

УДК 349.2: 331.2 (477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.18.24>

Малюга Л.Ю.

доктор юридичних наук,

доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0523-221X>

Юрескул І.В.

здобувач другого освітнього рівня за спеціальністю 081 – Право

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ

Закріплення на конституційному рівні права кожного на соціальний захист є важливим кроком, який дозволяє за будь-яких обставин через систему соціально-захисних благ забезпечити кожній людині задоволення її необхідних потреб та гідний рівень життя у разі виникнення складної життєвої ситуації. Серед усього населення країни особливої уваги у сфері соціального захисту потребують особи з обмеженими можливостями. Інвалідність у сучасному світі є однією з глобальних проблем, що стосується інтересів практично всіх сфер діяльності. Проте, незважаючи на існуючі національні, регіональні та міжнародні правові норми, а також діяльність міжнародних організацій та зусилля неурядових організацій, на нашу думку, права осіб з інвалідністю не забезпечуються на належному рівні.

Особи з обмеженими можливостями зіштовхуються із проблемами дискримінації, відчуження, ізоляції. Довгий час вважалося, що такі проблеми є неминучим наслідком наявності у них фізичних, психічних, інтелектуальних чи сенсорних порушень. Крім того, велика кількість осіб з інвалідністю живуть в умовах бідності, у спеціальних установах і не мають можливості для здобуття освіти, працевлаштування тощо. На сьогодні,

питання соціальної інтеграції та захисту прав осіб з інвалідністю залишаються актуальними у всьому світі, оскільки їх кількісні показники постійно зростають, хоча причини і наслідки інвалідності можуть бути різними.

Підняте питання не може знаходитися поза увагою суспільства та держави внаслідок своєї безумовної практичної актуальності, а також з огляду на те, що, по-перше, соціальна держава, якою проголосила себе Україна, не може стояти осторонь проблем, наявних у суспільстві. По-друге, на практиці доволі часто виникають труднощі із належним їх соціальним захистом через те, що задекларовані в нормативно-правових актах права та свободи не можуть бути у достатній мірі реалізовані внаслідок дефіциту бюджету, переобтяженості бюджету пільгами, невідповідністю наявних пільг та виплат існуючим реальним умовам сьогодення. Таким чином, питання реалізації державної політики соціального захисту осіб з інвалідністю потребує наукового дослідження та вказує на актуальність і своєчасність цієї публікації.

Аналіз останніх досліджень. У сучасних наукових працях (при чому, не тільки юридичних) приділяється увага захисту осіб з інвалідністю в Україні, що засвідчує

про їх багатогранність і необмеженість для дослідження. Вагомий внесок у дослідження даного питання зробили В. М. Андріїв, Н. Б. Болотіна, С. В. Вишновецька, С. І. Запара, М. І. Іншин, В. Л. Костюк, С. С. Лукаш, В. П. Мельник, О. В. Москаленко, П. Д. Пилипенко, С. М. Синчук, О. В. Тищенко, Г. І. Чанишева, Л. П. Шумна, О. М. Ярошенко та інші. Незважаючи на наявність ґрунтовних досліджень, сучасні проблеми реалізації права осіб з інвалідністю свідчать про необхідність подальшого вивчення та пошуку шляхів їх забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Складність соціального захисту осіб з обмеженими можливостями обумовлюється як реформуванням економіки, проблемами правового регулювання відносин у цій сфері, так і впровадження правового режиму воєнного стану в Україні. Постійний моніторинг стану соціального захисту осіб з інвалідністю, вирішення проблем, пов'язаних з реалізацією їх права на соціальний захист, а також удосконалення чинного законодавства викликають потребу в модифікації правових засад функціонування соціальної політики та соціального законодавства України.

Сучасний стан вітчизняного законодавства, що регулює соціальний захист осіб з інвалідністю, характеризується як незадовільний, внаслідок його безсистемності, наявності численних підзаконних нормативно-правових актів, які часто не відповідають базовим законам у цій сфері та звужують обсяг та зміст їх прав. Актуальними проблемами щодо забезпечення та гарантування прав осіб з інвалідністю на сьогодні вчені вважають наступними: недостатність заходів, що приймаються у сфері визначення політики та стандартів; негативне відношення та упередженість, що створюють перешкоди на шляху до здобуття освіти, працевлаштування, медико-санітарної допомоги та участі осіб з інвалідністю в соціальному житті; обмеження доступу до послуг; недостатнє фінансування; обмежений доступ до транспортних систем; відсутність інтегра-

ції осіб з інвалідністю у суспільне життя та інші [14, с. 21].

