УДК 342.95-056.26

О. Паровишник,
аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ІНВАЛІДІВ

З початку існування людини як розумної істоти її життя й здоров'я через різні життєві обставини ставилося під загрозу, у тому числі це пов'язано з нанесенням шкоди здоров'ю, отриманням травм і каліцтвом. На сьогодні ми визнаємо, що такий стан людини, як інвалідність, протягом досить тривалого часу не мав чіткого нормативного закріплення, однак певні окремі аспекти, пов'язані із цим, прямо чи опосередковано знайшли відображення в законодавстві різних часів.

Метою статті є дослідження нормативних актів різних часів, які містили в собі положення щодо прав осіб з інвалідністю та забезпечували їх. Треба враховувати, що для осмислення сучасного стану законодавства у сфері забезпечення прав інвалідів важливо розуміти джерела й розвиток правового регулювання у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Зауважимо, що всебічного й повного дослідження цієї проблеми немає. Проте окремими питаннями цієї проблематики займалися такі вчені, як В. Дерюжинський, С. Алфеєвський, В. Скуратівський, О. Палій, К. Кузьмин, О. Ярська-Смирнова, Е. Наберушкіна та інші.

Початковий етап допомоги особам з обмеженими можливостями розпочався з перших кроків цивілізації, коли сім'я, домогосподарство були основним виробничим осередком у суспільстві, і цілком логічно було покладати турботу про непрацездатних на інших членів сім'ї. Ті, хто залишився безпомічним поза сім'єю, або ціла сім'я, яка опинилася в скрутному становищі, могли розраховувати на допомогу громади. Захист нужденних здійснювався у формі особистої й громадської доброчинності тоді, коли йшлося про виживання людини та сім'ї [1, с. 95].

До того моменту, коли держава взяла на себе обов'язок піклування про інвалідів, вони могли розраховувати на допомогу лише від найближчого оточення. Допомогу нужденним особам було покладено на їхні сім'ї, які у свою чергу не завжди могли забезпечити таких осіб усім необхідним. У більшості випадків це ставило не лише особу, а й усю сім'ю в скрутне становище. Такий стан людини навіть пов'язувався з певними обмеженнями щодо права власності. Так, у першій половині XIII ст. в статті 4 «Саксонського зерцала» зазначено, що на виродків і на карликів не переходить спадщина, як і на дітей-калік. Спадкоємці та їх найближчі родичі повинні взяти на себе піклування про них [2, с. 205]. Як бачимо, піклування про нужденних осіб було пов'язане насамперед із сімейними зв'язками, проте за особливих обставин, у виняткових ситуаціях, підтримку могло бути надано з інших джерел.

Прийняття християнства справило досить значний вплив на ставлення суспільства до інвалідів та фактично започаткувало розвиток суспільної моралі щодо калік і хворих. Виникла така форма допомоги нужденним, як благодійність, і ця допомога особам з особливими потребами надавалася переважно з боку церкви й благодійних організацій. Водночас церква була організаці-

© О. Паровишник, 2014

єю, за посередництвом якої надавалася допомога нужденним із боку глави держави – князя. Перші регламентації тісно пов'язувалися з християнським світобаченням потреб і проблем окремої людини. Питання сирітства, жебрацтва, інвалідності почали відображувати в законодавчих нормах того часу. Допомога надавалася здебільшого у вигляді життєво важливих продуктів, тому що грошовий обіг був слабко розвиненим [3]. Отже, у той час забезпечення потреб покладалося переважно на церкву, яка у свою чергу сприяла допомозі з боку держави.

Слід звернути увагу на те, що до кінця XVI ст. на Русі історично склалися й розвивалися три основні напрями благодійництва та надання соціальної допомоги нужденним: державна, земсько-церковно-приходська та приватна (особиста). Увесь подальший соціально-історичний період часу, до 1917 року, благодійність і піклування в Російській імперії розвивалися саме в межах цих трьох основних напрямів, змінювалися форми й методи надання допомоги інвалідам залежно від конкретних соціально-економічних умов та особливостей соціально-економічного розвитку держави [4]. На цей період забезпечення прав інвалідів здебільшого пов'язувалось із благодійництвом, яке виступало основною формою підтримки нужденних із певними вадами здоров'я.

