



**Володимир Мельник,**  
помічник-консультант  
народного депутата України

УДК 349.3 (477)

## ***Розвиток законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю в умовах незалежності української держави***

Розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави, розвиток громадянського суспільства вимагає якісних і системних змін у сучасній моделі соціального захисту (соціального забезпечення). Заслугує на підтримку позиція М. І. Іншина, Д. І. Сірохи, які акцентують увагу на тому, що сутність соціальної держави та генезис її розвитку тісно пов'язаний із процесом визнання та закріплення системи основоположних прав та свобод людини [1, с. 17]. Особливо гостро проблема соціального захисту стоїть відносно осіб з інвалідністю, які повною мірою не є конкурентоспроможними в окремих сферах суспільного життя та потребують адекватної підтримки зі сторони суспільства і держави. У цьому контексті на особливу увагу заслуговують проблеми щодо оптимізації і подальшого розвитку законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю. При цьому, важли-

вим і ключовим аспектом його розвитку є забезпечення ефективності та дієвості прав та інтересів осіб з інвалідністю, насамперед, враховуючи сутність та зміст закладених в Конституції України [2] основоположних соціальних прав. Свого часу Н. М. Стаховська, достатньо справедливо наголошувала на тому, що створення нової системи соціального забезпечення замість успадкованої з радянських часів передбачає необхідність існування науково обґрунтованої нормативно-правової бази, однак, існуючий її рівень не відповідає процесам реформування в Україні, що і зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання як традиційних, так і значної кількості новотворених соціально-забезпечувальних відносин [3, с. 3]. У цьому контексті, доречно підкреслити, що розбудова законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю повною мірою не враховувала стан розвитку суспільст-

ва і держави а, відтак, незважаючи на його кількісну характеристику, якісна складова є переважно формально-декларативною. Достатньо конструктивним видається твердження С. М. Прилипка, який підкреслює, що за роки незалежності в Україні виконана величезна правотворча робота: прийнято значну кількість законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів з питань соціального забезпечення населення країни. На сучасному етапі правовий простір у цій сфері регулюється понад 200 нормативно-правовими актами [4, с. 26]. При цьому, вчений вказує на те, що така кількість нормативних актів перетворює соціальне забезпечення на громіздку, складну систему, а інколи недостатньо зрозумілу [4, с. 26]. За таких обставин, сучасний стан законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю має низку глибинних недоліків, зокрема: а) не відповідність стану розвитку суспільства і держави; б) невідповідність стану реального забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю; в) безсистемність, ситуативність, недоступність і суперечливість; г) домінуванням підзаконних нормативних актів по відношенню до законів; г) невідповідність потребам розвитку оптимальної моделі соціального захисту осіб з інвалідністю; д) суперечливість по відношенню до забезпечення дієвих і конструктивних механізмів реалізації, гарантування і правової охорони прав осіб з інвалідністю; е) відсутність дієвих механізмів державного нагляду і громадського контролю по відношенню щодо дотримання законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю. Тому, можна справедливо констатувати, що сучасний стан законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю жодним чином не враховує їхніх потреб та інтересів і, зв'язку із цим, потребує системного і радикального удосконалення.

Метою даної наукової статті виступає науково-теоретичне дослід-

ження проблем розвитку законодавства про соціальне забезпечення осіб з інвалідністю в умовах незалежності України. У юридичній літературі частково питання розвитку законодавства про соціальний захист знаходять своє відображення у наукових працях таких вчених-юристів як: В. М. Андріїва, Н. Б. Болотіної, В. С. Венедіктова, С. В. Венедіктова, М. І. Іншина, В. Л. Костюка, Л. І. Лазор, С. С. Лукаш, А. Р. Мацюка, К. Ю. Мельника, Н. М. Мельничук, П. Д. Пилипенка, Є. М. Поповича, С. М. Прилипка, О. І. Процевського, В. І. Процевського, О. М. Тищенко, С. М. Синчук, С. М. Черноус, Н. М. Хуторян, Л. П. Шумної, В. І. Щербини, О. М. Ярошенка та інших. Поділяючи та підтримуючи прогресивні напрацювання та здобутки цих та інших вчених-юристів, які спрямовані на удосконалення доктрини права соціального забезпечення, доречним буде підкреслити, що проблеми розвитку законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю залишаються важливою умовою на шляху розбудови новітньої моделі соціального захисту, розвитку дієвого і доступного законодавства у цій сфері.

