

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 342.734-056.24(045)

О. М. МЕЛЬНИК

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ
З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ
В УКРАЇНІ**

Розглянуто сутність та особливості нормативно-правового механізму управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Визначено основні етапи формування та реалізації нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Запропоновано напрямки удосконалення нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями в сучасних умовах.

Ключові слова: *державне управління, нормативно-правовий механізм державного управління, соціальний захист, особи з обмеженими можливостями, права інвалідів, пільги для осіб з обмеженими можливостями.*

Мельник А.Н. Особенности правового регулирования социальной защиты лиц с ограниченными возможностями в Украине

Рассмотренно суть и особенности нормативно-правового регулирования механизма управления социальной защитой лиц с ограниченными возможностями. Определены основные этапы формирования и реализации нормативно-правового механизма государственного управления социальной защитой лиц с ограниченными возможностями. Предложено направления усовершенствования нормативно-правового механизма государственного управления социальной защитой лиц с ограниченными возможностями.

Ключевые слова: государственное управление, нормативно-правовой механизм государственного управления, социальная защита, лица с ограниченными возможностями, права инвалидов, льготы для лиц с ограниченными возможностями.

Mellnyk Oleksandr. Specifics of legal regulation of public administration of persons with disabilities in Ukraine

The essence and features of the regulatory mechanism for managing social protection of persons with disabilities. The basic stages of formation and implementation of the legal and regulatory mechanism of public administration of social protection of persons with disabilities are determined. The directions of improvement of the legal and regulatory mechanism of state management of social protection of persons with limited opportunities in the modern conditions are proposed.

Keywords: state administration, regulatory and legal framework of public administration, social security, persons with disabilities, disability rights, benefits for persons with disabilities.

У кожній країні існує низка нормативно-правових документів, згідно з якими відбувається соціальний захист осіб з обмеженими можливостями (інвалідів). У цих документах викладено пільги щодо отримання соціальної підтримки, визначені права інвалідів на отримання пільг, вказано шляхи їх реалізації. Саме цьому визначення сутності та реалізації нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями в Україні в сучасних умовах є досить актуальним.

Питанням соціального захисту осіб з обмеженими можливостями та вдосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої праці такі науковці та фахівці, як С. Бичков, С. Богданов, Г. Гаврюшенко, Е. Лібанова, С. Мельник, І. Розпутенко, І. Шурма та ін.

Однак в Україні залишаються мало дослідженими деякі питання нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями, а саме: медична реабілітація (відновна терапія і реконструктивна хірургія з поступовим протезуванням); професійна реабілітація (професійна орієнтація, професійне навчання або перекваліфікація, працевлаштування); соціальна-побутова реабілітація (соціально-побутове влаштування та обслуговування).

Права інвалідів протягом тривалого часу є предметом значної уваги з боку Організації Об'єднаних Націй та інших міжнародних організацій. Найважливішим наслідком Міжнародного року інвалідів (1981 р.) стала Світова програма дій щодо інвалідів, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН та її резолюція 37/52 від 3 грудня 1982 р., які стали значним поштовхом для поступу в цій сфері. Обидва документи наголошували на праві інвалідів на однакові з іншими громадянами можливості та рівну участь у поліпшенні умов життя, що забезпечується загальним економічним і соціальним розвитком¹.

Проблема соціального захисту осіб з обмеженими можливостями була однією з тих, що першочергово стали предметом уваги законодавців після здобуття Україною незалежності. Постановою Верховної Ради в березні 1991 р. було введено в дію Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні". Далі було прийнято низку законів та інших нормативних документів, спрямованих на соціальний захист інвалідів і надання їм рівних можливостей відповідно до міжнародних стандартів.

На державному рівні проводиться чимало акцій з метою повернення уваги суспільства до проблем інвалідів та надати їм більше можливості брати участь в усіх сферах суспільного життя.