За таких умов поінформованість про загальну чисельність та умови життя осіб з інвалідністю може сприяти підвищенню ефективності зусиль, спрямованих на усунення зазначених перешкод, пов'язаних з інвалідністю, та надання послуг, що дозволить таким особам успішно інтегруватися у життя суспільства. Людина з обмеженими можливостями здоров'я має потребу у соціальному захисті, оскільки існує низка факторів, що зумовлюють цю необхідність. Основними факторами, що обмежують життєдіяльність особи з інвалідністю, визнаються повна чи часткова втрата особою здатності чи можливості здійснювати самообслуговування, самостійно пересуватися, орієнтуватися, спілкуватися, контролювати свою поведінку, навчатися та займатися трудовою діяльністю [14, с. 59].

Традиційно соціальний захист являє собою сукупність державних заходів щодо надання соціальної допомоги та соціального обслуговування, а також розподілу коштів для задоволення потреб фізичних осіб, позбавлених можливості самостійно забезпечувати себе коштами в обсязі прожиткового мінімуму з незалежних від них причин. Для забезпечення соціального захисту осіб з інвалідністю держава створює праві, економі, політичні, соціальні, психологічні та інших умови, формує соціальну політику. Так, у доктрині права соціального забезпечення по-різному трактують категорію «соціальна політика»: 1) як сукупність владних управлінських рішень, що забезпечують підтримку життєдіяльності груп населення, схильних до ризиків з метою консолідації суспільства [3, с. 56]; 2) як механізм регулювання державою та іншими інститутами соціально-економічних відносин у суспільстві з метою створення сприятливого соціокультурного середовища для їх життєдіяльності, гармонізації всіх сфер суспільства, забезпечення стабільності та громадянської свідомості [4, с. 120]; 3) як складова частина

внутрішньої політики держави, втілена в її соціальних програмах і практиці, метою якої є врегулювання відносини в суспільстві в інтересах та через інтереси основних соціальних груп населення [5, с. 37]. Проаналізувавши вищезазначені підходи, можемо стверджувати, що соціальна політика була спрямована на стабілізацію суспільства та узгодження інтересів різних груп населення та забезпечення його добробуту.

Суб'єктами соціальної політики є держава в особі уповноважених державних органів управління, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства (підприємства, соціальні політичні та економічні організації). Діяльність цих суб'єктів спрямована на забезпечення добробуту в суспільстві та реалізацію принципу соціальної справедливості [6, с. 63]. Тому, державною соціальною політикою слід вважати цілеспрямовану діяльність держави щодо управління суспільними процесами та відносинами у соціально-культурній сфері.

У цілому нині державна соціальна політика є інструментом забезпечення добробуту суспільстві, а часткова реалізація цієї політики здійснюється через надання соціальних послуг. Соціальна послуга, у свою чергу, є дією у сфері соціального обслуговування з надання постійної, періодичної, разової допомоги, у тому числі термінової допомоги, громадянину з метою покращення умов його життєдіяльності та/або розширення його можливостей самостійно забезпечувати свої основні життєві потреби. Важливо розрізнити поняття соціальної послуги та соціальної підтримки. Соціальна підтримка – це ширше поняття, що являє собою систему заходів для надання допомоги деяким категоріям громадян, які тимчасово опинилися у важкому економічному становищі (частково чи повністю безробітні, студенти та інші). Соціальна підтримка здійснюється шляхом надання допомоги, необхідної інформації, фінансових коштів, кредитів, навчання, правового захисту та встановлення інших пільг) [7, с. 45].

Досліджуючи соціальну політику держави щодо осіб з інвалідністю, варто зазначити, що основними принципами формування державної політики щодо осіб з інвалідністю традиційно вважаються наступні: - мінімізація факторів, що призводять до інвалідності, та ліквідація її наслідків; - забезпечення особам з інвалідністю можливості досягнення однакового з іншими громадянами рівня життя (у сфері доходів, освіти, зайнятості, охорони здоров'я та участі у громадському житті); - надання особам з інвалідністю рівних з іншими громадянами прав та обов'язків; - забезпечення індивідуального підходу до кожної особи з інвалідністю, виходячи з особливостей обмежень здоров'я [8, с. 72].

