

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ

Визначено сутність та особливості нормативно-правового механізму державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Розглянуто 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.

Essence and features of normative-legal mechanism of state administration by social defence of persons is definite with the limited possibilities. The basic stages of forming and realization of normative-legal mechanism of state administration by social defence of persons with limited are considered to possibilities. Directions of improvement of normative-legal mechanism of state administration by social defence of persons are offered with the limited possibilities in modern terms.

Key words: state administration, normative-legal mechanism of state administration, social defence, persons with the limited possibilities.

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. Тому визначення сутності та особливостей формування 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, С. Мельник, Е. Лібанова, І. Розпугенко та ін.

Однак в Україні залишаються мало дослідженими деякі питання нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями.

Метою статті є визначення особливостей і напрямків удосконалення нормативно-правового механізму нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями.

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 розвитком [9].

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 привернення 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 інших [1].

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 АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Фонд у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, Положенням про Фонд та наказами Мінпраці [6; 8].

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 них [7].

Інноваційні моделі послуг розробляються групами отримувачів, батьків або інших представників цільової групи послуг, які об'єдналися 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 інвалідів [8].

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" [3].

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” [1] 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 визначення 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 неповнолітніми 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 висновком 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.

Людям 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" [4], 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, установлені 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” [5], 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 на 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” [9].

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 виконанню 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 інваліда [1].

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) [2].

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. Це означає, 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: створення 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.

Література:

1. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, остання редакція від 11.06.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>.

5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

6. Богданов С. Соціальний захист інвалідів. Український та польський досвід / С. Богданов. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 93 с.

7. Бичков С. І. Сучасна система соціального захисту в Україні / С. І. Бичков // Державне управління: удосконалення та розвиток // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=8&word=%D1>.

8. Мельник С. Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів / С. Мельник, Г. Гаврюшенко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 16–20.

9. ООН. Генеральна Асамблея. Конвенція про права інвалідів : Резолюція Ген. Асамблеї ООН № 61/106, прийнята на 61-й сесії ГА ООН. – Офіц. пер. – К., 2009. – 40 с.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.