Серед них – відзначення Всесвітнього дня інвалідів (3 грудня кожного року), конкурси творчості інвалідів “Повір у себе”, організація та участь у національному і міжнародних чемпіонатах з футболу серед інвалідів, Параолімпійських іграх тощо. Поруч із діючими, виникло багато нових громадських організацій інвалідів та членів їхніх родин – загальнодержавних і регіональних. Найвідоміші організації – Всеукраїнська громадська організація “Товариство сліпих”, Всеукраїнська громадська організація “Товариство глухих”, Всеукраїнська громадська організація “Асоціація працездатних інвалідів”, Всеукраїнська громадська організація “Спілка об’єднань інвалідів” та багато інших².

У 1991 р. для фінансування державних соціальних програм підтримки і захисту людей з особливими потребами (постанова Кабінету Міністрів України № 92 від 18 липня 1991 р.) було створено Фонд соціального захисту інвалідів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 року № 954. Фонд соціального захисту інвалідів реорганізовано в урядовий орган державного управління у складі Міністерства праці та соціальної політики України. Директор Фонду за посадою є членом колегії Міністерства праці та соціальної політики України та головою колегії Фонду соціального захисту інвалідів. Структура Фонду складається з центрального апарату та 27 територіальних відділень – в областях та місті Києві.

Фонд у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, Положенням про Фонд та наказами Мінпраці³.

Велике значення в розв’язанні соціальних проблем мають підтримка громадських ініціатив і активізація діяльності місцевого самоврядування. Найважливіші інновації в цьому напрямі були підтримані Українським фондом соціальних інвестицій (УФСІ), щодо механізму створення соціальних послуг на підставі потреб і попиту на них⁴.

Інноваційні моделі послуг розробляються групами отримувачів, батьків або інших представників цільової групи послуг, які об’єд-

налися та активізували свою діяльність з метою лобювання підтримки даної послуги саме у своїй конкретній громаді. Групи, які розробляють проекти, у процесі формування та донесення своєї ініціативи до органів місцевої влади, УФСІ, спонсорів набули в цьому процесі професійних знань, досвіду ефективного партнерства, активізації ресурсів, залучення представників цільової групи. Усі ці аспекти є прикладом успішного державно-громадського управління соціальним захистом інвалідів в новітній історії України.

Сучасна державна політика соціального захисту інвалідів в Україні формується відповідно до міжнародних норм і стандартів. Державне управління у сфері забезпечення соціальної захищеності інвалідів здійснюється Міністерством соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України та органами виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Міністерство соціальної політики України спільно з іншими міністерствами і відомствами, місцевими радами, громадськими організаціями інвалідів здійснює розробку й координацію довготривалих і короткотривалих програм з реалізації державної політики щодо інвалідів та контролює їх виконання, а фінансування роботи з соціальної захищеності інвалідів здійснюється Фондом соціального захисту інвалідів, положення про який затверджується Кабінетом Міністрів України з урахуванням думок державних інституцій та громадських організацій інвалідів⁵.

До регіонального рівня відносяться місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх повноваження у сфері соціального захисту населення встановлює ст. 34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁶. Повноваження органів місцевої виконавчої влади в частині соціального захисту взагалі та соціального захисту інвалідів зокрема, визначені в Положеннях про обласні, Київську, Севастопольську міські державні адміністрації та про районну, районну в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, затверджені Указом Президента від 21.08.1995 р.

Згідно зі ст. 18 п. 6 Положення до відома органів виконавчої влади належить: реалізація державної політики щодо соціального

захисту інвалідів на місцевому рівні; участь у реалізації державних програм у сфері соціального захисту інвалідів, розробка та фінансування регіональних програм в зазначеній сфері; затвердження та фінансування переліку реабілітаційних заходів, які здійснюються на місцях з особливостей в доповнення до державних програм реабілітації інвалідів; організація та координація діяльності з підготовки кадрів у сфері соціального захисту інвалідів; координація та фінансування наукових досліджень, науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських робіт у сфері соціального захисту інвалідів; розробка в межах своєї компетенції методичних документів з питань соціального захисту інвалідів; сприяння в роботі та надання допомоги громадським об'єднанням інвалідів на відповідній території; установа додаткових пільг інвалідам за рахунок коштів місцевих бюджетів; формування місцевого самоврядування щодо витрат на соціальний захист інвалідів.