Насамперед, варто наголосити на тому, що законодавство про соціальний захист з інвалідністю є достатньо складним правовим явищем, що характеризується відсутністю цілісності, системності та єдності. Доречним буде наголосити, що за своєю суттю, термін «законодавство про соціальний захист осіб з інвалідністю» охоплює увесь масив нормативно-правових актів із зазначених питань. З цього приводу конструктивною є позиція Конституційного Суду України, який наголошує на тому, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх

повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [5]. Таке розуміння є дещо вразливим, оскільки нормотворча діяльність охоплюється сферою компетенції усієї системи органів влади та органів місцевого самоврядування. До того ж, в умовах декларованої у державі децентралізації влади, роль органів місцевого самоврядування буде дедалі зростати. З огляду на зазначене, основними елементами структури законодавства про права осіб з інвалідністю є такі як: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори України; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти.

Становлення законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю, по суті, було розпочато із ухваленням базового з цих питань закону, а саме: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [6], який визначає основи соціальної захищеності інвалідів в Україні і гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями і інтересами. У цьому контексті, Закон передбачає, що особи з інвалідністю володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод, закріплених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. При цьому, центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації (незалежно від форми власності і господарювання, виду діяльності і галузевої належності), їх філії, відділення, представництва, що ведуть окремий облік результатів фінансової та

господарської діяльності, банки та інші фінансові установи, а також представництва іноземних юридичних осіб (у тому числі міжнародних організацій), які використовують працю найманих працівників - громадян України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, фізичні особи, які використовують найману працю, залучають представників громадських організацій інвалідів до підготовки рішень, що стосуються прав та інтересів інвалідів. У подальшому, роль законодавця, переважно, зводилася до удосконалення зазначеного Закону, а також ухвалення підзаконних нормативно-правових актів [7], [8], [9]. Також у системі законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю посідають норми Закону України «Про пенсійне забезпечення» [10], який тривалий час визначав правила призначення пенсій по інвалідності. Крім того, Україною ратифіковано низку міжнародних договорів з окремими державами, міжнародними організаціями [11].

З огляду на зазначене, розвиток законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю протягом перших років незалежності Української держави (1991-1996 р.р.) характеризувався такими особливостями: а) відсутність системних підходів до розбудови законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю; б) ухвалення, переважно, рамкових законів, які потребували якісної конкретизації; в) домінування підзаконних нормативно-правових актів над норми законів з питань соціального захисту осіб з інвалідністю; г) розвиток, переважно, державної моделі соціального захисту осіб з інвалідністю; г) формування загальної системи прав та свобод осіб з інвалідністю; д) декларованість механізмів щодо реалізації, гарантування та правової охорони прав осіб з інвалідністю; е) відсутність системного державного нагляду та громадського контролю з

питань соціального захисту осіб з інвалідністю.

Достатньо важливого значення для розвитку законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю мало ухвалення Конституції України, яка закріпивши статус нашої держави як демократичної, соціальної та правової (ст. 1), окреслила пріоритетність соціальних орієнтирів. Доречно наголосити, що їх конституційно-правовий розвиток знайшов відображення у системі основоположних соціальних прав людини, зокрема таких як: право на соціальний захист (ст. 46), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48), право на охорону здоров'я (ст. 49), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50) тощо. Можна погодитися із Л. П. Шумною, яка підкреслює, що до суттєвих ознак соціальної держави належать: (а) доступність соціального захисту для всіх членів суспільства; (б) визнання за державою відповідальності за добробут своїх громадян; (в) право останніх контролювати соціальні процеси й регулювати їх; (г) організація і функціонування державних систем соціального забезпечення й зайнятості населення, а також наявність бюджетних соціальних виплат; (д) визнання пріоритетності вирішення соціальних питань; (е) створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [12, с. 23].

Слід також відзначити, що Основний Закон України визначив, що виключно законами визначаються такі питання як основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (ст. 92). Виходячи із таких передумов, необхідності оптимізації соціального захисту осіб з інвалідністю, у державі було якісно оптимізовано процеси щодо розвитку новітнього законодавства у цій царині. По-перше, розвинуто напрями законодавчого регулювання відносин соціального захисту осіб з інвалідністю. Верховною Радою України було ухвалено ряд концептуальних законів, які спрямовані на гарантування осо-