На наш погляд, окремий етап щодо створення більш сприятливих умов існування для осіб із вадами здоров'я розпочався в XVII – XVIII ст. на території Росії. Під час цього етапу благодійність не втрачала своїх позицій, однак почалося формування державного забезпечення інвалідів, що обумовлювало прийняття нормативних документів, які закріплювали права цих осіб.

У російському законодавстві XVII ст. в окремих актах знайшли своє відображення певні особливості правового статусу осіб, які за станом здоров'я та іншими ознаками не мали змоги бути на «государевой службе». Так, у статтях 17–18 розділу 7 «Соборного Уложения» 1649 року досить докладно регламентується порядок виходу військовослужбовців у відставку за старістю, у зв'язку з каліцтвом або хворобою. При цьому не зазначалося, що слід розуміти під старістю. Показово, що це визначалося на медичному огляді так само, як каліцтво чи хвороба [5, с. 276]. Подібні положення містяться також в «Артикуле воинском» 1715 року в розділі 9, який регламентував порядок звільнення від служби у зв'язку з хворобою або каліцтвом [6, с. 340]. Значний внесок у становлення системи державного піклування вніс Петро I. До його заслуг треба віднести також те, що він уперше визнав обов'язок держави щодо піклування хворих, калік та інших категорій нужденних. Уже до 1718 року лише в Москві було влаштовано більше 90 богаділень, у яких проживало до 4,5 тисяч жебраків, слабких і калік, які отримували утримання від казни. Питанням державного піклування було присвячено багато указів Петра I. Наприклад, Указ 1712 року зобов'язував організовувати в усіх губерніях мережі госпіталів «для самих калік» [4].

Згодом ще однією важливою формою піклування про інвалідів у Російській імперії стала матеріальна допомога держави. Зазначимо, що відповідно до Закону від 2 червня 1903 року «Про винагороду потерпілих внаслідок нещасного випадку працівників та службовців, а також членів їх сімей на підприємствах фабрично-заводської, гірської та гірсько-заводської промисловості» визначено, що винагорода потерпілим може бути у формі виплати та пенсії. Виплата призначалася у випадку тимчасової непрацездатності, а пенсія – у випадку постійної втрати працездатності [7, с. 497].

На початку XX ст. виникло переконання, що допомога інвалідам є більш широким явищем, яке лише частково включає в себе поняття «благодійність». Формувалася тенденція впливу на людину, що повинна була стимулю-

вати її до активного пошуку шляхів вирішення проблем, що могло сприяти гармонійному включенню інваліда в суспільний простір. У той час Росія ввійшла в епоху війн і революцій, які призвели до повалення самодержавства. Почалося утворення держави «нового типу» – СРСР, як нової форми об'єднання різних народів та етнічних груп у багатонаціональну державу. У зв'язку із цим змінюється й робота у сфері забезпечення прав інвалідів не лише за формою, а й за змістом [8, с. 468].

На становлення радянського законодавства у сфері забезпечення інвалідів наклали відбиток певні соціальні потрясіння, притаманні тому періоду. Історичні умови, які склалися під час розробки нормативно-правових актів, не дозволяли належним чином визначити та врегулювати конкретні важливі проблеми щодо допомоги й поліпшення життєдіяльності інвалідів.

Незважаючи на вкрай важке соціально-економічне становище, яке супроводжувало становлення державності в Україні на початку XX ст., питанням забезпечення прав інвалідів також приділялася увага. Так, у Четвертому Універсалі Української Центральної Ради 1918 року зазначалося, що в самостійній Народній Республіці України не повинна страждати жодна особа, яка працює. Уряд Республіки має підняти промисел держави, розпочати творчу роботу за всіма галузями, де всі безробітні могли б знайти працю, докласти своїх сил та вжити всіх заходів для забезпечення покалічених і постраждалих від війни [9, с. 78]. Зазначимо, що після прийняття Основного державного закону Української Народної Республіки, відповідно до артикулу 36, матеріально забезпечувалися робітники або їх родини, за відповідної участі заінтересованих сторін, на випадок недуги, каліцтва, старості й смерті [10, с. 99].