Сьогодні система соціального захисту в Україні перебуває у стадії становлення й розвитку, тривають пошуки її оптимальної структури, основних функцій, провідних напрямків діяльності на різних рівнях. Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"⁷⁷ гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами держави можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними здібностями та інтересами. Згідно з цим Законом, соціальний захист інвалідів з боку держави полягає в наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, орієнтації та сприйняття інформації, пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосуванні забудови населених пунктів, громадського транспорту, засобів комунікацій і зв'язку до особливостей інвалідів.

Також гарантується працевлаштування інвалідів, яке здійснюється органами Міністерства соціальної політики України, місцевими органами влади та громадськими організаціями інвалідів. Працевлаштування інвалідів проводиться шляхом щорічного визна-

чення нормативу робочих місць, і їх визначають для всіх підприємств (об'єднань), установ і організацій, незалежно від форм власності та господарювання. Держава гарантує інвалідам дошкільне виховання, здобуття освіти на рівні, що відповідає їхнім здібностям і можливостям. При здобутті вищої освіти, під час навчання, пенсія і стипендія виплачуються інвалідам у повному розмірі (крім спеціалізованих закладів, де інвалід перебуває на повному державному забезпеченні).

Після закінчення навчального закладу інвалідам надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або надається, за їхнім бажанням, право вільного працевлаштування. Підприємства (об'єднання), установи й організації зобов'язані створювати безпечні й не шкідливі для здоров'я інвалідів умови праці, вживати заходів, спрямованих на запобігання подальшої інвалідності, на відновлення їхньої працездатності.

Згідно з вищевказаним Законом органи державної влади та управління зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу інвалідів до житлових, громадських і виробничих будинків, споруд, громадського транспорту для вільного пересування в населених пунктах. Планування і забудова населених пунктів, формування житлових районів, розробка будь-яких проектних рішень, будівництво і реконструкція будинків, споруд та їхніх комплексів без адаптації для використання інвалідами не допускається.

Організації, що здійснюють транспортне обслуговування населення, зобов'язані забезпечити спеціальне обладнання транспортних засобів, вокзалів, аеропортів та інших об'єктів, яке б дало змогу інвалідам безперешкодно користуватися їхніми послугами.

Інваліди повинні бути забезпечені житлом: сім'ї, в яких є діти-інваліди, мають переважне право на поліпшення житлових умов у порядку, передбаченому чинним законодавством. Житлові приміщення, надані інвалідам або сім'ям, у складі яких вони є, під'їзди, сходові клітки будинків, в яких мешкають інваліди, мають бути обладнані спеціальними засобами та пристосуваннями, відповідно до індивідуальної програми реабілітації, а також телефонним зв'язком. У разі невідповідності житла інваліда вимогам, визначеним виснов-

ком медико-соціальної експертизи і неможливості його пристосування до потреб інваліда, може провадитись заміна житлової площі.

Місцеві ради повинні забезпечувати надання земельних ділянок інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів з ручним керуванням лише поблизу місця їхнього безпосереднього проживання.

Людам з обмеженими функціональними можливостями має бути забезпечений вільний доступ і користування культурно-видовищними закладами та спортивними спорудами для занять фізкультурою і спортом зі спеціальним спортивним інвентарем вони повинні користуватися переліченими послугами безоплатно або на пільгових умовах.

Великою категорією населення, яка в українському законодавстві забезпечується соціальним захистом на особливих умовах, є інваліди, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Для них прийнято Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”⁸, в якому визначається статус осіб та чітко встановлюється поділ на категорії, згідно з якими надаються пільги і компенсації постраждалим, тобто кожна з категорій має свої пільги та відповідний розмір компенсації за участь у ліквідації наслідків на Чорнобильській АЕС.

Державою гарантоване медичне обстеження та оздоровлення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлені норми харчування у спеціалізованих, лікувально-санаторних і курортних закладах, а діти забезпечуються спеціалізованим харчуванням згідно з фізіологічними нормами, установленими Міністерством охорони здоров’я України.

Однак слід відзначити, що, на жаль, зараз не всі положення цього Закону виконуються в повному обсязі, що пов’язано з економічною кризою та дефіцитом Державного бюджету України.

