / Л. О. Пономаренко, Н. А. Стельмах. – Ч. : НДППН, 2009. – 196 с.

3. Закон України Про зайнятість населення № 5067-VI : прийнятий 5 лип. 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
4. Закон України Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні № 2961-IV : прийнятий 6 жовт. 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2–3. – Ст. 36.
5. Наказ Міністерства освіти України Про затвердження Положення про організацію професійної орієнтації населення № 27/169/79 : прийнятий 31 трав. 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення № 842 : прийнята 17 верес. 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-n>.
7. Наказ Міністерства освіти України Про затвердження Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається № 159/30/1526 : прийнятий 2 черв. 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95>.
8. Наказ Міністерства освіти України Про затвердження Положення про міжшкільний навчально-виробничий комбінат № 430 : прийнятий 30 листоп. 1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0177-93>.
9. Програма Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN036268.html/.

References

1. Mihaylova, L.I. (2007). *Upravlinnya personalom [Management a personnel]*. Kyiv: TsUL [in Ukrainian].
2. Ponomarenko, L.O., & Stelmah, N.A. (2009). *Rozvitok profesiyanoi orientatsiyi v Ukraini [Development of professional orientation is in Ukraine]*. Cherkasi: NDIPN [in Ukrainian].
3. *Zakon Ukrainy Pro zaunyatist naseleण्या : pryiniaty 5 lyp. 2012 roku № 5067-VI [Law of Ukraine on employment of population from July 5 2012, № 5067-VI]*. (2013). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, art. 243 [in Ukrainian].
4. *Zakon Ukrainy Pro reabilitatsiyu osib z invalidnistyu v Ukrainy : pryiniaty 6 zhovt. 2005 roku № 2961-IV [Law of Ukraine on the rehabilitation of persons with disability in Ukraine from October 6 2005, № 2961-IV]*. (2006). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 2-3, art. 36 [in Ukrainian].
5. *Nakaz Ministerstva osvity Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro organizatsiyu profesiyanoi orientatsii naseleण्या : pryiniaty 31 trav. 1995 roku № 27/169/79 [Order of Department of Education of Ukraine on the claim of Statute about organization of professional orientation of population from May 31 1995, № 27/169/79]*. (1995). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95> [in Ukrainian].
6. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Kontseptsii derzhavnoi systemy profesiyanoi orientatsiyi naseleण्या : pryiniata 17 veres. 2008 roku № 842 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine on Conception of the state system of professional orientation of population from September 17 2008, № 842]*. (2008). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-n). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-n> [in Ukrainian].
7. *Nakaz Ministerstva osvity Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro profesiynu orientatsiyu molodi, яка навчається : pryiniaty 2 cherv. 1995 roku № 159/30/1526 [Order of Department of Education of Ukraine on the claim of Statute about the professional orientation of young people, that studies from June 2 1995, № 159/30/1526]*. (1995). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95> [in Ukrainian].
8. *Nakaz Ministerstva osvity Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro mizhshkilniy navchalno-virobnichiy kombinat : pryiniaty 30 lystop. 1993 roku № 430 [Order of Department of Education of Ukraine on the claim of Statute about school educational productive combine from November 30 1993, № 430]*. (1993). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0177-93). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0177-93>. [in Ukrainian].
9. *Programa Derzhavnoi sluzhbi zaunyatosti schodo profesiyanoi orientatsiyi na 2017-2020 roky [The program of Government service of employment is in relation to a professional orientation on 2017-2020]* (n.d.). [search.ligazakon.ua](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN036268.html/) Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN036268.html/ [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21.03.2018.