бам з інвалідністю окремих видів соціального забезпечення: «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [13], «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [14], «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [15] тощо. Верховною Радою України ухвалено і низку інших важливих законів з питань соціального захисту осіб з інвалідністю, у тому числі тих, які мають комплексний, міжгалузевий характер. При цьому, варто зауважити, що останнім часом, приходиться констатувати таку негативну тенденцію як множинність законів з соціальних питань, що ставить під сумнів їхню ефективність [16, с. 45]. Показовим у цьому контексті є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо пенсійного забезпечення» [17], який поряд із тим, що вносить зміни до майже усіх базових законів з питань пенсійного забезпечення (їх п'ять) також встановлює окремі правила у окресленій сфері. Такий підхід, з правової точки зору, є неприпустимим, оскільки посилює процеси щодо розвитку складного і безсистемного законодавства з питань соціального захисту. Разом із тим, чинне законодавство України не вирішує проблеми щодо місця у системі законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю рішень ухвалених під час всеукраїнського референдуму. По-друге, Україна як важливий суб'єкт міжнародного права, виконання та дотримання міжнародних зобов'язань у 2009 році ратифікувала Конвенцію ООН про права інвалідів (від 16 грудня 2006 р.) [18]. Доречно підкреслити, що принципами цієї Конвенції є: а) повага до притаманного людині достоїнства, її особистої самостійності, зокрема свободи робити власний вибір, і незалежності; б) недискримінація; в) повне й ефективне залучення та включення до суспільства; г) повага до особливостей інвалідів і прийняття їх як компонента людської різноманітності й частини людства; г) рівність мож-

ливостей; е) доступність; є) рівність чоловіків і жінок; ж) повага до таких здібностей дітей-інвалідів, які розвиваються, і повага до права дітей-інвалідів зберігати свою індивідуальність. Важливою рисою Конвенції є те, що у ній закріплено такі фундаментальні права як: право на життя; право на захист від ризику та надзвичайних гуманітарних ситуацій; право на рівність перед законом; право на доступ до правосуддя; право на свободу та особисту недоторканість; право на свободу від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання; право на свободу від експлуатації, насилля та наруги; право на захист особистої цілісності; право на свободу пересування і громадянство; право на самостійний спосіб життя та залучення до місцевої спільноти; право на індивідуальну мобільність; право на свободу висловлення думки і переконань, доступ до інформації; право на недоторканість приватного життя; право на повагу до дому та сім'ї; право на освіту; право на охорону здоров'я; право на абілітацію і реабілітацію; право на працю і зайнятість; право на достатній життєвий рівень та соціальний захист; право на участь у політичному та суспільному житті; право на участь у культурному житті, проведення дозвілля і відпочинку, зайняття спортом. Такий перелік основних прав осіб з інвалідністю має ключове значення для, 1) подальшого розвитку новітнього законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю; 2) формування сучасної моделі соціального захисту; 3) чіткого соціально-правового статусу осіб з інвалідністю; 4) посилення дієвості, ефективності і доступності системи прав осіб з інвалідністю. Доречно підкреслити, що Україною також ратифіковано Конвенцію МОП № 159 (1983 р.) «Про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів» [19] та низку інших міжнародних договорів. Досить конструктивною є позиція професора Н. Б. Болотіної,

яка наголошує на важливій ролі міжнародних стандартів ООН, МОП з питань соціального захисту [20, с. 263-282]. По-третє, в Україні продовжується тенденція до ключової ролі підзаконних нормативно-правових актів як регуляторів відносин соціального захисту осіб з інвалідністю [21, с. 195-287]. У цьому контексті дещо звуженою видається роль нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, місцевих референдумів. З огляду на вищезазначене, можна констатувати, що розвиток законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю протягом пост конституційного періоду (1996-по цей час) характеризувався такими особливостями: а) недостатністю системних підходів до розбудови законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю; б) посилення законодавчого регулювання відносин із соціального захисту осіб з інвалідністю; в) продовження практики домінування підзаконних нормативно-правових актів над норми законів з питань соціального захисту осіб з інвалідністю; г) посилення тенденції до множинності законів та інших актів законодавства з одних і тих же питань соціального захисту; г) визнання та запровадження адаптації міжнародних стандартів прав осіб з інвалідністю; д) суперечливість та неоднозначність підходів до механізмів реалізації, гарнтування і захисту прав осіб з інвалідністю в умовах сучасної фінансово-економічної кризи е) поступовість удосконалення державного нагляду та громадського контролю з питань соціального захисту осіб з інвалідністю. Однією із основних і ключових тенденцій розвитку законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю є його адекватна і сучасна кодифікація, виходячи із об'єктивних потреб розвитку суспільства і держави, необхідності забезпечення ефективності, доступності і стабільності прав зазначених осіб, з урахуванням міжнародних та європейських стандартів.