Законодавством України також регламентуються особливі гарантії і соціальний захист ветеранів та інвалідів Великої Вітчизняної війни. Згідно із Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”⁹, визначено статуси ветерана війни,

учасника бойових дій, учасника війни та інваліда війни. Особи, які належать до ветеранів війни, визначаються ст. 4, до учасників бойових дій – статтями 5 та 6, до інвалідів війни – статтею 7, до учасників війни – статтями 8 і 9 цього закону.

Чинним законодавством передбачено відповідні пільги ветеранам війни. Згідно зі статтею 13 Закону, інваліди війни мають право па безкоштовне отримання ліків за рецептами лікарів, забезпечення санаторно-курортним лікуванням, 100-відсоткову знижку на оплату житла і сплату комунальних послуг та інші пільги. Фінансування витрат, пов'язаних з уведенням у дію цього Закону, здійснюється за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Однак, незважаючи на розгалуженість і всеосяжність, вітчизняне законодавство на практиці не створює належного соціального захисту інвалідів. Причина цього – не тільки обмеженість матеріальних ресурсів, а й певні невідповідності із загальноприйнятими міжнародними стандартами. У контексті подолання цих перешкод у жовтні 2008 р. в Україні було ратифіковано Конвенцію ООН “Про права інвалідів”¹⁰.

Зокрема, на практиці можливості використання інвалідами прав, закладених у законодавстві, залежать не стільки від категорії інваліда, скільки від місця проживання, посади тощо. Таке становище не сприяє консолідації суспільства, об'єднанню та співпраці різних громадських організацій інвалідів.

Найважливіші та найскладніші взаємовідносини між людьми і взаємозв'язки між державою та індивідом регламентуються юридично шляхом формування прав, свобод і обов'язків, які утворюють у своїй єдності основи правового статусу інваліда. Основним нормативно-правовим документом, який захищає трудові права інваліда, є Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” (ст. 17 ч. 2), якою передбачено, що відмова в укладенні трудового договору або просування по службі, звільнення за ініціативою адміністрації, переведення інваліда на іншу роботу без його згоди з мотивів інвалідності не допускається, за винятком випадків, коли за висновком МСЕК стан його здоров'я перешкоджає вико-

нанню професійних обов'язків, загрожує здоров'ю і безпеці праці інших осіб або продовження трудової діяльності чи зміна її характеру та обсягу загрожує погіршенню здоров'я інваліда¹¹.

Поняття реабілітації інваліда у вітчизняному законодавстві визначається Положенням про індивідуальну програму реабілітації та адаптації інваліда. Реабілітація та адаптація інваліда – це комплекс заходів, спрямованих на відновлення здоров'я і здібностей інваліда та створення йому необхідних умов і рівних можливостей у всіх сферах життєдіяльності.

Основними видами реабілітаційної допомоги є: медична реабілітація (відновна терапія і реконструктивна хірургія з поступовим протезуванням), професійна реабілітація (професійна орієнтація, професійне навчання або перекваліфікація, працевлаштування), соціальна-побутова реабілітація (соціально-побутове влаштування та обслуговування)¹².

Висвітлюючи статус інваліда в Україні, слід окремо зупинитися на проблемі трудових прав інвалідів. Як показує практика, багато громадян, що мають передумови для встановлення інвалідності, свідомо уникають цього, боячись стикнутися з проблемою подальшого звільнення.

Таким чином, у структурі системи соціального захисту населення дуже важливо знайти оптимальний варіант з метою покращення соціального захисту осіб з обмеженими можливостями, наданням їм дієвої допомоги. Держава як координуючий суб'єкт соціальної політики, зосереджуючись на ключових, найбільш глобальних і кардинальних проблемах регулювання процесів соціального буття на рівні реалізації загальнонаціональних соціальних програм, забезпеченні соціальних гарантій, установлених законом, основні функції по виконанню конкретних завдань соціальної політики має передавати місцевим і регіональним органам.

Ми дійшли до висновку, що саме на місцевому рівні має вирішуватися багато проблем соціального розвитку, а тому реалізація основних, повсякденних завдань соціальної політики повинна зосереджуватися на цьому рівні. Місцевими органами виконавчої влади виконуються основні складові соціальних програм, а саме: ство-

рення умов для посилення соціальної безпеки людини, її соціального захисту; здійснення охорони здоров'я людини; розвиток освіти та культури; реалізація житлової політики тощо.

