

# Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів

С. МЕЛЬНИК,  
кандидат економічних наук  
Г. ГАВРЮШЕНКО,  
ДУ НДІ соціально-трудових відносин  
Міністерства праці та соціальної політики України  
м. Луганськ

*У статті висвітлюються питання законодавчо-нормативного забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів. Розглядається процес формування державної соціальної політики щодо інвалідів як комплексної системи, зазначаються здобутки та актуальні проблеми у цій сфері. Запропоновано напрями подальшого удосконалення державної соціальної політики щодо цієї категорії громадян.*

*В статье освещаются вопросы законодательно-нормативного обеспечения государственной социальной политики относительно инвалидов. Рассматривается процесс формирования государственной социальной политики относительно инвалидов, обозначены перспективы и актуальные проблемы в данной сфере. Предложены направления дальнейшего усовершенствования государственной социальной политики относительно этой категории граждан.*

*The article refers to the problems of the state social policy legislation oriented to the oriented to the challenged persons. It is considered the process of the state social policy formation oriented to the challenged persons; the perspectives and actual problems in this sphere are also specified. In the article are given the ways of further improvement of the state social policy oriented to this category of citizens.*

Ключові слова: соціальна політика, законодавчо-нормативне забезпечення, реабілітація інвалідів.

**П**остановка проблеми. Світове співтовариство оцінює міру соціалізації держави за її ставленням до інвалідів. Як свідчить зарубіжний і міжнародний досвід, основними функціями державної соціальної політики щодо інвалідів вважаються: забезпечення доступу осіб з обмеженими можливостями до реалізації громадянських прав, у тому числі права на освіту, працю, створення сім'ї, недоторканість приватного життя; гарантування політичних прав і фізичної доступності для інвалідів навколишнього середовища, включаючи житло, транспорт, освіту, роботу і культуру; забезпечення доступності інформації та каналів комунікації; формування умов для організації об'єднань інвалідів тощо.

В Україні 2,64 млн громадян, які визнані у встановленому порядку інвалідами. На сьогодні для країни проблема соціального захисту інвалідів набуває особливого значення у зв'язку з великою їх часткою в загальній чисельності населення, що свідчить про масштабність проблем інвалідності та визначає необхідність комплексу заходів щодо розвитку системи соціального захисту інвалідів на державному рівні для за-

безпечення їх повної та безперешкодної інтеграції в суспільство.

Останніми роками Україна проводить послідовну політику щодо переходу від медичної до соціальної моделі інвалідності; створення умов для інтеграції інвалідів до активного суспільного життя; підвищення державних гарантій і соціальних стандартів матеріального забезпечення інвалідів; створення безперешкодного середовища для інвалідів; забезпечення активної взаємодії державних органів та громадських організацій інвалідів у розв'язанні проблем інвалідів тощо.

Зазначене стає можливим завдяки реалізації розробленої за роки незалежності фундаментальної законодавчо-нормативної бази з питань соціального захисту інвалідів. Однак, незважаючи на певні досягнення державної соціальної політики щодо інвалідів, досі не забезпечені повноцінна інтеграція до суспільного життя цієї категорії громадян і реалізація усіх їх конституційних громадянських прав. Все це свідчить про необхідність пошуку шляхів подальшого удосконалення державної соціальної політики щодо громадян з інвалідністю, особливо в умовах згорання економічної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить, що вітчизняні науковці розглядають переважно досягнення та проблеми не всієї державної соціальної політики щодо інвалідів як комплексної системи, а окремих її складових — соціального забезпечення, професійної, соціальної реабілітації тощо.

Спробу системного аналізу державної соціальної політики щодо соціального захисту інвалідів було зроблено 2002 р. у Державній доповіді «Про становище інвалідів в Україні та основи державної політики щодо вирішення проблем громадян з особливими потребами».

З того часу у державній соціальній політиці щодо інвалідів відбулися помітні та значущі зміни. Отже, докладне висвітлення державної соціальної політики щодо соціального захисту інвалідів у ретроспективі, починаючи з її розбудови у часи незалежності України до теперішнього часу, та окреслення ключових завдань щодо подальшого удосконалення вітчизняної політики соціального захисту інвалідів стає вкрай актуальним.