На початку XX ст. інвалідом вважали будь-яку особу, яка назавжди або на тривалий час повністю чи частково втратила працездатність. Причинами інвалідності вважалися каліцтво, хвороба та старість. Каліцтво могло бути отримане внаслідок раптового порушення здоров'я у зв'язку з трудовою діяльністю, проходженням військової служби або поза залежністю від них. Хвороби у свою чергу поділялися на загальні та професійні. Залежно від розміру втрати працездатності інвалідність поділялася того часу на шість груп. Державою надавалися інвалідам різні пільги, такі як пільги на промисловий податок, на соціальне страхування, на гербовий збір, на переїзди, сільськогосподарський податок тощо [11, с. 5, 70]. Таким чином, держава намагалася поліпшити матеріальне становище інвалідів та підняти їх рівень життя.

У цей період було покладено початок державної допомоги інвалідам, які потребували забезпечення своїх потреб не лише з боку благодійництва, а й із боку держави. Це надавало змогу особам з особливими потребами підвищувати рівень життя та певною мірою звільнятися від почуття неповноцінності. Фактично було закладено перші «цеглини» у формування законодавства, яким держава втручалася в проблеми інвалідів. Було зроблено вагомий внесок щодо створення нормативної бази, яка регулювала би питання інвалідності. Поступово вводився та формувався певний рівень гарантій у цій сфері, що привело до початку нового етапу щодо забезпечення прав інвалідів, коли їх права стали визнаватися як основоположні, закріплюватися конституційно, а їх захист став визначатися обов'язком держави.

Уперше Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1936 року в статті 120 закріпила право громадян СРСР на матеріальне забезпечення у випадку хвороби та втрати працездатності [12, с. 360]. Згодом, у 1937 році, подібна норма дістала своє законодавче закріплення в Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки [13, с. 379].

Доречно звернути увагу на те, що вже в XX ст. питання, пов'язані з необ-

хідністю захисту прав інвалідів, тією чи іншою мірою отримали законодавче закріплення в багатьох конституціях різних країн світу. Неможливо оминути той факт, що XX ст. закріпилося в історії як період із великими потрясіннями внаслідок війн, революцій та певних кризових ситуацій. Зокрема, усе це залишило відбиток і на забезпеченні прав інвалідів. Важливо звернути увагу на період Великої Вітчизняної війни, коли забезпечення інвалідів не відповідало достатньому рівню соціальної держави. На момент воєнних дій питання забезпечення осіб з обмеженими можливостями не було актуальним. Історичні події, які зумовлювали в країні бідність, голод, велику смертність і низький рівень життя, не давали змогу належним чином вирішувати проблеми правового регулювання, пов'язані з реалізацією й захистом прав інвалідів. У цей період держава повноцінно не забезпечувала потреби людей з обмеженими можливостями через те, що економіку країни було зруйновано, вона потребувала відновлення. Це поставило державну політику в аналізованій сфері в стан занепаду, що не давало змоги реалізовувати певні соціальні програми, спрямовані на забезпечення прав інвалідів.

Друга світова війна істотно змінила ставлення мільйонів людей до питань інвалідності. Як підкреслюють Л. Байда та О. Красюкова, з'явилися такі концепції, як інтеграція та включення людей з інвалідністю в нормальне життя суспільства, що відображали зростаюче розуміння потенційних можливостей осіб з інвалідністю [14, с. 16]. Повною мірою це дало поштовх для активних досліджень проблем інвалідності, її наслідків і причин, коли інвалідність внаслідок бойових дій отримала масовий характер, а інваліди як ніколи потребували матеріального й медичного забезпечення державою.

У післявоєнний час почав формуватися новий етап, який започаткував зародження сучасної політики у сфері забезпечення прав інвалідів. Створення міжнародних організацій, роботу яких спрямовано на захист прав і свобод громадян, позитивно впливає на утворення нових програм, які нині спрямовані на забезпечення прав інвалідів та постійно підлягають вдосконаленню. У цей період активно запроваджувалася інтеграція інвалідів у суспільство. Відбувався стрімкий розвиток соціального аспекту інвалідності. Так, розвиток забезпечення людей з інвалідністю під час певних економічних ситуацій мав різний рівень, однак із розвитком економіки набирав позитивних обертів. Розроблялися нові, більш ефективні державні програми, які допомагали людині з особливими потребами інтегруватися в суспільство та наближали її життєдіяльність до нормального рівня. Це надало змогу інвалідам відчувати важливість і невід'ємності від соціуму. У законодавстві закріплювалися чітко визначені терміни й державні програми, встановлювалися й гарантувалися права та свободи осіб з особливими потребами.