Отже, нормативно-правовий механізм соціального захисту осіб з обмеженими можливостями має забезпечуватись фінансовою самостійністю місцевих органів влади за відповідного контролю з боку центральних органів влади, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

1. *ООН*. Генеральна Асамблея. Конвенція про права інвалідів: Резолюція Ген. Асамблеї ООН № 61/106, прийнята на 61-й сесії ГА ООН. Офіц. пер. Київ, 2009. 40 с. 2. *Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні*: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІБ URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. 3. *Богданов С.* Соціальний захист інвалідів. Український та польський досвід. Київ: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. 93 с.; *Мельник С., Гаврюшенко Г.* Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів // Україна: аспекти праці. 2010. № 6. С. 16–20. 4. *Бичков С. І.* Сучасна система соціального захисту в Україні // Державне управління: удосконалення та розвиток // Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=8&word=%D1>. 5. *Мельник С.* Цит. праця. 6. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, остання редакція від 11.06.2009 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. 7. *Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні*: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІБ URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. 8. *Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи*: Закон України // Теорія та практика державного управління. Вип. 2 (41)8. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>. 9. *Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту*: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>. 10. *ООН*. Генеральна Асамблея. Конвенція про права інвалідів: Резолюція Ген. Асамблеї ООН № 61/106, прийнята на 61-й сесії ГА ООН. Офіц. пер. Київ, 2009. 40 с. 11. *Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні*: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІБ URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. 12. *Про реабілітацію інвалідів в Україні*: Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-4. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Mellnyk Oleksandr. Specifics of legal regulation of public administration of persons with disabilities in Ukraine

In each country, there are a number of normative and legal documents, according to which social protection of persons with disabilities (invalids) takes place. These documents set out privileges for receiving social support, defined the rights of disabled persons to receive benefits, and indicate ways to implement them. That's why this determination and the nature and implementation of the regulatory mechanism of state management of social protection of persons with disabilities in Ukraine in modern conditions is very important.

Social protection of persons with disabilities and improve the state of practice in this area are dedicated to their work, scientists and experts as S. Bychkov, S. Bogdanov, G. Gavryushenko, S. Miller, E. Libanova, I. Rozputenko, and Shurma .M etc.

However, Ukraine still had some issues investigated normative provision of public administration social security disability, namely medical rehabilitation (rehabilitation therapy and reconstructive surgery, with a gradual prosthetics); vocational rehabilitation (professional orientation, vocational training or retraining, employment); social-home rehabilitation (social and household equipment and services).

The main purpose of this article is to determine the characteristics and trends improving regulatory mechanism to ensure legal system of state management of social protection of persons with disabilities.

The problem of social protection of persons with disabilities was one of those that became the subject of attention of legislators after Ukraine gained independence. By the Verkhovna Rada Resolution in March 1991, the Law of Ukraine "On the Fundamentals of Social Security of Disabled Persons in Ukraine" was put into effect. Subsequently, a number of laws and other normative documents aimed at social protection of the disabled and providing them with equal opportunities in accordance with international standards were adopted.

By highlighting the status of a disabled person in Ukraine, one should specifically focus on the labor rights of disabled people. As practice shows, many citizens who have the prerequisites for establishing a disability deliberately avoid this, fearing to face the problem of further dismissal.

The article establishes that in the structure of the system of social protection of the population it is very important to find the optimal variant for the purpose of im-

provement of social protection of the disabled with effective help. The state as the coordinating subject of social policy, focusing on the key, most global and fundamental problems of regulating the processes of social life at the level of implementation of national social programs, providing social guarantees established by law, the main functions for the implementation of specific tasks of social policy should delegate to local and regional authorities.

According to the results of the research in the article we came to the conclusion that it is at the local level that many problems of social development should be solved, and that the realization of the basic, everyday tasks of social policy should be concentrated on this level.

Keywords: state administration, regulatory and legal framework of public administration, social security, persons with disabilities, disability rights, benefits for persons with disabilities.