**Метою публікації є** визначення перспективних напрямів подальшого вдосконалення державної соціальної політики щодо інвалідів на ґрунті аналізу формування державної соціальної політики щодо цієї категорії громадян.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основним законом країни, який визначав мету державної соціальної політики щодо інвалідів, став Закон «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», прийнятий у 1991 р. зі змінами і доповненнями. Згідно з цим Законом, метою державної політики щодо інвалідів є створення правових, економічних, політичних, соціально-побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посиленій трудовій і громадській діяльності. Стаття 1 зазначеного Закону констатує, що інваліди в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистісних прав і свобод, закріплених Конституцією України та іншими законодавчими актами.

Приєднання України до міжнародних документів з проблем інвалідів (Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів, Європейська соціальна Хартія, Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів та інші міжнародно-правові акти) дозволило гармонізувати норми вітчизняного законодавства з міжнародними стандартами, плано-мірно створювати систему їх практичної реалізації.

З метою забезпечення відповідності законодавства України щодо інвалідів міжнародним стандартам Верховною Радою прийнято цілу низку доповнень до Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», спрямованих на його удосконалення стосовно питань вирішення проблем профілактики інвалідності, медичної та соціально-трудової реабілітації;

надання інвалідам протезно-ортопедичної допомоги і забезпечення транспортними засобами; створення інвалідам рівних можливостей доступу до культури, відпочинку, фізкультури та спорту; створення інвалідам умов для здобуття освіти, їх реабілітації в освітніх закладах та працевлаштування; поліпшення матеріально-побутових умов інвалідів; створення умов для безперешкодного доступу інвалідів до соціальної інфраструктури; забезпечення інвалідів лікарськими, технічними та іншими засобами реабілітації, санаторно-курортними путівками.

З урахуванням світової практики Законом визначено поняття і критерії інвалідності, зроблено акцент не на повну або часткову втрату працездатності, а на потребу в соціальній допомозі через стійкий розлад функцій організму; чітко визначено компетенцію низки органів державної влади щодо вирішення проблем соціального захисту цієї категорії громадян; установлено права і пільги для інвалідів; визначено систему реабілітації інвалідів і забезпечення їхньої життєдіяльності тощо.

Україна як незалежна держава визначила власні зобов'язання щодо реалізації конституційних вимог стосовно соціального захисту інвалідів, свою соціальну політику спрямовує на поліпшення їх матеріального забезпечення, докладає необхідних зусиль для створення їм належних правових, соціально-побутових умов життя.

Поліпшення соціального захисту інвалідів є стратегічним курсом державної політики України. Свідчення цього — щорічне збільшення у Державному бюджеті видатків, спрямованих на виконання програм і заходів щодо соціального захисту інвалідів.

Практичні кроки, які здійснюються в Україні щодо оздоровлення економіки, відновлення вітчизняного виробництва, дозволяють практично стовідсотково фінансувати більшість програм соціального захисту інвалідів. Значною мірою цьому сприяє віднесення видатків на забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, засобами пересування та реабілітації та компенсаційних виплат до захищених статей Держбюджету.

За останні 5 років в Україні прийнято цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення життєдіяльності інвалідів. Державна політика щодо соціального захисту інвалідів підпорядкована підвищенню державних гарантій досягнення вищих соціальних стандартів пенсійного забезпечення інвалідів.

Позитивна динаміка макроекономічних показників в останні роки зумовила позитивні зміни у сфері пенсійного забезпечення населення, у тому числі й інвалідів.

З метою забезпечення соціальних гарантій та удосконалення механізму державної підтримки людей з обмеженими можливостями було прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про держав-

ну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», який набрав чинності з 1 січня 2006 р. Згідно з цим Законом у декілька разів збільшилися розміри соціальної допомоги інвалідам з дитинства II та III групи; одиноким інвалідам з дитинства II та III групи, які, за висновком МСЕК, потребують постійного догляду; дітям-інвалідам, які постраждали від Чорнобильської катастрофи. Розміри цих виплат підвищуються відповідно до зростання прожиткового мінімуму.