Зауважимо, що державна система соціальної допомоги особам з інвалідністю включає такі державні повноваження: 1) розробка індивідуальних програм реабілітації та абілітація осіб з інвалідністю (поняття «реабілітація» відрізняється від «абілітації» тим, що під «реабілітацією» необхідно розуміти відновлення втрачених колись можливостей і здібностей, а «абілітація» спрямована на розвиток потенційних відсутніх можливостей; 2) надання реабілітаційних та абілітаційних заходів; 3) контроль над реалізацією індивідуальних програм реабілітації, абілітації осіб з інвалідністю; 4) ведення та використання державної інформаційної системи у відповідній сфері [9, с. 44].

Аналізуючи систему соціальної допомоги особам з інвалідністю, не можна не зазначити про надання таким особам загальної освіти, професійної освіти та професійного навчання. Державні заходи підтримки забезпечують осіб з інвалідністю та їхніх батьків (законних представників) інформацією з питань здобуття загальної освіти, професійної освіти, професійного навчання та реабілітації, а також надають психолого-педагогічну підтримку при здобутті освіти.

Ще однією важливою складовою державної системи соціальної допомоги особи з інвалідністю є забезпечення зайнятості осіб

з інвалідністю. Професійна та трудова діяльність осіб з інвалідністю сприяє відчуттю їх власної витребуваності й корисності як для родин, так і для суспільства в цілому, поліпшенню їхнього добробуту, забезпечення особистих прагнень до самореалізації. В Україні держава через відповідні органи, що реалізують державну політику у сфері зайнятості населення, сприяє інвалідам у пошуку роботи та працевлаштуванню, яке здійснюється з врахуванням особливостей інваліда, за умови набуття ним статусу безробітного. Окрім того, на підприємствах, установах, організаціях встановлюються нормативи робочих місць для їх зайнятості. Разом з тим, існують проблеми щодо забезпечення зайнятості осіб з обмеженими можливостями, які необхідно вирішувати з метою забезпечення одного із основних прав людини – права на працю.

Аналізуючи державну політику у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні, необхідно зазначити, що вона здійснюється через прийняття державних цільових програм. Так, з моменту здобуття Україною незалежності державна соціальна політика України зазнала кардинальних змін. За часів входження України до ССР соціальне забезпечення було направлено лише на одну категорію громадян. Проте, сучасна державна політика України у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю спрямована на гарантування та забезпечення захисту осіб з інвалідністю за допомогою створення для них рівних можливостей та відповідних умов у суспільстві для реалізації життєвих потреб [10, с. 16]. Ще з 1991 року на законодавчому рівні встановлено, що соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду [11].

Важливу роль у забезпеченні правових гарантій у сфері соціального захисту осіб

з інвалідністю відіграло прийняття Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [12]. Крім того, реалізується низка державних цільових програм в сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, видатки на виконання яких чинне законодавство відносить до захищених статей Державного бюджету України. Зокрема, це видатки на забезпечення протезно-ортопедичні вироби, матеріальне забезпечення осіб з інвалідністю, трудова, професійна та соціальна реабілітація осіб з інвалідністю, забезпечення спеціальним транспортом [13, с. 119]. Проте, незважаючи на нормативне закріплення гарантій та прав осіб з інвалідністю, фінансування заходів щодо соціального захисту осіб з інвалідністю встановлюються виходячи не з потреб вказаної категорії осіб, а з економічних і фінансових можливостей держави.

Головним завданням держави в сфері соціального захисту осіб з інвалідністю є забезпечення рівного доступу осіб з інвалідністю до соціального захисту, а також формування політики, яка направлена на перехід від залежності осіб з інвалідністю до автономії, від державного забезпечення та самостійної зайнятості. На даний час реалізується Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р [14]. Даний нормативний акт визначає першочергові завдання, пріоритетні напрями та стратегічні цілі державної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, а також заходи щодо приведення чинного законодавства України відповідно до положень Конвенції про права осіб з інвалідністю.

На думку науковців, сучасна політика України передбачає систему заходів спрямованих на поліпшення життєдіяльності осіб з інвалідністю, досягнення матеріальної незалежності інтеграції в суспільство, відновлення соціального статусу, а також має на меті всебічний соціальний захист осіб з інвалідністю. Державні програми у сфері соціаль-

ного захисту осіб з інвалідністю належать до пріоритетних програм. Однак, незважаючи на пріоритетність в національній політиці у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю є проблеми, які потребують вирішення. Зокрема, однією з таких проблем є відсутність правового механізму щодо попередження інвалідності. Тому, сучасна національна політика та законодавство повинні бути спрямовані не тільки на осіб з інвалідністю, а й на тих осіб, яким загрожує інвалідність.