**Список використаних джерел**

1. *Іншин М. І.* Соціальна держава: сутність і перспективи//М. І. Іншин, Д. І. Сіроха// Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р./За загальною редакцією М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. О. Попелюшка. - К.: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. – 288 с.
2. *Конституція* України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. *Стаховська Н. М.* Відносини в праві соціального забезпечення : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Н. М. Стаховська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – 21 с.
4. *Прилипко С. М.* Предмет права соціального забезпечення : автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 / С. М. Прилипко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2007. – 47 с.
5. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство"): Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 // Офіційний вісник України від 27.08.1998 р., № 32, стор. 59.
6. *Про* основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон Української РСР від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 21. – С. 252.
7. *Про* внесення змін до Закону Української РСР «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Українській РСР»: Закон України від 14 жовтня 1994 року № 204/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 45. – С. 406.
8. *Про* Комплексну програму розв'язання проблем інвалідності: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1992 року № 31 // [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/main/1426861681047632/page5>.
9. *Про* визначення сум на відшкодування шкоди інвалідам внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 1992 року № 433 // [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/main/1426861681047632/page5>.
10. *Про* пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.
11. *Про* ратифікацію Угоди про взаємне визнання пільг і гарантій для учасників та інвалідів Великої Вітчизняної війни, учасників бойових дій на території інших держав, сімей загиблих військовослужбовців: Закон України від 26 квітня 1996 року № 144/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.
12. *Шумна Л. П.* Соціальна підтримка як організаційно-правова форма соціального забезпечення: автореф. дис... на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 : «Трудове право; право соціального забезпечення» / Л. П. Шумна; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. – Х., 2014. – 40 с.
13. *Про* державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16 листопада 2000 року № 2109-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 2.
14. *Про* державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 травня 2004 року № 1727-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33-34. – Ст. 404.
15. *Про* реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 6 жовтня 2005 року № 2961-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2-3. – Ст. 36.
16. *Синчук С. М.* Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія / С. М. Синчук. - Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – 422 с.
17. *Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VІІІ// Голос України. – 2015. – 12 березня. – № 44.

18. Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів і Факультативного протоколу до неї: Закон України від 16 грудня 2009 року № 1767-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 77.

19. Про ратифікацію Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів// Закон України від 6 березня 2003 року № 624-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 175.

20. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.

21. Права осіб з інвалідністю в Україні: Науково-практичний посібник/Науково-практичний коментар. – Випуск 1 // Всеукраїнська громадська організація інвалідів «Інститут реабілітації та соціальних технологій» / К. М. Біда, В. В. Бонтлаб, І. Р. Вітик, В. Л. Костюк, В. П. Мельник та ін. / За заг. ред. В. Костюка. – К., ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2011. – 312 с.

**Мельник В. П. Розвиток законодавства про соціальний захист осіб з інвалідністю в умовах незалежної української держави**

У даній науковій статті здійснюється науково-теоретичне дослідження генезису законодавства про соціальне забезпечення інвалідів в період незалежності України. Перш за все, автор акцентує увагу на тому, що законодавство про соціальний захист осіб з інвалідністю є досить складним правовим явищем, яке характеризується відсутністю цілісності, системності та єдності. У даному дослідженні наводиться поняття «законодавство» та «законодавство про соціальне забезпечення», визначається його зміст та основні ознаки.

**Ключові слова:** законодавство, соціальне забезпечення, соціальний захист, особа з інвалідністю.

**Мельник В. П. Развитие законодательства о социальной защите лиц с инвалидностью в условиях независимого украинского государства**

данной научной статье осуществляется научно-теоретическое исследование генезиса законодательства о социальном обеспечении инвалидов в период независимости Украины. Прежде всего, автор акцентирует внимание на том, что законодательство о социальной защите лиц с инвалидностью является достаточно сложным правовым явлением, которое характеризуется отсутствием целостности, системности и единства. В данном исследовании приводится понятие «законодательство» и «законодательство о социальном обеспечении», определяется его содержание и основные признаки.

**Ключевые слова:** законодательство, социальное обеспечение, социальная защита, лицо с инвалидностью.

**Melnik V. Development of legislation on social security of disabled people in independent Ukraine**

This article has a scientific research and theoretical study of the genesis of social security legislation of disabled during Ukraine's independence. First of all, the author focuses on the fact that the law on social protection of people with disabilities is a complicated legal phenomenon, characterized by a lack of integrity, consistency and unity. This study provides the concept of "law" and "legislation on social security" is defined by its content and main features.

**Key words:** legislation, social security, social protection, a person with disability