У 2008 р. Кабінетом Міністрів України були прийняті такі постанови:

► від 26 березня за № 265 «Деякі питання пенсійного забезпечення громадян» щодо підвищення розмірів пенсій і допомог прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, всім категоріям пенсіонерів, інвалідів та дітей-інвалідів, у яких розміри пенсії або допомоги не досягали цієї величини;

► від 16 липня за № 654 «Про підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян», відповідно до якої з 1 липня особам, розмір пенсії яких (без урахування надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною, сум індексації та інших доплат, встановлених законодавством) не досягає 544,0 грн, встановлена доплата до цієї суми. Цей перерахунок стосувався осіб, які отримують пенсії за вислугу років та за віком, призначених відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; мінімальних пенсій для осіб, які отримують їх відповідно до Законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» залежно від категорії.

До мінімального щомісячного розміру пенсійних виплат, державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам, особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам, розмір пенсії в яких не досягає 544,0 грн, встановлено доплату до зазначеного розміру.

Крім того, відповідно до зазначеної постанови, з 1 вересня 2008 р. виплачується державна адресна допомога (дотація) до пенсії у сумі, якої не вистачає до таких розмірів: у інвалідів війни I групи — 1200,0 грн; II групи — 1080,0 грн; III групи — 960,0 грн; учасників бойових дій — 840,0 грн.

Реабілітованим громадянам пенсія або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищені на 54,4 грн, членам їх сімей, яких було примусово переселено, — на 43,52 грн.

Надбавка на догляд інвалідам I групи, одиноким інвалідам II групи, які потребують постійного стороннього догляду або досягли пенсійного віку, одиноким інвалідам III групи, які досягли пенсійного віку, оди-

ноким отримувачам пенсій за віком та за вислугу років, які потребують постійного стороннього догляду та які отримують пенсію відповідно до Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», виплачується у розмірі 50,0 грн замість 9,96 грн.

Особлива увага приділяється комплексному вирішенню проблем дітей-інвалідів із вадами фізичного та розумового розвитку. Зважаючи на обмеження у спілкуванні, самообслуговуванні, пересуванні, розвиток цих дітей значною мірою залежить від наявності спеціальних умов для задоволення їх потреб. Дитяча інвалідність в Україні, навіть на тлі зниження показника народжуваності, має стійку тенденцію до зростання. Тому проблеми дитячої інвалідності в системі соціального захисту залишаються актуальними і послідовно вирішуються державою.

У 2004 р. Уряд України затвердив Концепцію соціальної адаптації осіб з розумовою відсталістю. Концепція спрямована на запровадження сучасних підходів до розв'язання проблем соціального захисту таких людей, надання державної допомоги з урахуванням їх стану та потреб. Зокрема, згідно з Концепцією, політика держави щодо соціального захисту цієї категорії інвалідів спрямована на впровадження принципів деінституціалізації та інтеграції, що передбачає надання реабілітаційних послуг інвалідам внаслідок психічних захворювань і розумової відсталості на рівні громад (а не у великих стаціонарних установах інтернатного типу), що сприяє їх соціальній адаптації та, відповідно, реалізації основних громадянських прав.

Політику держави щодо інвалідів спрямовано на підтримку їх бажання бути корисними суспільству. Досягнення цієї мети пов'язано зі здобуттям освіти та певної професії (кваліфікації). У галузі освіти політику держави спрямовано на створення умов для забезпечення здобуття освіти інвалідами відповідно до їх здібностей та індивідуальних можливостей. У Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. № 396-р, серед основних засобів розв'язання проблем у сфері досягнення європейського рівня якості і забезпечення доступності освіти названо створення умов для здобуття якісної освіти інвалідами та «забезпечення варіативності здобуття якісної базової загальносередньої, професійно-технічної, вищої освіти відповідно до здібностей та індивідуальних можливостей громадян з обмеженими можливостями, орієнтованої на інтеграцію їх у соціально-економічне середовище».

У зв'язку з інтеграцією України до ЄС активно розвивається інтегрована загальнодоступна система загальної та вищої освіти, яка передбачає різноманітні форми спільного навчання та виховання дітей з особливими потребами та їх здорових однолітків.