Підсумовуючи викладене, доцільно виділити окремі історичні періоди, під час яких постало питання про необхідність турботи про інвалідів, а згодом почало формуватися й розвиватися відповідне ставлення суспільства до інвалідів та їх проблем, посилювалася роль держави в цих процесах. Так, можна говорити про те, що на першому етапі турбота про особу з вадами здоров'я покладалася на членів її сім'ї. У подальшому розповсюдження християнства зумовило посилення допомоги з боку церкви та благодійних організацій. Можна також говорити про відокремлення етапу, коли домінуючою формою піклування про інвалідів ставало державне забезпечення, яке було тісно пов'язане з доброчинністю. Особливо важливими слід визнати етап, коли права інвалідів почали отримувати конституційне закріплення та визнаватися в якості важливих прав людини й громадянина, а також сучасний етап, який виносить державне забезпечення прав інвалідів на обов'язковий рівень. Зазначимо, що переважно в усьому сві-

ті особи з фізичними або розумовими вадами мають підтримку з боку держави. Гарантування прав, встановлення державної політики, обслуговування й підтримка надає змогу особам з обмеженими можливостями відчувати себе повноцінними членами суспільства та бути його невід'ємною частиною.

Ключові слова: інвалід, забезпечення прав інвалідів, особа з обмеженими можливостями, права інвалідів.

Статтю присвячено дослідженню історичних аспектів правового регулювання у сфері забезпечення прав інвалідів. Здійснено аналіз організаційно-правових засад забезпечення прав інвалідів у різні історичні періоди.

Статья посвящена исследованию исторических аспектов правового регулирования в сфере обеспечения прав инвалидов. Осуществлен анализ организационно-правовых основ обеспечения прав инвалидов в различные исторические периоды.

The article is dedicated to research of historical aspects of the legal regulation in the field the rights enforcement of the disabiled. There was made the analysis of the institutional and legal fundamentals of the disabled rights enforcement in different historical periods.

Література

1. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики : [навч. посібник] / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.

2. Саксонське зерцало // Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : [навч. посібник для юрид. вищих навч. закладів і фак-тів] : у 2 т. / [В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький] ; за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997– . – Т. 1. – 1997. – С. 190–246.

3. Історія розвитку соціального захисту до кінця XIX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.textreferat.com/referat-4783-1.html.

4. Титова О.М. Соціально-правовий захист інвалідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua-referat.com/Соціально-правовий_захист_інвалідів.

5. Соборное Уложение 1649 года : [комментарий] // Российское законодательство X – XX веков : в 9 т. – М. : Юридическая литература, 1985– . – Т. 3 : Акты Земских соборов. – 1985. – С. 270–352.

6. Артикул воинский. Глава 9 // Российское законодательство X – XX веков : в 9 т. – М. : Юридическая литература, 1986– . – Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. – 1986. – С. 290–359.

7. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право / В.Ф. Дерюжинский. – Петроград : Сенатская типография, 1917. – 510 с.

8. Кузьмин К.В. История социальной работы за рубежом и в России (с древности до начала XX века) / К.В. Кузьмин, Б.А. Сутырин. – М. : Академический проект ; Екатеринбург : Деловая книга, 2002. – 480 с.

9. Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Історія української конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Знання України, 1993. – С. 60–83.

10. Основний державний закон Української Народної Республіки // Історія української конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Знання України, 1993. – С. 86–105.

11. Алфеевский С. Советские законы об инвалидах труда и войны / С. Алфеевский. – М. : Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1927. – 80 с.

12. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1936 року // Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : [навч. посібник для юрид. вищих навч. закладів і фак-тів] : у 2 т. / [В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький] ; за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997– . – Т. 2 : Лютий 1917 р. – 1996 р. – 1998. – С. 355–396.

13. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року // Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : [навч. посібник для юрид. вищих навч. закладів і фак-тів] : у 2 т. / [В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький] ; за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997– . – Т. 2 : Лютий 1917 р. – 1996 р. – 1998. – С. 349–390.

14. Інвалідність та суспільство : [навч. посібник] / за ред. Л. Байди, О. Красюкової. – К. : Київський університет, 2011. – 184 с.