Соціальний захист осіб з інвалідністю займає особливе місце в політиці держави та має на меті дотримання соціальних гарантій, нормативів та умов за допомогою використання принципів системності, адресності та послідовності задля їхньої інтеграції в діючу систему суспільних відносин стосовно осіб з інвалідністю. Проте, війна породила нові виклики та проблеми у її реалізації. Зокрема, щоденне зростання навантаження на систему соціальної підтримки та соціального страхування населення через постійне збільшення кількості громадян, які потребують отримання соціальних, реабілітаційних послуг та виплат при одночасному зменшенні надходжень до бюджетів та фондів; система соціальної підтримки не встигає адаптуватися до значних міграційних рухів громадян, зміною активної лінії ведення бойових дій та зміни переліку тимчасово окупованих територій, що, серед іншого, ускладнює здійснення соціальних, страхових та пенсійних виплат громадянам; руйнування об'єктів соціальної інфраструктури та ін.

Зазначені фактори є наслідками екстенсивної соціальної політики, практику якої Україна успадкувала від радянських часів: чим більше пільг, дотацій і соціальних переваг надано громадянам, тим кращим вважався прояв турботи держави про своїх громадян. При цьому, не враховувалися економічні можливості держави, доцільність та якість забезпечення обіцяного та нарахованого. Як результат – постійно зростаюча кількість неструктурованих, малозрозумілих пільг, дотацій і соціальних переваг,

не підкріплених фінансовою спроможністю держави, особливо в умовах воєнного стану. Це становить загрозу економічній стабільності держави та формуванню і реалізації ефективної соціальної політики. Очевидною є недостатня адресність та ефективність використання коштів, відсутність важливості видатків, що розпоршує ресурси та не дозволяє вирішити проблеми бенефіціарів [15]. Вважаємо, що необхідно говорити про потребу нової моделі соціальної політики України, яка повинна відповідати принципам і стандартам соціальної політики ЄС, покращувати якість людського життя, протистояти демографічним змінам, посилювати рівень соціального захисту, сприяти скороченню бідності та відповідати фінансовим можливостям держави. Існує потреба у перегляді складових діючої соціальної системи для забезпечення можливостей людині жити повноцінним і самостійним життям, встановивши чіткі, прозорі та об'єктивні критерії отримання права на соціальні послуги та соціальні виплати.

В умовах воєнного стану, держава має ухвалити складне рішення щодо перегляду діючих програм соціального захисту з позиції їх доцільності та спроможності виконання, що вимагає твердої політичної волі та системного контролю над його впровадженням. Актуальними проблемами у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні залишаються забезпечення соціальних та пенсійних виплат в розмірах, що могли б гарантувати гідний рівень життя осіб з інвалідністю, отримання якісної освіти, працевлаштування, створення безперешкодної комунікації та доступного середовища для відного їх пересування.

Висновки. В умовах впровадження правового режиму воєнного стану в Україні внаслідок збройної агресії проти України істотно актуалізується потреба в забезпеченні якісного соціального захисту вразливим верствам населення. Потреба модифікації правових засад функціонування національної економіки в цілому та всіх її складових, які в особливих умовах її існування забезпечили

б відповідність запитів держави та суб'єктів соціального захисту, є необхідною умовою розвитку соціальної держави.

За таких умов важливим є подолання вказаних недоліків функціонування системи соціального захисту осіб з інвалідністю, що можливе при переорієнтації політики держави щодо таких осіб у напрямі гарантування їм рівних можливостей та прав на ряду з іншими громадянами, запровадження ефективного механізму забезпечення та дотри-

мання їх конституційних прав, а також захисту від дискримінації. Головним напрямом модифікації державної соціальної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю повинно бути поєднання організаційних, правових і фінансових механізмів захисту таких осіб, перегляд тих правових приписів, які вже діяли впродовж тривалого часу, ефективно себе зарекомендували і зміст яких цілком можна було б змінити на період дії особливого правового режиму в Україні.

Анотація

У статті досліджено окремі аспекти проблем реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні. Встановлено, що незважаючи на існуючі національні, регіональні та міжнародні правові норми, а також діяльність міжнародних організацій та зусилля неурядових організацій, права осіб з інвалідністю не забезпечуються на належному рівні в Україні. Авторами статті на підставі аналізу положень національного соціального законодавства та юридичної наукової літератури наголошено, що велика кількість осіб з інвалідністю живуть в умовах бідності, у спеціальних установах, не мають можливості для здобуття освіти, працевлаштуванням тощо та їх кількісні показники постійно зростають.