Зважаючи на необхідність комплексного розв'язання проблем інвалідності, кардинальної зміни підходів до ролі і місця людей з інвалідністю в економічному та соціальному житті суспільства, у 2005 р. Верховною Радою України був прийнятий принципово новий законодавчий акт — Закон «Про реабілітацію інвалідів в Україні». Його реалізація покликана створити не лише необхідні умови для повноцінного життя людей з обмеженими можливостями — відновлення фізичного статусу, здобуття освіти, професії, посиленої участі у трудовій діяльності, а й змінити ставлення до них як повноправних громадян суспільства.

Цим Законом, який став логічним продовженням Національної програми професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001–2005 рр., започатковано запровадження комплексного підходу до реабілітаційного процесу (рання соціальна реабілітація, професійна реабілітація та працевлаштування), а також його подальше забезпечення. Політика держави постійно змінювалася і суттєво удосконалювалася — від догляду інвалідів у стаціонарних закладах до комплексної реабілітації дітей-інвалідів та осіб, які стали інвалідами у зрілому віці, що передбачає надання освіти та опанування професії.

Закон «Про реабілітацію інвалідів в Україні» дав поштовх серйозним конструктивним змінам у забезпеченні правових і конституційних гарантій у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів. Крім того, було прийнято цілу низку законодавчо-нормативних актів, зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації інвалідів» (2005 р.), «Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації інвалідами права на трудову зайнятість» (2006 р.); Укази Президента України «Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні» (2005 р.), «Про першочергові заходи щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями» (2005 р.), «Про заходи щодо створення сприятливих умов для забезпечення соціальної, медичної та трудової реабілітації інвалідів» (2005 р.), «Про додаткові невідкладні заходи щодо створення сприятливих умов для життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями» (2007 р.).

Ключовим документом у цьому контексті виступає Державна типова програма реабілітації інвалідів, що була затверджена у грудні 2006 р. і спрямована на забезпечення системного підходу до організації реабілітації, послідовності та наступності у проведенні багато-профільних реабілітаційних заходів, запровадження державних реабілітаційних стандартів і встановлення контролю за якістю реабілітаційних послуг. Метою Програми є визначення гарантованих державою переліків реабілітаційних послуг; технічних та інших засо-

бів реабілітації; виробів медичного призначення, що надаються інваліду чи дитині-інваліду з урахуванням фактичних потреб залежно від віку, статі, виду захворювання (каліцтва) безоплатно або на пільгових умовах.

У 2006 р. набрали чинності постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення інвалідів автомобілями» та «Про затвердження Порядку забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації і формування відповідного державного замовлення, переліку таких засобів». Постановою Уряду від 31.01.2007 р. № 80 встановлено єдиний порядок надання інвалідам та дітям-інвалідам реабілітаційних послуг. Наказами Мінпраці України затверджено типові положення про центри соціальної та професійної реабілітації інвалідів, реабілітаційну установу змішаного типу для інвалідів та дітей-інвалідів з розумовою відсталістю, про установу постійного та тимчасового перебування інвалідів з розумовою відсталістю. Визначено соціальні нормативи у сфері соціальної та професійної реабілітації, що встановлюють вимоги до змісту та обсягу реабілітаційних заходів щодо відновлення та компенсації обмежених функціональних можливостей інвалідів.

Порядком надання реабілітаційних послуг вперше встановлено право самостійного вибору інвалідом або дитиною-інвалідом реабілітаційної установи незалежно від місця мешкання.

Державна політика щодо зайнятості інвалідів орієнтована на створення умов для працевлаштування інвалідів на відкритому ринку праці. Саме на це спрямовані нормативи робочих місць для працевлаштування інвалідів, запроваджені Законом «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»; постанова Кабінету Міністрів від 27.12.2006 р. № 1836 «Про реалізацію статті 18 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»; постанова Кабінету Міністрів від 31.01.2007 р. № 70 «Порядок використання суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, що надійшла до Державного бюджету», наказ Мінпраці України від 10.01.2001 р. № 1 (зі змінами і доповненнями) «Про Порядок надання роботодавцю дотацій на створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних» тощо.

Законодавчо-нормативними актами України передбачено заохочувальні заходи для стимулювання прийняття на роботу людей з інвалідністю (цільові позики на створення робочих місць для інвалідів, що надаються на поворотній основі, дотації на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів (за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів) та дотації на створення додаткових робочих місць для працевлаштування безробітних інвалі-

дів (за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття).

Внесення змін і доповнень до Законів України «Про зайнятість населення» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» істотно поліпшило стан справ щодо створення інвалідам умов для працевлаштування та професійної підготовки, виконання нормативів робочих місць для працевлаштування інвалідів. Інваліди, які звертаються до Державної служби зайнятості з питань працевлаштування, мають право на одержання всіх соціальних послуг, у тому числі на встановлення статусу безробітного, їм забезпечено вільний доступ до загальнодержавної бази актуальних вакансій, інформації про можливості здобуття професії.

На подолання головних перешкод зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями націлена Державна програма розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на 2007–2011 рр., яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 716. При складанні цієї Програми було враховано напрями Плану дій Ради Європи на 2006–2015 рр. щодо захисту прав людей з обмеженими можливостями та забезпечення їх повноцінної участі у житті суспільства.

На створення умов для працевлаштування інвалідів спрямовано наказ Мінпраці України від 03.05.2007 р. № 201 «Про затвердження порядку взаємодії органів праці та соціального захисту населення, центрів зайнятості, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів і навчальних закладів системи Мінпраці щодо працевлаштування інвалідів».

В останні роки держава приділяє значну увагу створенню умов для доступу інвалідів до соціальної інфраструктури. У 2003 р. постановою Кабінету Міністрів України № 863 затверджено Програму забезпечення безперешкодного доступу людей з обмеженими фізичними можливостями до об'єктів житлового та громадського призначення, основною метою якої є посилення соціального захисту цієї категорії людей та створення сприятливих умов для їх життєдіяльності. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.11.2005 р. № 444-р затверджено План додаткових заходів щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями. Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства Ук-

раїни та Мінпраці України від 08.09.2006 р. № 300/339 затверджено Типове положення про комітети забезпечення доступу інвалідів та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. З 1 травня 2007 р. набули чинності державні будівельні норми «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення». Цей документ регламентує вимоги до складу і змісту проектної документації, розміщення візуальних засобів інформації. У більшості регіонів України розроблено регіональні програми безперешкодного доступу до житлових і громадських об'єктів.

У 2008 р. у Посланні до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України Президент України наголосив на необхідності вдосконалення законодавства і запровадження суворого контролю за врахуванням потреб інвалідів при будівництві, у транспорті, доступі до державних і громадських приміщень.

**Висновки.** Як свідчить проведений авторами статті аналіз нормативно-правового забезпечення державної соціальної політики України щодо інвалідів, в українському суспільстві за роки незалежності суттєво змінилося розуміння проблем людей з обмеженими можливостями.

Разом із тим досить актуальними залишаються питання приведення вітчизняного законодавства щодо інвалідів у відповідність до міжнародних стандартів. Усе вищевикладене свідчить про те, що чинне законодавство України, незважаючи на певні досягнення в частині соціального захисту інвалідів, досі не гарантує відсутності обмежень їхніх основних прав — на працевлаштування та зайнятість, освіту, реабілітацію, доступність архітектурної та транспортної інфраструктури, доступ до інформації. Таким чином, усім зацікавленим сторонам слід переходити від самого лише соціального захисту інвалідів до реального забезпечення їхніх прав, які, зокрема, передбачені в основному міжнародному документі щодо інвалідів — Конвенції ООН про права інвалідів, яку Україна підписала у вересні 2008 р.

Згідно з основними стандартами забезпечення та захисту прав і свобод людей з інвалідністю, визначеними у цій Конвенції, люди з інвалідністю мають повноправно включатись до загального соціального процесу. При цьому нині у центрі уваги має бути вже не інвалідність, а сама людина з інвалідністю, здатна, наскільки це можливо, самостійно жити у суспільстві. Отже, ключовим завданням державної соціальної політики щодо інвалідів на перспективу мають стати ратифікація Україною Конвенції ООН про права