Проаналізовано принципи формування державної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, повноваження державної системи їх соціальної допомоги. Визначено, що незважаючи на нормативне закріплення гарантій та прав осіб з інвалідністю, фінансування заходів щодо їх соціального захисту встановлюються виходячи не з потреб вказаної категорії осіб, а з економічних і фінансових можливостей держави.

Авторами були зроблені висновки, що в умовах воєнного стану, держава має ухвалити складне рішення щодо перегляду діючих програм соціального захисту осіб з інвалідністю з позиції їх доцільності та спроможності виконання, що вимагає твердої політичної волі та системного контролю над його впровадженням. Головним напрямом модифікації державної соціальної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю повинно бути поєднання організаційних, правових і фінансових механізмів захисту таких осіб, перегляд тих правових приписів, які вже діяли впродовж тривалого часу, ефективно себе зарекомендували і зміст яких цілком можна було б змінити на період дії особливого правового режиму в Україні.

Ключові слова. Право на соціальний захист, особи з інвалідністю, державна політика, соціальна держава, інвалідність, порушення прав, соціальна інтеграція, механізм реалізації права на соціальний захист, гідний рівень життя.

Maliuha L.Yu., Yureskul I.V. Problems of implementation of the state policy in the field of social protection of individuals with disabilities in Ukraine

The article examines particular elements of the challenges in implementing the State's social protection policy for individuals with disabilities in Ukraine. It is concluded that despite existing national, regional, and international legislative standards, as well as the actions of international organisations and the efforts of non-governmental organisations, the rights of individuals with disabilities in Ukraine are not protected to an adequate degree. According to the analysis of the provisions of national social legislation and legal and scientific literature, the authors of this article

emphasise that a large number of disabled individuals live in poverty, in special institutions, have no access to education, employment, etc., and that their numbers are steadily increasing.

The author examines the concepts behind the establishment of the State's social protection policy for individuals with disabilities and the capabilities of the State's system for their social assistance. It is decided that, notwithstanding the formal consolidation of the guarantees and rights of individuals with disabilities, the funding of measures for their social protection is based not on the requirements of this group of individuals but on the economic and financial resources of the State.

The authors conclude that under martial law, the State must make a difficult choice to update current social protection programmes for people with disabilities in terms of their implementability, which needs strong political will and systematic oversight of its execution. The main direction of modification of the state social policy in the field of social protection of individuals with disabilities should be a combination of organisational, legal, and financial mechanisms for the protection of such individuals, as well as a review of those legal provisions that have been in place for a long time, have proven to be effective, and whose content could be modified for the duration of the special legal regime in Ukraine.

Key words. The right to social protection, persons with disabilities, public policy, the welfare state, disability, violation of rights, social integration, mechanism of realization of the right to social protection, and a decent standard of living.

Список використаних джерел:

1. Інвалідність та суспільство: навчально-методичний посібник. За заг. ред. Байди Л.Ю., Красюкової-Еннс О.В./ Кол. авторів: Байда Л.Ю., Красюкова-Еннс О.В., Буров С.Ю., Азін В.О., Грибальський Я.В., Найда Ю.М. К., 2012. С. 21.
2. Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: монографія. Одеса, 2002. С. 59.
3. Головащенко О.С. Соціальна держава на сучасному етапі розвитку. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2009. № 18. С. 56.
4. Сіленко А.О. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві. Людина і політика. 2003. № 1 С. 120.
5. Спікер П. Соціальна політика: теми та підходи. К.: Фенікс, 2000. С. 37.
6. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук.пр./ редкол.: В. В. Завальнюк та ін.* Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 63.
7. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 45.
8. Коляденко Н.В. Теоретико-методичні основи та інструментарій сприяння розвитку трудової активності і конкурентоспроможності інвалідів на ринку праці: монографія. К. : ІПК ДСЗУ, 2014. С. 72.
9. Тюленєва Ю.В. Особливості державної соціальної політики в Україні. Сучасні проблеми економіки і підприємництва. Випуск 24. 2019. С. 44.
10. Чорна Л.О. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку / Л.О. Чорна, С.В. Кудлаєнко. Агросвіт. 2018. № 18. С. 16.
11. Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>
12. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06.10.2005 № 2961-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>

13. Мних М.В. Соціальна політика нашої держави в умовах асоційованого членства України в ЄС. Український соціум. 2015. № 3. С.119.
14. Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2021-%D1%80>
15. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Соціальний захист». 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/social-protection.pdf>